

SECRETARÍA DE  
**PLANEACIÓN**



**BOGOTÁ**  
**MEJOR**  
PARA TODOS



---

Evaluación Institucional  
de la **Política** de y para la  
**Adultez**  
del Distrito Capital

---



# SECRETARIA DISTRITAL DE PLANEACIÓN

## Evaluación Institucional de la Política de y para la Adulterez del Distrito Capital

Diciembre 2017.

## Tabla de contenido

1.	Introducción .....	4
2.	Metodología de evaluación .....	5
3.	Experiencia internacional .....	8
4.	Antecedentes y Diseño de la Política de y para la Adulterez – PPA .....	12
a.	Diseño, Objetivos y Componentes de la PPA .....	19
b.	Objetivos de la PPA y las Competencias de las Secretarías Distritales .....	23
c.	Mapa de actores PPA .....	25
5.	Gestión y operación de la PPA.....	29
a.	Planes de Desarrollo (2012-2016) y (2016-2020) .....	29
b.	Participación de los sectores en la ejecución de programas que impactan a la población adulta .....	33
c.	Participación presupuestal de la PPA dentro de los Planes de Desarrollo 2012 – 2016 y 2016 – 2020.....	34
d.	Espacios de participación de la PPA (COLA).....	35
e.	Conflictos identificados en la etapa de Diseño de la PPA .....	36
6.	Identificación y Prioridad de la PPA por parte de los Funcionarios Públicos del Distrito .....	37
7.	Análisis Cruzados .....	42
a.	Objetivos de la PPA vs ODS .....	42
b.	Mapa de Actores vs Identificación y Operación.....	45
c.	Relación de la PPA con las demás Políticas Distritales.....	47
d.	Planeación y Presupuestación de la PPA.....	47
e.	Participación, Derechos y Transformación de Conflictos .....	48
8.	Conclusiones y Recomendaciones.....	49
9.	Bibliografía.....	54
	ANEXO 1 (Resultados de la Encuesta - Entrevista Semiestructurada- Indicador de Importancia)56	

## 1. Introducción

La Secretaría de Planeación Distrital – Dirección de Equidad y Políticas Poblacionales presenta los resultados derivados de la evaluación institucional de la Política Pública de y para la Adulthood en el Distrito Capital – PPA.

Se partió de la necesidad de realizar una “evaluación institucional”, la cual permite revisar el funcionamiento de la PPA desde la perspectiva de cómo están funcionando los sectores y las entidades, diagnosticar su capacidad organizacional y su gestión, así como el grado de articulación en la intervención para alcanzar los resultados esperados.

Para éste caso en especial, los resultados permiten establecer los logros y las oportunidades de mejora de una política social, que corresponde al ciclo vital de la adultez y que pretendió ser innovadora desde el punto de vista conceptual y de diseño. Esto último, dado que se soporta en la combinación de tres enfoques conceptuales (garantía de derechos, transformación de conflictos y participación ciudadana).

En este sentido, el objetivo primordial de la metodología se resume en comparar los aspectos normativos y positivos del diseño y la operación de las medidas contempladas en la PPA.

La política quedó establecida formalmente en Bogotá D.C. en el Decreto 544 de 2011, como resultado de una estrategia de la Secretaria Distrital de Integración Social, diseñada con un componente de participación, mediante una metodología y enfoque de transformación de conflictos y garantía de derechos. El objeto de la política consiste en lograr que en el Distrito Capital se *“promueva, defienda y garantice progresivamente los derechos individuales y colectivos de los/as adultos/as urbanos/as y rurales (entre los 27 y 59 años de edad)”*. La dirección de la PPA está en cabeza de las Secretarías Distritales de Integración Social y de Salud, según lo establecido en la norma citada.

La duración de PPA se previó hasta el año 2044, considerando que para ese año las personas que tenían 27 años en el momento de su implementación (año 2011) habrían completado ese periodo de vida adulta definido en la política y entonces al acercarse a sus 60 años habrán recibido los beneficios que la ciudad les debería haber brindado en términos de equidad, pluralidad e inclusión.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> El Artículo 1 del Decreto 544 de 2011 establece el rango entre 27 y 59 años como la edad objeto de la política

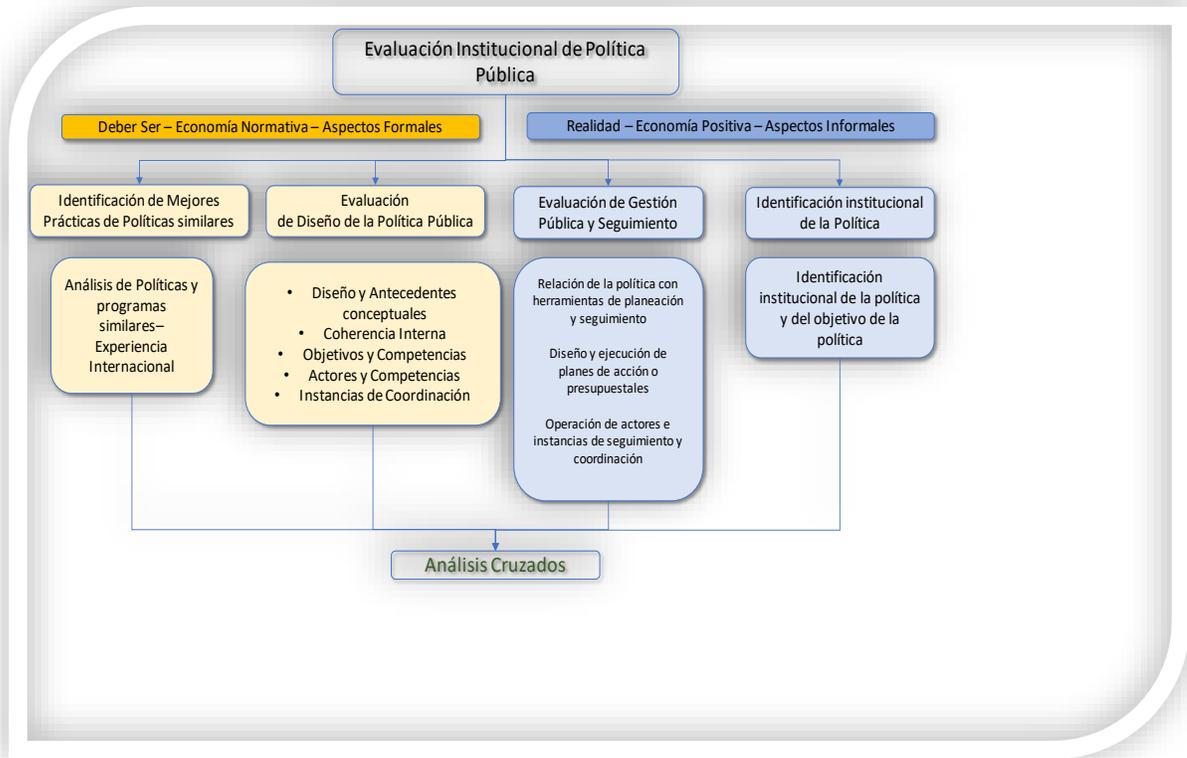
El documento se divide en ocho capítulos incluyendo esta introducción; en el segundo capítulo se presenta la metodología de evaluación institucional que se diseñó y aplicó a lo largo de la consultoría, en el tercero se hace un breve análisis de las mejores prácticas internacionales con respecto a políticas para adultos, en el cuarto se establecen los antecedentes metodológicos y el diseño de la PPA, en el quinto se realiza el análisis de la gestión de la PPA, en el sexto se presentan los resultados de las herramientas de identificación de la PPA dentro de los funcionarios de la administración distrital, en el séptimo capítulo se realizan análisis cruzados de los resultados de los capítulos precedentes y el último se presentan las conclusiones y las recomendaciones.

## 2. Metodología de evaluación

De manera general, la metodología de evaluación se apoya en desarrollos conceptuales de Economía Institucional y consiste en realizar un contraste entre los aspectos formales e informales de una política, programa o proyecto que ya se encuentre en ejecución. En este sentido es de resaltar que las reglas formales son las que se encuentran señaladas en algún código, contrato escrito o norma, mientras que las informales son las que son transmitidas socialmente y hacen parte de la cultura, y no necesariamente requieren estar codificadas (North, 1990). Por otro lado, los aspectos formales se relacionan con los condicionantes normativos y el deber ser, mientras que los no formales son los condicionantes positivos y la realidad operativa, de tal forma, que la propuesta metodológica se puede explicar con la comparación entre lo normativo y lo positivo, el deber ser y la realidad, las normas formales y las informales.

La evaluación se realiza en dos etapas, la primera de descripción y análisis directo de aspectos relacionados con los principios metodológicos, el diseño y la operación de la política. En la segunda se realizan contrastes entre la información registrada en la primera etapa para determinar un proxy de la diferencia entre el “deber ser” y la realidad de la política (Gráfico 1).

### **Gráfico 1: Primera Etapa Metodología de Evaluación Institucional**



Fuente: Secretaría Distrital de Planeación. Basado en CEPAL, Douglas North

En la primera etapa se desarrollan cuatro módulos, dos de los cuales corresponden a los aspectos formales y los otros dos a los aspectos informales de la política. Dentro de los aspectos formales se encuentran los módulos de Experiencia Internacional y de Diseño de la Política.

En cuanto a la experiencia internacional se rastrean fuentes y desarrollos internacionales que permitan entender cuáles son los aspectos más relevantes para el diseño y operación de una herramienta de política similar o comparable a la que se busca evaluar.

El segundo módulo de la evaluación formal (Diseño de Política) permite realizar un análisis interno de la política, en este módulo se analiza la coherencia interna, las fuentes de diagnóstico, los actores involucrados y las instancias de coordinación. El objetivo en este módulo es determinar la eficiencia del diseño conceptual y cómo es la organización y jerarquía entre las medidas y acciones de la política.

Los módulos tres y cuatro buscan medir los aspectos informales de la política. El primero se denomina Evaluación de la Gestión Pública y Seguimiento, en este se analiza la ejecución de los planes de acción de la política, se describe la actividad de los actores y las instancias de seguimiento y control y se revisan los indicadores y el avance de los mismos. El módulo cuatro de Identificación Institucional de la Política busca realizar un rastreo de información de los operadores de la política, es decir de los funcionarios sobre quienes recae la responsabilidad de gestionar y operar la política, se indaga sobre el grado de conocimiento y aplicación de la política en cuestión, así mismo se busca lograr un indicador de priorización de los componentes de la política.

Es de resaltar que el objetivo de los cuatro módulos es descriptivo y los análisis allí presentados contribuyen a aclarar el panorama de lo que se espera de una política, cómo es el diseño y cómo se ha dado su operación e identificación entre los ejecutores.

En tanto que en la segunda etapa se realizan análisis cruzados entre los módulos de la primera etapa. Así se cruzan los objetivos que según la investigación de fuentes internacionales debería tener una política similar con los que efectivamente se buscaban en la política objeto de la evaluación, para luego revisar si esos objetivos se han cumplido. Es decir, se busca determinar diferencias entre “el deber ser”, el diseño y la operación real de la política. (Gráfico 2)

**Gráfico 2: Segunda Etapa Metodología de Evaluación Institucional**



Fuente: Fuente: Secretaría Distrital de Planeación. Basado en CEPAL, Douglas North

En esta etapa se realizan análisis cruzados sobre actores y competencias, instancias de coordinación, programas y proyectos, así como logros y metas. En el caso que no exista información completa para realizar el análisis cruzado en los tres aspectos (Deber ser, diseño y operación), siempre habrá al menos dos de estos que se podrán comparar.

Al final de este análisis se contará con una serie de elementos como son: i) si el diseño de la política cumple respecto a experiencia internacional; ii) si la política ha tenido un desarrollo de acuerdo con su diseño; iii) si la operación de la política cumple o no con lo encontrado en la experiencia internacional y iv) si los objetivos de la política son complementarios o son redundantes con respecto a otras políticas. Con estos elementos se pueden hacer recomendaciones sobre el diseño, la operación, el seguimiento y la evaluación de la política, lo cual constituye la evaluación institucional.

### 3. Experiencia internacional

A continuación, se presentan los resultados de la identificación de experiencias internacionales en cuanto a políticas para la población adulta. Como punto de partida se indago, a través de revisión bibliográfica de las entidades multilaterales y en las páginas Web de organizaciones como Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos - OECD, el Banco Mundial, la OIT, el Banco Interamericano y la Unión Europea, sobre la existencia de políticas que afectaran la población con la edad de referencia establecida en la PPA, sin obtener resultados positivos. Entonces se realizó una revisión a nivel de instancias multilaterales que consideran políticas públicas poblacionales como las Naciones Unidas, particularmente la CEPAL, la OCDE y la banca multilateral.

Es necesario anotar que no se encuentra una definición específica para el periodo de vida que representa la edad adulta u otra etapa desde el punto de vista conceptual, en este sentido la CEPAL declara que “No existen definiciones etarias estandarizadas para estas categorías, y en algunos casos estas se traslapan... Además de la dificultad de delimitar las etapas por edad desde un punto de vista conceptual, su significado varía según el contexto del que se trate, ya que es una construcción social. Asimismo, es necesario enfatizar que dentro de estas etapas hay también divisiones internas muy importantes” (CEPAL, 2016; p45); por otro lado, la etapa adulta se considera en relación con las

responsabilidades de los individuos y conforme a determinados contextos sociales, como ejemplo se pueden señalar los casos de personas que han conformado una familia y son responsables de su manutención antes de cumplir 18 años, que además se ven reforzados por tradiciones culturales.

Por otra parte, las políticas y los proyectos basados en ofrecer bienes y servicios públicos a las personas según la edad se han enfocado en las etapas iniciales (niñas y niños) y finales de la vida (personas mayores), que es donde se presentan mayores desafíos y riesgos específicos. Instituciones como las Naciones Unidas han generado, a través del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia - UNICEF agendas internacionales para proteger los derechos de los niños, así mismo existen entidades sin ánimo de lucro que ayudan a los personas mayores y en el momento existen redes como HelpAge que agrupa a más de 100 organizaciones en 65 países buscando trabajar por los derechos de los personas mayores.

En este sentido, no se encontraron en los documentos de política y en los desarrollos conceptuales de las entidades multilaterales agendas con políticas relacionadas con el ciclo de la vida de las personas adultas y mucho menos relacionadas con personas en un rango específico mayores de 27 años y menores de 59. Entidades y organizaciones como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos - OECD, el Banco Mundial y el Banco Interamericano se refieren a las políticas poblacionales del ciclo de la vida en forma tangencial y se enfocan más en el desarrollo económico y productivo, la gestión pública, el desarrollo institucional y la conformación de un Estado de Bienestar con sistemas de protección social adecuados y enfocados en toda la población. Como excepción, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL ha creado espacios de diálogo académico que se enfocan en las vulnerabilidades sociales, donde se ha logrado dar un paso más allá para especificar vulnerabilidades inherentes a las cuatro etapas básicas del ciclo de vida La infancia, la juventud, la adultez y la vejez. El documento de la CEPAL que profundiza en dicha temática se denomina “La Matriz de la Desigualdad Social en América Latina”<sup>2</sup>

Autores como Roseel y Filgueira, liderados por Cechini, a través de documentos como Instrumentos de Protección Social (2015) o Protección Social Inclusiva en América Latina (2016), identifican la etapa adulta como la más larga del ciclo de vida y en la que la mayoría de los individuos adelantan

---

<sup>2</sup> CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2016) La matriz de la desigualdad social en América Latina. Santiago

su inserción al mercado laboral y se convierten en cuidadores de los individuos de las otras etapas, “En ella se combinan el desarrollo productivo y el reproductivo, marcado por la tenencia de hijos y el tiempo de trabajo no remunerado dedicado a la crianza, así como al cuidado de las personas de edad” (Cehini y otros, 2015, p 171).

En esta etapa del ciclo vital se potencian o corrigen las condiciones socioeconómicas de las etapas anteriores (infancia, adolescencia y juventud) y se prepara el siguiente ciclo, la vejez. Lo anterior está íntimamente ligado al acceso a las posibilidades de generación de ingresos, pues si el ingreso no es adecuado las personas se exponen a diversas vulnerabilidades, todas asociadas al acceso a condiciones mínimas de bienestar (Cechini y otros, 2015)

Por lo anterior, el camino hacia la vinculación laboral es crucial en esta etapa, pues además de crear las condiciones económicas adecuadas, es la puerta de entrada al sistema de protección social (seguros de salud, ahorro de pensión, etc.). Por tanto, el trabajo con el que se cuenta, la capacidad para generar los ingresos adecuados y la calidad de la vinculación laboral son los principales objetivos para esta población. Por ejemplo, si un trabajo no genera los ingresos suficientes para pagar un seguro de salud, la calidad de vida de la persona se verá afectada, así como la de su familia. Cabe resaltar que, así como el trabajo y la generación de ingresos se convierten en la entrada del individuo al sistema de protección social, también es la puerta de entrada de la familia y de las personas a cargo del adulto, así esta etapa del ciclo de la vida les da sustento a las otras. (Cechini y otros, 2016)

En este sentido, según estos autores, los esfuerzos de una política para adultos deberían incluir los siguientes temas: regulación y protección laboral, capacitación e inserción laboral, intermediación laboral, creación de empleo, licencias de maternidad, trabajo no remunerado (Economía del cuidado: amas de casas y cuidadores), aseguramiento de enfermedad y accidentes de trabajo, seguros y subsidios de desempleo.

Como se puede observar los temas mencionados tienen relación directa con el mercado de trabajo, lo que implica es que los demás aspectos y riesgos inherentes serán resueltos siempre que se cuente con una adecuada inclusión en el mercado laboral. De lo anterior se colige, que las personas adultas, aunque corren múltiples riesgos, todos pueden ser regulados y administrados si la dimensión laboral

del individuo es adecuada. Por otro lado, si los sistemas de protección social funcionan adecuadamente se cubren la mayoría de las vulnerabilidades del adulto, lo cual no es marginal, dado que la mayoría de los esfuerzos de Estados y de las entidades multilaterales se enfocan en desarrollar instituciones que permitan el buen funcionamiento de los Sistemas de Protección Social y la creación de un Estado de Bienestar; es decir, las políticas sociales generales de los Estados son el mecanismo natural por el cual se cubren los riesgos asociados al ciclo de la vida adulta.

Por lo anteriormente expuesto, las políticas que tienen por objeto toda la población afectan directamente la mayoría de los aspectos de la vida de los adultos. Entonces, aunque su diseño no particulariza vulnerabilidades específicas para la etapa adulta, tiene una incidencia directa en la creación de condiciones de vida adecuadas. El ejemplo estrella se relaciona con las políticas laborales, las cuales tienen una agenda definida en casi todos los países del mundo y a nivel internacional por los organismos anteriormente nombrados, además de la OIT. Por tanto, según la CEPAL, los aspectos más relevantes que una política para adultos debería incluir en este aspecto ya han estado siendo atendidos bajo la agenda de “políticas laborales”. En consecuencia, es de esperar que ningún país tenga una política específica para población entre 27 y 59 años, lo que no quiere decir que esa población esté desatendida; más bien que está siendo atendida con los programas regulares de política social y económica, especialmente con las políticas relacionadas con el mercado laboral.

Para confirmar lo anterior, las políticas que constituyen una acción afirmativa en favor de un grupo poblacional se concentran en crear condiciones que permitan mitigar, limitar o eliminar vulnerabilidades inherentes al grupo. Así, por ejemplo, las políticas para niños se concentran en crear condiciones para enfrentar riesgos perinatales, de nutrición y abuso; en este caso esas vulnerabilidades se asocian directamente a los niños y aunque pueden existir para otros grupos poblacionales, son más relevantes en el caso de los niños.

Por otro lado, las políticas centradas en acciones afirmativas constituyen programas, proyectos y actividades que complementan los elementos de las políticas generales establecidas. En este sentido, las medidas para controlar los riesgos de malnutrición de los niños se deberían hacer dentro del sistema de salud general y no crear espacios y actividades paralelas que no se sirvan de la institucionalidad establecida para tales fines.

En principio pareciera difícil establecer una vulnerabilidad inherente y particular a la población adulta, así mismo, sería de esperar que una política de acción afirmativa para la población adulta complemente las políticas generales de corte económico y social como salud, educación, mercado laboral, etc. dejando claros los mecanismos de coordinación y armonización entre los programas establecidos y los nuevos relacionados con la etapa adulta.

Finalmente, el documento de la CEPAL concluye que, las políticas y programas para atender los diferentes etapas del ciclo deben: a) abordar las necesidades específicas de cada etapa del ciclo de vida, respondiendo a los riesgos y vulnerabilidades particulares de cada una de ellas (subrayado fuera de texto) y monitoreando su evolución a lo largo del tiempo y b) adoptar una mirada inter temporal, a lo largo del ciclo de vida, dado que las vulneraciones de derechos se encadenan en círculos viciosos y acentúan desigualdades que pueden ser consecuencia de vulneraciones anteriores o un precursor de vulneraciones o riesgos posteriores.

Por último, al analizar los Objetivos de Desarrollo Sostenible – ODS, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, que son un llamado a todos los países para que adopten de medidas con el ánimo de poner fin a la pobreza, proteger el planeta y garantizar que todas las personas gocen de paz y prosperidad, se encuentra que no hay enfoques específicos hacia la población entre 27 y 59 años; existen unas pocas referencias a la población adulta (sin identificar de manera alguna el rango de edad) en acciones relacionadas con mercado laboral de educación financiera<sup>3</sup>.

#### 4. Antecedentes y Diseño de la Política de y para la Adulthood – PPA

El diseño de la Política de y para la Adulthood del Distrito Capital de Colombia parte de desarrollos conceptuales y académicos realizados por la Corporación Derechos para la Paz, Proyecto Planeta Paz, en el marco de convenios interinstitucionales con la Secretaría Distrital de Integración Social-SDIS entre los años 2008 y 2010. En este periodo el Proyecto Planeta Paz y la SDIS realizaron un extenso análisis sobre los componentes principales de los enfoques y principios que debería tener dicha política, así como las consideraciones básicas sobre política pública, la adulthood, la ciudad, y los

---

<sup>3</sup> <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/economic-growth/>

retos de una política social para los adultos al cual llamaron “Construcción de Horizonte de Sentido de la Política Pública de y para la Adulter - CHSPPA”<sup>4</sup>.

Este proceso se vio reflejado en un libro que contiene 16 documentos que fueron presentados y debatidos con los actores involucrados<sup>5</sup>, principalmente funcionarios públicos del Distrito y grupos de ciudadanos, los cuales sirvieron de insumo para la creación del proceso participativo, mediante el desarrollo de mesas locales y una mesa distrital, que culminó con la sanción del Decreto 544 de 2011, el cual constituye el marco legal sobre el cual se desarrolla la PPA.

A pesar que los 16 documentos que componen el CHSPPA desarrollan varios enfoques conceptuales, tres nociones resaltan y se priorizan a lo largo de los textos: el primero tiene relación con la participación ciudadana en torno al desarrollo y aplicación de la PPA, el segundo prioriza el acceso a los derechos por parte de los ciudadanos adultos que garantice la consolidación del Estado como garante de los mismos, es decir un enfoque de derechos, y el tercero establece que el objetivo primordial de la PPA es la transformación de los conflictos identificados con la población adulta. (Proyecto Planeta Paz, 2010)

La participación ciudadana se define dentro del documento como *“el derecho que tienen los ciudadanos a incidir en el gobierno de los bienes públicos, y en la forma como ese gobierno de lo público se articula con los bienes privados”* (Proyecto Planeta Paz, 2010), de tal forma que la ciudadanía participa en todo el ciclo de las políticas públicas, a través de representantes de la comunidad que junto con representantes de los gremios y de la institucionalidad pública ponen en discusión todos los aspectos relativos al desarrollo, ejecución y evaluación de la PPA. El documento también describe cómo la calidad de la participación depende de la calidad que tengan la información, el diálogo y de la legitimidad de las partes involucradas en la interacción participativa. En efecto, *“si los líderes sociales o gremiales que participan tienen poco apoyo y respaldo en los*

---

<sup>4</sup> La Secretaría de Integración social entregó a esta consultoría un archivo digital nominado “Construcción de un Horizonte de Sentido de la Política Pública de y para la Adulter” que consta de tres capítulos donde se encuentran 16 documentos. Cada uno aborda un aspecto socioeconómico particular dentro del enfoque que Planeta Paz le dio al proyecto. Los títulos de los 16 documentos son: Lineamientos Estratégicos, Hacia La Construcción De Una Política Social De Adultos En Bogotá, Cuatro Conceptos Básicos Del Enfoque De Política Social De Adulter, Fundamentación Técnica Macroeconómica De Los Lineamientos De La Política Pública Para La Adulter, Lo público, lo político y lo social, ¿Pueden “Los Públicos” Ayudar A La Paz?, Estado del arte programas proyectos adultos Bogotá 98-07, Bogotá DC modelo concentrado o desconcentrado. Patricia R, Política social de adultos - modelo de desarrollo en Bogo, Política pública de adulter, hacia la construcción de una política para los adultos, Empleo para la población adulta, Conflictos ambientales, La Vivienda en Bogotá, Seguridad alimentaria biocombustibles y TLC, Región Central de Colombia, La participación, una sucesión de conflictos.

<sup>5</sup> Ídem.

grupos poblacionales que representan, o si los funcionarios que concurren al espacio participativo carecen de credibilidad y respaldo entre los ciudadanos, o carecen de capacidad decisoria, la baja legitimidad de éstos y aquellos afectará negativamente la calidad de la interacción participativa” (Proyecto Planeta Paz, 2009)

Al respecto, es de entender que la calidad de la participación incide directamente el logro de los objetivos buscados por una política desarrollada bajo este enfoque. Por tanto, la participación, aunque puede entenderse como un fin en sí mismo de la PPA, no es suficiente para garantizar el logro de los objetivos trazados en su diseño; pues la calidad de la representación ciudadana e institucional, así como la información que surge en la interacción entre las partes determinará que la participación tenga real incidencia en el desarrollo, aplicación y evaluación de la PPA.

Por otro lado, la CHSPPA prioriza el acceso a un conjunto de derechos por parte de los adultos que deben ser tenidos en cuenta en la construcción de la PPA, los cuales se dividen en 4 categorías e incluyen 29 derechos (Tabla 1). Entonces, el enfoque de derechos, “está orientado a avanzar en el reconocimiento, restablecimiento y garantía de los derechos individuales y colectivos, bajo el supuesto de que su ejercicio permite el acceso a las oportunidades y, por esa vía, la ampliación de las libertades.” (Proyecto Planeta Paz, 2009)

**Tabla 1: Derechos Identificados para la construcción de la PPA**

CATEGORIA	DERECHO
<b>Existencia</b>	Vida
	Libertad
	Salud
	Tener una familia
	Alimentación y nutrición
	Seguridad social
	Integridad física
	Vivienda digna
	Elegir el lugar de residencia
	A no ser abandonado
	Ambiente sano
	Agua potable
	Vestuario
<b>Desarrollo</b>	Educación y cultura
	Recreación
	Trabajo
	Afecto, emociones y sexualidad
	Libre desarrollo de la personalidad
	Autonomía
<b>Ciudadanía</b>	Nombre e identidad
	Libre expresión de la opinión
	Nacionalidad
	Participación y representación
	Sentido de pertenencia
	Información
<b>Protección</b>	Vida libre de violencias y abuso
	Justicia
	No a la actividad prejudicial
	Seguridad

Fuente: CHSPPA: Lineamientos estratégicos hacia la construcción de una política social de adultos en Bogotá

En ese sentido, es importante resaltar que el conjunto de derechos señalados por la CHSPPA no prioriza alguno de los 29 derechos sobre los otros y tampoco especifica la relación que existe entre los mismos, por ejemplo, el derecho a “la vida libre de violencias” está directamente relacionado con el de “seguridad” y este a su vez con el de “justicia”, lo cual deja un espacio amplio de acción para la posterior interpretación y diseño de la PPA, que no parte de una base organizada o jerarquizada de derechos sino que se limita a expresar que se debe garantizar el acceso a todos estos derechos. La carencia de prioridades en el diseño de una política limita la capacidad de establecer planes de acción y márgenes de maniobra en términos de la escasez de recursos públicos inherente al qué hacer del Estado.

Otro aspecto para señalar es que éste conjunto de derechos están relacionados en la Constitución Política de todos los ciudadanos colombianos, no existe un grupo poblacional al cual no le asistan todos y cada uno de los derechos allí señalados, en este sentido, tanto un niño, como un persona mayor tienen estos mismos derechos y por consiguiente no se percibe un lineamiento específico de este “enfoque de derechos” exclusivo para la población adulta.

Por lo anterior, también es importante señalar, que las políticas prevaecientes en Colombia y en el Distrito incluyen de forma general el acceso de estos derechos a toda la población, sin distingo de raza, sexo o edad.

El último de los tres conceptos más relacionados en el enfoque metodológico de CHSPPA se circunscribe a la transformación de conflictos, cuyo fundamento se encuentra en que “el Proyecto Planeta paz se ha dado a la tarea de trabajar en la elaboración de una “estrategia social de paz”, bajo la premisa de que existe un conflicto armado en el país, como expresión de múltiples conflictos sociales, políticos, económicos y ambientales, y de que la solución política del mismo demanda la acción de organizaciones con capacidad para formular agendas alternativas viables, que den cuerpo a una ‘agenda mínima’ para la negociación, y políticas públicas que garanticen sus sostenibilidad” (Planeta Paz, 2009). Por tanto, se plantea un proceso de diseño de la PPA bajo la premisa de transformar la multiplicidad de conflictos entre actores sociales producto de “la fiesta de la guerra” que ha prevaecido en el país. Para lo anterior se sirve de los procesos participativos donde confluyen todos los actores del conflicto para transformarlos en busca del bienestar de la sociedad y de los individuos.

La posibilidad de transformar un conflicto depende de “la naturaleza de las relaciones entre los actores, las relaciones estructurales de poder, y las dinámicas y reconfiguraciones propias de los

conflictos” (Planeta Paz, 2009), por tanto, se esperaría que la PPA lograra capturar y especificar estos aspectos de todos y cada uno de los conflictos que se identifiquen en su etapa de diseño, así como los actores involucrados y las relaciones que en ellos existan. Una vez identificados se propone “la construcción de pactos sociales a institucionales de transformación de conflictos, es decir, de acuerdos entre actores sociales y de estos con el gobierno distrital para afectar las causas de dichos conflictos, asociadas con los problemas estructurales de la ciudad” (Planeta Paz, 2009)

Aunque es un poco confuso e intrincado el diagrama y las explicaciones que los documentos de Planeta Paz definen como el proceso de transformación del conflicto, se puede interpretar que éste se logra cuando las estrategias de los actores involucrados que no reconocen al otro (lo reprimen o ejercen poder unilateral) se convierten, a través de los acuerdos, en estrategias compartidas y/o articuladas y en entendimientos mutuos que se proyectan en la superación del conflicto.

En este sentido los documentos y los ejercicios participativos que sirvieron para la redacción de la CHSPPA identifican una gran cantidad de conflictos, que según el desarrollo responden a diferentes criterios de identificación. Por tanto, la clasificación no es homogénea y se captan todo tipo de problemas, sin que se perciba una clara sistematización de actores ni de las estructuras de poder o las dinámicas conflictivas. Sobre todo, porque se privilegia la perspectiva de los actores “afectados negativamente”, los cuales vienen de las organizaciones sociales, sin que exista un paralelo con otros actores involucrados, como por ejemplo los gremios o el mismo Estado que son retratados, en la mayoría de los casos como los principales “victimarios”, o al menos sobre los únicos que recae la solución dentro de los conflictos identificados. Asimismo, el papel de los representantes del Distrito se limita a relacionar los conflictos, no como un interlocutor con quien se hacen discusiones respecto del conflicto en cuestión.

Por ejemplo, el documento “Sistematización General del Proceso de Construcción Participativa De La Política Pública de Adulterez” relaciona conflictos asociados a temas sociales, económicos, territoriales, ambientales, barriales, de salud, ambiente, seguridad, servicios públicos, desplazamiento, paraísos fiscales, vías, rurales, étnicos, de discriminación, discapacidad, hombres, mujeres, educación, democracia, entre muchos otros, que se desarrollan en el Distrito, en las localidades, en los barrios, en las UPZ, en las cuerdas, en los colegios, en las veredas, en los lugares de trabajo y en las regiones de frontera. Aunque persiste una gran cantidad de conflictos relacionados con el acceso a trabajo y calidad de vida económica, en la mayoría de estos conflictos se relacionan los actores involucrados, pero no su perfil ni sus incentivos de actuación, tampoco la

dinámica que lleva a que los conflictos permanezcan o se desarrollen, asimismo no se percibe una interacción con los actores que afectan negativamente a la ciudadanía, sólo se tiene la versión de las “víctimas” que se retratan en cada uno de los conflictos identificados.

Lo más destacable de los conflictos allí relacionados es que ninguno se relaciona exclusivamente con la población adulta; de hecho, la mayoría de los conflictos se pueden aplicar a todos los ciudadanos, asimismo, como se dijo anteriormente, no existe una caracterización de actores con una visión alterna a la allí estipulada, se da por sentado que el conflicto señalado es la única forma de entenderlo.

En conclusión, los documentos y desarrollos llevados a cabo por Planeta Paz y la SDIS para servir de lineamientos para la PPA, son en sí mismos una aproximación novedosa para el diseño de una política social. Sin embargo, el enfoque de derechos y de transformación de conflictos se extienden en una gran cantidad de aspectos que la PPA debe atender, en los cuales se incluyen casi todos los bienes y servicios que un Estado debe garantizar a toda la ciudadanía. Por lo tanto, estos lineamientos se pueden entender como objetivos básicos y generales de un Estado, más que como elementos para el diseño de una política para una población particular.

Por otro lado, el CHPPA que sirve de fundamento a la PPA es confuso en cuanto a que no prioriza, jerarquiza o modula las acciones que el Distrito debe emprender para lograr atender la infinidad de temas a tratar. Tampoco caracteriza la población objetivo; da por sentado que los conflictos y los derechos que no son ajenos a cualquier ciudadano pueden ser tratados de forma específica en la población adulta. Igualmente, no hace un análisis de derechos que ya están siendo atendidos por las políticas generales del Distrito. Asimismo, los conflictos que deben ser identificados para el diseño de la PPA son un listado poco organizado que no define, como los mismos documentos sugieren que debería hacerse, todos los actores involucrados, las dinámicas que se desarrollan y la forma en qué deberían solucionarse.

## a. Diseño, Objetivos y Componentes de la PPA

El Decreto Distrital 544 de 2011 tiene por objeto adoptar la PPA para “que promueva, defienda y garantice progresivamente los derechos individuales y colectivos de las y los adultos urbanos y rurales” de Bogotá a quienes identifica como personas entre los 27 y 59 años.

El primer elemento a considerar es que la identificación del sujeto de las acciones de la PPA se limita a la edad. Este aspecto tiene relevancia dado que, como se observó en el capítulo de mejores prácticas internacionales, cada una de las poblaciones asociadas a las políticas del ciclo vital tienen condiciones específicas y exclusivas de riesgo o de vulnerabilidad, que van acompañadas de la edad como identificadores de las acciones que se requieren. Así por ejemplo los niños en primera infancia (personas entre 0 y 6 años) cuentan con programas específicos para mitigar riesgos asociados a la vacunación y a la asistencia escolar o los adultos mayores (personas mayores de 60 años) cuentan con programas que buscan limitar las vulnerabilidades económicas y afectivas que vienen acompañadas por la salida del mercado laboral y abandono familiar. El hecho de que la PPA no cuente con un aspecto o vulnerabilidad asociada y particular a la población entre 27 y 59 años aumenta el riesgo de que los objetivos y las medidas planteadas no cuenten con aspectos que los diferencien a las políticas generales ya instauradas en el Distrito. El resultado es que la PPA no cuente con una necesidad específica que cubrir, lo que dificulta la creación de programas o acciones que no están ya siendo ofertadas por el Distrito.

Tanto el diseño como la operación de la política se fundamentan en el enfoque de derechos, diferencial y poblacional, además es participativa, lo cual implica que los ciudadanos deben participar activamente en espacios de interlocución con la administración distrital para la aplicación de la política a través de escenarios que más adelante se explicaran.

La Política de y Para los Adultos PPA – se sirve de la movilización social y la transformación de los conflictos, que impacten las condiciones socioeconómicas, políticas, culturales y ambientales de la población adulta hacia la construcción de una ciudad equitativa, pluralista e incluyente, que respete las diferencias y las diversidades para fortalecer el ejercicio pleno de la ciudadanía.

Los principales objetivos específicos señalados por el Decreto 544 de 2011 se listan a continuación:

- a) Generar herramientas y procesos para el auto-reconocimiento y reconocimiento de las adultas y los adultos de Bogotá, DC, que permitan el desarrollo de sus libertades y

capacidades, encaminadas al mejoramiento de su calidad de vida, en armonía con el ambiente, a partir de su diversidad, sus derechos y su ciudadanía.

- b) Desarrollar estrategias que permitan el goce efectivo de los derechos sociales (salud, educación, alimentación y nutrición, recreación y deporte) y económicos (seguridad económica y trabajo digno y decente) de las y los adultos de Bogotá, DC, a través de la generación de oportunidades para lograr una vida autónoma y plena.
- c) Promover la incidencia de las adultas y los adultos en la planeación de proyectos urbanos y rurales, a través de la visibilización y orientación de las expresiones ciudadanas que se organizan alrededor de los diversos territorios.
- d) Promover y fortalecer los mecanismos y escenarios de participación, a través de la formación, organización y movilización social, que permitan la transformación de los conflictos sociales que impactan las condiciones de vida de la población adulta, para el ejercicio pleno de la ciudadanía en el Distrito.
- e) Transformar los conflictos de seguridad y convivencia mediante la optimización de los mecanismos y escenarios ciudadanos e institucionales de concertación, en la búsqueda de una Bogotá protectora y segura para adultas y adultos.
- f) Transformar imaginarios socioculturales, a través de la generación de espacios de encuentro, movilización y promoción de diálogos interculturales, en el marco de la ciudad plural y diversa, para alcanzar el reconocimiento de subjetividades, prácticas y formas de habitar el territorio en Bogotá, D.C.

Es interesante observar cómo cada uno de los objetivos planteados están relacionados o son objeto de otras políticas establecidas en el Distrito, pero no hace ninguna mención al respecto. Por ejemplo, el objetivo b) que incluye los derechos de salud, educación, recreación y deporte, además de los económicos, de por sí son una política o programa que el Distrito ofrece a toda la población bogotana. Un ejemplo de lo anterior es el Decreto 530 de 2010 “por el cual se adopta Política Pública de Participación Social y Servicio a la Ciudadanía en Salud para Bogotá” que en todo caso fue anterior al Decreto 544 de 2011.

Para lograr los objetivos la política de y para adultos cuenta con 5 dimensiones, que se dividen en 10 ejes de intervención y éstos a su vez en 20 líneas de acción según la Tabla 2.

**Tabla 2: Dimensiones, Ejes y Líneas de acción de la PPA**

Dimensión	Eje	Línea de acción
Socioeconómica	Adultos/as con trabajo digno y decente, y oportunidades económicas	Seguridad Económica
		Trabajo digno y decente
	Adultos/as gozando efectivamente de sus derechos sociales	Salud
		Educación
		Alimentación y Nutrición
	Recreación y Deporte	
Territorial	Una ciudad con territorios equitativos para los/as adultos/as	Planeación Equitativa en el uso del suelo
	Adultos/as en entornos saludables y favorables	Vivienda digna y hábitat de calidad
		Ambiente sano
		Movilidad humana
Participativa	Adultos/as con participación incidente en las decisiones de la ciudad	Participación ciudadana
	Adultos/as formados/as en cultura política	Transformación de conflictos
		Movilización Social
Seguridad y convivencia	Bogotá protectora y segura para adultos/as	Seguridad frente a la violencia
		Atención integral a víctimas del desplazamiento forzado
	Adultos/as conviviendo en paz	Espacios de paz, convivencia y concertación
Diversidad y cultura	Adultos/as visibles en la ciudad	Auto-reconocimiento y reconocimiento.
	Adultos/as que gozan de una ciudad intercultural, plural y diversa en igualdad y equidad	Cultura
		Libre desarrollo de la personalidad
		Inclusión de los grupos étnicos, y comunidades campesinas y rurales

Fuente: Decreto 544 de 2011

La agrupación de los ejes en las 5 dimensiones permite organizar las acciones de política. Sin embargo, no se percibe una jerarquización entre ejes y dimensiones, lo cual impide otorgar mayores niveles de prioridad entre las diferentes dimensiones y dentro de éstas los ejes de la política.

Por otro lado, los 10 ejes de la política son aspiracionales y en algunos casos sobrepasan las competencias y las responsabilidades que el Distrito tiene para con los ciudadanos. Un ejemplo de lo anterior es el eje que señala que los adultos deben gozar de un trabajo digno y decente. En términos operativos el objetivo pretende que a pesar de las condiciones del mercado laboral nacional e internacional el Distrito debe “garantizar” que todos los ciudadanos entre 27 y 59 años tengan un trabajo, y no sólo eso, digno y decente.

Es, por demás, evidente que el Distrito tiene algunas herramientas para afectar las condiciones y el acceso a trabajo por parte de los bogotanos, pero, de ninguna manera, puede “garantizar” que

todos posean uno, pues el acceso a trabajo depende de muchas variables exógenas al Distrito como la tasa de crecimiento de la oferta y demanda de trabajo, la tasa de cambio y de interés que afectan la inversión privada con la cual se crean o destruyen puestos de trabajo, las condiciones académicas de los postulantes de empleo, las calidades de trabajo que necesita la industria privada y la pública, entre muchas otras. Además, el Distrito no tiene injerencia en la estipulación del salario mínimo, que es la base de todos los demás salarios, tampoco tiene competencia exclusiva para determinar qué es un empleo digno y decente, que es competencia del Ministerio de Trabajo, así mismo no puede afectar las reglas que garantizan a los trabajadores acceso al sistema social. Más allá de los casi 20 mil empleados del Distrito la administración de la capital no puede incidir directamente en la calidad del trabajo y las prestaciones sociales que tienen. En resumen, las competencias y el alcance de la alcaldía no permiten lograr unilateralmente el logro de varios de los ejes planteados en la política, porque como en el caso del mercado laboral, son afectados por variables que el Distrito no puede controlar, se resalta que otros ejes como Adultos gozando efectivamente de los derechos sociales, adultos visibles en la ciudad, adultos en entornos favorables y saludables también adolecen del mismo inconveniente.

Aunque la clasificación por dimensiones y ejes es útil ilustrativamente, en términos de ejecución, las líneas de acción y su adecuada administración se convierten en forma en que política podrá lograr los objetivos planteados, dado que es a través de éstas que la PPA llega a los ciudadanos en el territorio. Dentro de las 20 líneas de acción se encuentran varios y diferentes tipos servicios públicos cuya oferta se debe garantizar, partiendo desde bienes públicos como salud y educación, pasando por otros como la movilización y diversidad cultural, hasta llegar a la movilización social y la cultura política de la ciudadanía. La multiplicidad y variabilidad de servicios requiere una adecuada organización institucional y un constante ejercicio de coordinación por parte de las entidades involucradas.

Por otro lado, como se puede observar las líneas de acción están agrupadas con criterios diferentes a la organización sectorial predominante en el Distrito. Así, por ejemplo, las actividades de vivienda y movilidad que se encuentran en el eje de adultos en entornos saludables corresponden a dos secretarías distintas dentro del gobierno distrital. Asimismo, las líneas de acción de cultura e inclusión de minorías que se encuentran en el eje de Adultos que gozan de una ciudad intercultural, plural y diversa son programas que también lideran dos entidades distintas. Esta clasificación de las líneas de acción alterna a la habitual no es en sí misma un inconveniente para la ejecución de la

política. Sin embargo, implica que los ejercicios de coordinación interinstitucional y homogenización se volverán cruciales para el éxito en el logro de los objetivos.

Finalmente, se observa la falta de líneas base y metas para cada uno de los objetivos planteados y para las líneas de acción o los ejes de la política, tampoco hay agregaciones cualitativas o cuantitativas que permitan entender el peso que cada línea de acción tiene dentro del eje particular y este dentro de la dimensión, al igual que sus antecedentes metodológicos no existe una jerarquización mínima que permita entender el grado de prioridad y el grado de importancia que cada una de las medidas tiene dentro de la PPA. En resumen la PPA carece de elementos básicos para poder realizar seguimiento y evaluación requeridos, no es posible trazar desde su implementación ni las necesidades que la generaron ni los estados en los que se encontraban los componentes antes de la implementación de la política.

#### b. Objetivos de la PPA y las Competencias de las Secretarías Distritales

La administración distrital se divide en 15 secretarías sectoriales y alrededor de 11 entidades más entre institutos y empresas de servicios públicos como ETB y Transmilenio. Dentro de las 15 secretarías se reparten 226 funciones, conforme los acuerdos del Consejo Distrital que regulan su actividad.

Como se expresó anteriormente, los ejes de la PPA son variados y la interpretación de sus alcances puede ser muy amplia. Para entender la amplitud del alcance de la política dentro del Distrito y particularmente dentro del qué hacer de las Secretarías sectoriales, se relacionaron las 226 funciones de las 15 secretarías con los 10 ejes de la PPA como se puede ver en la tabla 3.

**Tabla 3: Funciones y Competencias de las Secretarías Distritales relacionadas con los ejes de la PPA**

Nombre de la Secretaría	Número de Funciones Totales	Funciones Relacionadas con los ejes de la PPA	Porcentaje de coincidencia
Secretaría de La Mujer	14	14	100,0%
Secretaría de Movilidad	13	13	100,0%
Secretaría de Salud	14	14	100,0%
Secretaría de Cultura	21	20	95,2%
Secretaría de Educación	18	17	94,4%
Secretaría de Hábitat	17	16	94,1%

<b>Nombre de la Secretaría</b>	<b>Número de Funciones Totales</b>	<b>Funciones Relacionadas con los ejes de la PPA</b>	<b>Porcentaje de coincidencia</b>
<b>Secretaría de Ambiente</b>	25	23	92,0%
<b>Secretaría de Desarrollo Económico</b>	16	14	87,5%
<b>Secretaría de Planeación</b>	14	12	85,7%
<b>Secretaría de Seguridad, Convivencia Y Justicia</b>	24	20	83,3%
<b>Secretaría Distrital De Gobierno</b>	12	10	83,3%
<b>Secretaría de Integración Social</b>	5	4	80,0%
<b>Secretaría de Hacienda</b>	9	2	22,2%
<b>Secretaría General</b>	10	2	20,0%
<b>Secretaría Jurídica</b>	14	1	7,1%

Fuente: Elaboración propia a partir de Acuerdos de creación de cada una de las entidades del Distrito - Concejo de Bogotá.

Es claro que la relación entre los objetivos de los 10 ejes de la PPA y las funciones de las secretarías es elevada, pues en promedio llega al 80%. Tres secretarías: Mujer, Movilidad y Salud tienen el 100% de las funciones relacionadas con los ejes de la política, es decir, todas sus competencias tienen relación con los objetivos de la PPA en los aspectos que les corresponde realizar día a día. Las secretarías que tienen menor relación con la PPA son Hacienda, General y Jurídica, con 22%, 20% y 7% respectivamente, el resultado no sorprende por el carácter social de la PPA. Las 9 secretarías restantes presentan que el 80% de las competencias se relacionan con los ejes de la PPA, lo cual demuestra el alcance de la política.

En este sentido, es importante reconocer el carácter multisectorial y multiinstitucional de la PPA, sin embargo, su diseño, al menos en el decreto que la crea, no estipuló competencias claras para cada una de las secretarías distritales y los mecanismos de coordinación creados en el título III del Decreto 544 DE 2011, no fueron desarrollados ni en su conformación ni en su operación para que semejante política, que aglutinaba al menos el 80% del qué hacer de las secretarías tuviera una organización acorde a su alcance. Adicionalmente, dado que, como se vio anteriormente, existen 20 líneas de acción, todas de diferente naturaleza y con clasificaciones divergentes de las habituales en el Distrito, la falta de mecanismos y competencias claras hace que la operación de la PPA no sea eficiente y eficaz.

### c. Mapa de actores PPA

La PPA fue diseñada con un esquema institucional complejo, bajo el liderazgo de dos instancias Distritales: la Secretaría de Integración Social y la Secretaria de Salud, según lo establecido en el Art. 11 del Decreto 544 de 2011. A partir de la promulgación del decreto la **Subdirección para la Adultez**, que está adscrita a la Dirección Poblacional de la Secretaría de Integración Social, ha asumido el liderazgo en la implementación de la PPA, particularmente en espacios interinstitucionales, en tanto que no se encontraron evidencias de algún papel de liderazgo y/o coordinación de la PPA por parte de la Secretaría de Salud, lo cual se corrobora en la lectura de las actas de los CODA que a la fecha se han desarrollado.

La información disponible indica que la Subdirección para la Adultez ha realizado esfuerzos de seguimiento de la PPA en coordinación con la Dirección de Equidad y Políticas Poblacionales de la Secretaría de Planeación Distrital. Pero dadas las limitaciones de la PPA en cuanto al establecimiento de metas e indicadores para los objetivos planteados, su actividad se ha enfocado en solicitar a cada uno de los sectores del Distrito la identificación y conteo de los adultos que atienden dentro de sus programas y proyectos de inversión.

Por otro lado, la Subdirección para la Adultez se ha encargado principalmente de atender programas relacionados con la población habitante de calle y las personas en ejercicio de prostitución, para los cuales contaban con planes y recursos específicos. Es de resaltar que en ninguno de los dos casos se atendía exclusivamente a población entre 27 y 59 años, son programas generales para la población que presente la condición de habitabilidad en calle y ejercicio de la prostitución.

En cuanto a las instancias de coordinación quedó establecido que la implementación de la PPA se apoyaría en dos escenarios: el primero, de carácter institucional y técnico, es **la Mesa de Trabajo para la Adultez**, articulada a la **Comisión Intersectorial Poblacional –CIPO-** del Distrito, con la participación activa de diez Secretarías Distritales; y el segundo, de naturaleza mixta, es **el Comité Operativo de Adultez - CODA, articulado al Consejo Distrital de Política Social – CDPS**, en el cual se definió que participaran 23 miembros, entre funcionarios públicos y representantes de gremios y grupos de interés. También se previó que a escala local la coordinación intersectorial sea impulsada por los Comités Operativos Locales, que actúan en cada una de las veinte localidades de la ciudad.

En cuanto a la **Mesa de Trabajo para la Adultez**, no se encontraron evidencias de actividades realizadas con posterioridad a la promulgación del documento de Política Pública de y para la Adultez 2011 – 2044, publicado en noviembre de 2011, no obstante que sus funciones suponían un

papel relevante en cuanto a apoyo técnico y coordinación intersectorial, tal como se presenta a continuación en la tabla 4.

**Tabla 4: Funciones de la Mesa de Trabajo para la Adultez**

<i>a. Apoyar y contribuir a las acciones interinstitucionales necesarias para articulación y gestión de las instancias de coordinación de la PPA</i>
<i>b. Divulgar y posicionar la PPA en los escenarios locales y distritales en los cuales participa cada institución miembro de la Mesa de Trabajo de Adultez.</i>
<i>c. Asesorar técnica y conceptualmente el proceso de implementación de la PPA.</i>
<i>d. Articular los procesos generados al interior de la Mesa de Trabajo de Adultez con las acciones concretas que desarrolla cada sector administrativo en las esferas distrital y local.</i>
<i>e. Elaborar y establecer metodologías para la puesta en marcha y seguimiento del Plan de Acción de la PPA.</i>
<i>f. Aportar elementos conceptuales y metodológicos para el enriquecimiento de la ruta de transformación de los conflictos sociales de la adultez en Bogotá. g. Contribuir en la construcción y permanente actualización de la línea de base de la población adulta en Bogotá.</i>

**Por su parte, el Comité Operativo de Adultez - CODA**, es una instancia que hace parte de la estructura del Consejo Distrital de Política Social, como un escenario de participación, análisis y discusión de la temática de la etapa del ciclo vital correspondiente a la adultez en el Distrito Capital. El CODA tiene por objeto ser el organismo coordinador, asesor y de concertación de las acciones que se propongan para la implementación de la Política Pública de y para la Adultez, 2012-2044. El diseño del CODA, conforme la Resolución 699 de 2012 de la Secretaría de Integración Social, estableció que estaría integrado en primera instancia por 37 miembros de los cuales 22 son representantes de entidades del Distrito Capital, 9 son representantes del Sector Privado, 2 son de la Academia y 5 son representantes de organizaciones sociales y comunitarias.

La evidencia indica que el papel cumplido por el CODA se ha limitado fundamentalmente a coordinar con los integrantes del sector público (puesto que no ha participado activamente ninguno de los miembros del sector privado, academia o de organizaciones sociales y comunitarias) la entrega de informes de actividades para reportar la ejecución de la PPA a la Secretaría Distrital de Planeación y para identificar elementos y metodologías que permitan evaluar esa información. No se encontró información de participación o análisis de informes o propuestas de grupos representativos de la población adulta en las reuniones de comité realizadas en los cinco años que lleva el CODA.

Para efecto de contrastar la actividad del CODA con el alcance previsto para esa instancia en la PPA se presentan las funciones asignadas en la tabla 5.

**Tabla 5: Funciones del Comité Operativo de Adulthood - CODA**

<i>1. Hacer seguimiento, evaluación y análisis del estado de avance de las metas de la Política Pública de y para la Adulthood, y de las acciones planteadas en su plan de acción.</i>
<i>2. Realizar, compilar y mantener actualizados los diagnósticos de la situación de la población adulta en Bogotá.</i>
<i>3. Estudiar y analizar las políticas sociales y la oferta programática nacional y de otras instancias en materia de población adulta y emitir recomendaciones sobre su aplicación en el nivel distrital.</i>
<i>4. Circular la información actualizada sobre la población adulta en el Distrito Capital, analizarla e informar a la Unidad de Apoyo Técnico del Consejo Distrital de Política Social.</i>
<i>5. Coordinar la actuación de los diferentes actores involucrados en la implementación de la Política Pública de y para la Adulthood, y definir conjuntamente las estrategias de intervención y el papel de cada uno de los actores, dentro de las competencias legales que les son propias.</i>
<i>6. Gestionar la incorporación y posicionamiento de los temas de adulthood en las agendas de los sectores público y privado del nivel nacional, distrital y local.</i>
<i>7. Realizar el acompañamiento y seguimiento a los Comités Operativos Locales de Adulthood, conociendo, analizando y gestionando las propuestas, sugerencias e inquietudes de las personas adultas y sus organizaciones, abordadas desde los Comités Operativos Locales de Adulthood.</i>
<i>8. Consolidar oportunamente la información de las acciones realizadas por cada uno de los sectores relacionados con el tema de adulthood, y elaborar informe para presentar a la Unidad de Apoyo Técnico –UAT- del Consejo Distrital de Política Social que permita mantener actualizado el Sistema de información determinado para tal fin.</i>
<i>9. Generar los informes y documentos que contengan el resultado de las funciones antes descritas para ser presentados a la Unidad de Apoyo Técnico –UAT- del Consejo Distrital de Política Social.</i>
<i>10. Las demás funciones que le correspondan en razón a su carácter de instancia coordinadora, asesora y de concertación de las acciones que se propongan dentro de la implementación de la Política Pública de y para la Adulthood. Instancia mixta local: Comité Operativo Local de Adulthood</i>

Fuente: Artículo 13 del Decreto 460 de 2008 y el Artículo 4° de la Resolución 699 de 2012.

En cuanto a los Comités Operativos Locales de Adulthood - COLA, tienen por objeto ser una instancia mixta de carácter consultivo y promotor de la movilización, agenciamiento y territorialización de la Política Pública de y para la Adulthood, y deben ser escenario de encuentro, visibilización, concertación, articulación y participación de la población adulta en Bogotá, para el análisis, discusión y

formulación de propuestas y recomendaciones frente a la implementación de la Política Pública, y su materialización en las localidades de la ciudad.

La evidencia disponible indica que, como se mostrará más adelante, en los COLA no se ha presentado la dinámica esperada, puesto que la población adulta no participa en este escenario; siendo que esta sería una instancia adecuada para que se de esa participación, tal como se desprende de las funciones que le fueron asignadas (Tabla 6)

**Tabla 6: Funciones Comité Operativo Local de Adulthood - COLA**

<i>1. Visibilizar y posicionar a la población adulta de cada localidad.</i>
<i>2. Construir e implementar de forma participativa el Plan de Acción Local para la población adulta en cada localidad.</i>
<i>3. Posicionar la Política Pública de y para la Adulthood en los escenarios locales estratégicos.</i>
<i>4. Elaborar y mantener actualizados el mapa local de conflictos y la lectura de realidades de la población adulta en la localidad, y presentarlos de forma oportuna al CLOPS para la articulación de acciones a través de la estrategia de GSI.</i>
<i>5. Actualizar los diagnósticos locales.</i>
<i>6. Construir el portafolio de servicios locales para la población adulta.</i>
<i>7. Articular el Plan de Acción Local a las mesas territoriales y difundir la oferta programática pública, privada y comunitaria para población adulta; teniendo en cuenta las particularidades de cada territorio, identificadas en las lecturas de conflictos.</i>

Por otro lado, como se dijo anteriormente, las competencias de las 15 secretarías tienen más del 80% de relación con los ejes de la PPA, por tanto, se pueden organizar por grado de importancia para la aplicación de los objetivos de la PPA en la población entre 27 y 59 años. En el gráfico 3 se puede apreciar cómo las Secretarías de la Mujer, Movilidad y Salud son las que tienen mayor relación con la política, por tanto, su papel dentro del logro de las metas de la PPA debería ser mayor, al respecto se aprecia que los espacios CODA y COLA, la participación de estas secretarías no es muy activa, salvo la Secretaría de Integración Social que, a través de la Subdirección para la Adulthood, lidera la convocatoria periódica de los CODA y prepara la agenda de cada reunión.

**Gráfico 3: Mapa de actores PPA**



Fuente: Elaboración propia con base en el Decreto de organización de la estructura, organización y funcionamiento de los organismos y de las entidades de Bogotá, Distrito Capital.

### Gestión y operación de la PPA

Continuando con la aplicación de la metodología diseñada para la evaluación institucional, en este capítulo se busca determinar la ejecución operativa de la PPA evaluando su inclusión en los dos últimos planes de desarrollo distritales, la participación de las Secretarías Distritales en la ejecución de la política, la asignación de recursos y la operación de los espacios de participación.

#### a. Planes de Desarrollo (2012-2016) y (2016-2020)

El Plan de Desarrollo Distrital 2012-2016 Bogotá Humana contiene 32 componentes que muestran una alta dispersión y se reparten en 484 indicadores en total. De éstos 379 indicadores están relacionados con los ejes de la PPA, es decir, el 78%. Ahora bien, según la caracterización de los documentos de política y los desarrollos de la CEPAL, la necesidad más apremiante de las personas entre 27 y 59 años es la sostenibilidad del ingreso y trabajo, sin embargo, este componente apenas se relaciona directamente en 10,2% de las metas de la PPA, siendo más importante salud. (Tabla 7).

**Tabla 7: Participación de los ejes de la PPA dentro del Plan de Desarrollo (2012 -2016) Bogotá Humana**

Componente Bogota Humana	Metas	Participación
Territorios saludables y red de salud para la vida desde la diversidad	42	11,1%
Movilidad Humana	37	9,8%
Apoyo a la economía popular, emprendimiento y productividad	32	8,4%
Ejercicio de las libertades culturales y deportivas	25	6,6%
Bogotá Humana ambientalmente saludable	24	6,3%
Recuperación, rehabilitación y restauración de la estructura ecológica principal y	20	5,3%
Lucha contra distintos tipos de discriminación y violencias por condición, situació	16	4,2%
Bogotá Humana: participa y decide	16	4,2%
Basura cero	15	4,0%
Bogotá Humana con igualdad de oportunidades y equidad de género para las mu	12	3,2%
Soberanía y seguridad alimentaria y nutricional	11	2,9%
Bogotá, un territorio que defiende, protege y promueve los derechos humanos	11	2,9%
Gestión integral de riesgos	11	2,9%
Revitalización del centro ampliado	10	2,6%
Vivienda y hábitat humanos	10	2,6%
Estrategia territorial regional frente al cambio climático	8	2,1%
Trabajo decente y digno	7	1,8%
Transparencia, probidad, lucha contra la corrupción y control social efectivo e inc	7	1,8%
Fortalecimiento y mejoramiento de la calidad y cobertura de los servicios públic	7	1,8%
Ruralidad humana	7	1,8%
Bogotá Humana por la dignidad de las víctimas	6	1,6%
Fortalecimiento de las capacidades de gestión y coordinación del nivel central y l	6	1,6%
Fortalecimiento de la seguridad ciudadana	6	1,6%
Construcción de saberes. Educación incluyente, diversa y de calidad para disfruta	5	1,3%
Territorios de vida y paz con prevención del delito	5	1,3%
Fortalecimiento de la función administrativa y desarrollo institucional	4	1,1%
Bogotá, territorio en la región	4	1,1%
TIC para Gobierno Digital, Ciudad Inteligente y sociedad del conocimiento y del e	3	0,8%
Bogotá decide y protege el derecho fundamental a la salud pública	3	0,8%
Garantía del desarrollo integral de la primera infancia	3	0,8%
Ciencia, tecnología e innovación para avanzar en el desarrollo de la ciudad	3	0,8%
Bogotá, ciudad de memoria, paz y reconciliación	3	0,8%

Fuente: Elaboración propia con base en los ejes de la PPA dentro del Plan de Desarrollo (2012 -2016) Bogotá Humana

En el Plan de Desarrollo 2016 – 2020 Bogotá Mejor para Todos la dispersión es menor, pues parte de los 16 sectores de la administración, para luego distribuir las políticas en 885 indicadores. La mayor cantidad de indicadores implica que hay más metas relacionadas (597) que con el PDD Bogotá Humana, pero también al existir menos sectores, cuentan con una dispersión moderada.

Nuevamente, la escasez de metas relacionadas con el tema económico es notoria, pues sólo el 7,5% de los indicadores están relacionados con desarrollo económico y/o trabajo digno. (Tabla 8)

**Tabla 8: Participación de la PPA dentro del Plan de Desarrollo (2016-2020) Bogotá Mejor para Todos**

Sector	Indicadores	Participación
Sector Ambiente	97	16,2%
Sector Cultura, recreación y deporte	80	13,4%
Sector Movilidad	48	8,0%
Sector Desarrollo económico, industria y turismo	45	7,5%
Sector Mujeres	45	7,5%
Sector Gobierno	42	7,0%
Sector Hábitat	42	7,0%
Sector Salud	41	6,9%
Sector Seguridad, Convivencia y Justicia	33	5,5%
Sector Gestión pública	31	5,2%
Sector Integración social	26	4,4%
Sector Educación	25	4,2%
Sector Planeación	18	3,0%
Sector Hacienda	14	2,3%
Otras entidades distritales	6	1,0%
Sector Gestión Jurídica	4	0,7%

Fuente: Elaboración propia con base en los ejes de la PPA dentro del Plan de Desarrollo (2016-2020) "Bogotá Mejor para Todos".

Es importante resaltar, que el ejercicio de clasificación de los componentes y sectores de los últimos planes de desarrollo Distrital mostraron gran dificultad de clasificación en los ejes de la política, básicamente por el carácter multidimensional de la PPA, que como se expresó anteriormente no contó con un diseño institucional adecuado para organizar, jerarquizar y armonizar la multitud de acciones a direccionar a través de la PPA.

La Gráfico 4 muestra la participación de los indicadores y metas de los dos últimos planes de desarrollo (2012-2016 y 2016-2020) dentro de los ejes de la política. Se aprecia que la mayoría de las acciones de los Planes de Desarrollo Distritales se concentran en los ejercicios de vivienda, ambiente, movilidad, salud, educación, alimentación y recreación y deporte. En los dos periodos de gobierno se puede apreciar que la mayor de las preocupaciones expresadas en los antecedentes metodológicos de la PPA y en los documentos nacionales e internacionales que se han revisado en

este documento y tiene relación con el tema de acceso a trabajo digno y a la estabilidad económica tiene una participación media.

**Gráfico 4: Participación de la PPA dentro de las metas de los dos últimos Planes de Desarrollo Distritales**



Fuente: Elaboración propia con base en los Participación de la PPA dentro de las metas de los dos últimos Planes de Desarrollo Distritales

Con base en las tablas 7 y 8 y la Gráfico 4 se puede concluir que la PPA tiene una gran relación con los objetivos de los PDD, sin embargo, dado que los PPD no fueron diseñados desde la perspectiva de la población entre 27 y 59 años o al menos teniendo un criterio particular en esta población, es una mera casualidad que se de este resultado, es más bien, el hecho de que la PPA y sus objetivos son muy amplios y redundan sobre políticas ya presentes en el Distrito y en los planes de desarrollo. Es decir, se consolida el resultado de que las políticas generales del Distrito ya incluyen las necesidades que la PPA busca cubrir, asimismo, se evidencia que no es necesario establecer una política específica para esta edad y cubrir las necesidades planteadas por la PPA como objetivos de política

b. Participación de los sectores en la ejecución de programas que impactan a la población adulta

La participación de los sectores dentro de programas del PDD 2016-2020<sup>6</sup> que tienen relación con la población adulta se establece haciendo una relación de los indicadores y metas que los mismos organismos ejecutores de las metas establecieron en el Sistema de Seguimiento al Plan de Desarrollo Distrital- SEGPLAN como relacionados con la población entre 28 y 60 años<sup>7</sup>. El resultado más evidente es que de los 885 indicadores del plan, sólo 28 (3,2%) fueron identificados como los que afectan la población entre 28 y 60 años. (Tabla 9)

**Tabla 9: Relación entre los ejes de la política y los indicadores sectoriales del PDD 2016-2020 Bogotá Mejor para Todos**

Sector	Identificación
Cultura, recreación y deporte	15,8%
Mujeres	8,0%
Gobierno	4,5%
Salud	2,1%
Seguridad, Convivencia y Justicia	1,9%
Integración social	1,5%
Educación	1,4%
Ambiente	0,0%
Desarrollo económico, industria y turismo	0,0%
Gestión Jurídica	0,0%
Gestión pública	0,0%
Hábitat	0,0%
Hacienda	0,0%
Movilidad	0,0%
Planeación	0,0%
<b>Total Distrital</b>	<b>3,20%</b>

Fuente: Elaboración propia con base en la Participación de la PPA dentro de las metas de los dos últimos Planes de Desarrollo Distritales

Se puede ver cómo en el caso del sector de cultura, recreación y deporte el 15,8% de las metas tienen relación con la población adulta, le siguen mujeres y gobierno. Es importante señalar que en

<sup>6</sup> No es posible hacer este mismo ejercicio para el PDD 2012-2016 porque para ese plan no existía la misma herramienta que ahora se desarrolló para el PDD 2016-2020.

<sup>7</sup> El SEGPLAN tiene dentro de los criterios de focalización de las metas y clasificadores que permiten que las entidades ejecutoras de los proyectos y las metas indiquen qué tipo de población impacta el proyecto particular, así se encuentran clasificadores para relacionar población, indígena, ROM, palenquera, discapacitados, niños, adultos mayores y personas por grupo etario. Dentro de los clasificadores etarios se encuentra uno que corresponde a personas entre 28 y 60 años, que si bien no es exactamente la edad que comprende el Decreto 544 de 2011 si puede servir para establecer enfoques en la población adulta que no es joven ni tampoco adulta mayor.

ningún caso se encontró que esta clasificación fuera exclusiva para adultos, es decir, que además de impactar a la población adulta (27-59 años) las metas impactan otros grupos poblacionales.

Si bien la secretaría de cultura, recreación y deporte señaló el 15,8% de sus proyectos como relacionados con la población adulta, esos mismos indicadores estaban impactando a las otras categorías etarias (niños, adolescentes, jóvenes y adultos mayores) así como otras poblaciones como indígenas, ROM, afrodescendientes, etc. En conclusión, ninguno de los 885 indicadores del PDD 2016-2020 tiene una vinculación exclusiva con la población adulta. En este sentido, se refuerza la idea que la población adulta no tiene un aspecto o vulnerabilidad específica que permita desarrollar programas exclusivos dentro del PDD 2016-2020 con un alcance limitado a su edad.

### c. Participación presupuestal de la PPA dentro de los Planes de Desarrollo 2012 – 2016 y 2016 – 2020

Partiendo del hecho que no existe una asignación presupuestal exclusiva para la población adulta, el siguiente ejercicio cuantifica los recursos de los proyectos o metas que tienen alguna relación con los ejes de la PPA, por tanto, no es un valor que se le pueda asociar solamente a la población adulta, es la relación de recursos que tienen cada uno de los programas que se relacionan, no exclusivamente, con alguno de los ejes de la PPA.

La grafica 5 indica que el presupuesto asignado a las metas relacionadas con la política para adultos es nominal y porcentualmente mayor en la administración Bogotá Mejor Para Todos (2016-2020) que en Bogotá Humana (2012-2016): 11,7 billones (82% del Presupuesto del Plan de Desarrollo Distrital 2016-2020) y 8,3 billones (68% del Presupuesto del Plan de Desarrollo Distrital 2012-2016)

El gasto más alto en las dos administraciones se relaciona con los metas de vivienda, ambiente y movilidad, donde la gestión de los alcaldes es más preponderante, dadas las competencias que tienen para la administración de entes territoriales como las alcaldías.

Las metas de participación ciudadana y auto reconocimiento reflejan mayores recursos asignados en la administración del Plan de Desarrollo Distrital 2012-2015.

**Gráfico 5: Presupuesto asignado a los programas que tienen relación con los ejes de la PPA**



Fuente: Elaboración propia Presupuesto asignado a los programas que tienen relación con los ejes de la PPA

#### d. Espacios de participación de la PPA (COLA)

De las 20 localidades del Distrito sólo 9 cuentan con el COLA instituido en 2017, en estas 9 localidades solo se han realizado 18 reuniones, destacándose la localidad de Engativá que aun cuando tiene COLA, no presenta reporte de reuniones realizadas. En promedio a cada una de las reuniones asisten 2 instancias<sup>8</sup> y sólo en 5 ha participado la comunidad. Es decir, que los Consejos Locales de la Política para Adultos tienen poca acogida en las localidades y baja participación de las instancias y los ciudadanos. (Tabla 10)

**Tabla 10: Realización y participación en los COLAS 2017 por localidad**

Localidad	Existencia del COLA ene-jun. 2017	Numero de reuniones enero - junio 2017	Número de Instancias reunidas ene-jun. 2017	Participación de la Comunidad ene-jun. 2017
Usaquén	NO	0	0	NO
Chapinero	NO	0	0	NO
Santa fe	SÍ	1	3	NO
San Cristóbal	NO	0	0	NO

<sup>8</sup> 2,05 instancias

Localidad	Existencia del COLA ene-jun. 2017	Numero de reuniones enero - junio 2017	Número de Instancias reunidas ene-jun. 2017	Participación de la Comunidad ene-jun. 2017
Usme	SÍ	5	7	SÍ
Tunjuelito	SÍ	1	4	SÍ
Bosa	NO	0	0	NO
Kennedy	NO	0	0	NO
Fontibón	NO	0	0	NO
Engativá	SÍ	0	0	NO
Suba	NO	0	0	NO
Teusaquillo	SÍ	3	5	NO
Barrios Unidos	SÍ	4	4	NO
Los Mártires	SÍ	2	2	SÍ
Antonio Nariño	SÍ	1	8	SÍ
Puente Aranda	SÍ	1	8	SÍ
Candelaria	NO	0	0	NO
Rafael Uribe	NO	0	0	NO
Ciudad Bolívar	NO	0	0	NO
Sumapaz	NO	0	0	NO
TOTAL				

Fuente: Elaboración propia con base en la Información suministrada por SDIS sobre "Realización y participación en los COLAS 2017 por localidad".

#### e. Conflictos identificados en la etapa de Diseño de la PPA

En la etapa de diseño del PPA, la cual sirvió para construir el Decreto 544 de 2011 se realizó un trabajo participativo en las 20 localidades que buscaba identificar los conflictos que la comunidad expresaba deberían hacer parte de la PPA. Los conflictos identificados suman 226 y uno de los rasgos predominantes es que ninguno es específico de la población objeto de la PPA, sólo se le aplica el calificativo "los adultos y las adultas" en el enunciado del conflicto. Por ejemplo, se enuncian conflictos como "Clasificación de Zonas de Alto riesgo de remoción de Masa que amenaza la vida y permanencia de los adultos y adultas", "ausencia de servicio público de agua y alcantarillado que afecta a adultas y adultos y sus familias residentes de zonas semi rural", "Los adultos y adultas de la zona rural de la localidad de Santa Fe tienen limitación de acceso y disponibilidad de educación, salud, trabajo digno acorde a su condición de población rural", "Adultos y adultas de estas localidades afrontan restricciones de calidad y disponibilidad del espacio público por inadecuado uso del mismo". Es de resaltar que, en efecto, estos temas afectan a la población adulta, pero

también a la infantil, a la persona mayor y a los jóvenes, lo cual impide hacer ejercicios de diseño específico para la población adulta.

Por otro lado, estos temas, como se vio en el caso de las líneas de acción de la PPA, ya están siendo atendidas o son competencia de alguna de las secretarías, en tal caso, crear acciones o programas adicionales alrededor de estos temas, sin contemplar una articulación con las acciones existentes, sólo crearía redundancia con las competencias o con los programas que ya tiene el Distrito.

Finalmente, al clasificar los 226 conflictos por líneas de acción de la PPA se puede observar cómo la línea de acción denominada “Cultura Política” no tiene relación con ninguno de los conflictos allí identificados<sup>9</sup>. Asimismo, se observa cómo más del 50% de los conflictos se concentran en Vivienda, Ambiente, Movilidad, Trabajo Digno y Seguridad, temas que como se ha dicho en reiteradas ocasiones ya tienen una secretaría específica con competencias para abordarlos. (Tabla 11)

**Tabla 11: Conflictos Identificados en el Diseño de la PPA**

Tipo de Conflicto	Porcentaje
Vivienda, ambiente y movilidad	27%
Trabajo digno y decente	15%
Seguridad y Víctimas	15%
Salud, Educación, Alimentación, Recreación y deporte	13%
Planeación equitativa del suelo	9%
Cultura y tolerancia (LGTBI, campesinos y étnicos)	8%
Participación Ciudadana	6%
Espacios de convivencia y paz	5%
Auto reconocimiento	2%

Fuente: Elaboración propia con base en Conflictos Identificados en el Diseño de la PPA

## 5. Identificación y Prioridad de la PPA por parte de los Funcionarios Públicos del Distrito

Para analizar el conocimiento que tienen los funcionarios del Distrito de la PPA y la incorporación de la misma dentro de la gestión de algunas de sus actividades y la de entidades que tienen más relación con la población adulta se aplicaron 34 encuestas a los técnicos y cinco entrevistas

<sup>9</sup> Ver capítulo 7.

semiestructuradas a directivos de las secretarías relacionadas con la PPA. (El diseño de las herramientas y los principales resultados se encuentra en el ANEXO 1 de este documento).

Dentro de los resultados de aplicación de las herramientas se puede destacar que la mayoría de los técnicos dicen tener conocimiento de la PPA, pero fallan a la hora de identificar el rango de edad de la política, así como los componentes o el objetivo planteado en el Decreto 544 de 2011. Esto se demuestra en que sólo 15 (38%) del total de encuestados, lograron determinar con algún grado de especificidad, menos del 60%, el objetivo de la PPA planteado en el Decreto 544 y el rango de edad.

En cambio, en el nivel directivo las entrevistas semiestructuradas todos expresaron no conocer la política a fondo o sólo reconocerla por su nombre, más no por sus objetivos o rango de edad particular. Menos de 3% de la muestra reconoce claramente a la Subdirección para la Adulthood como la encargada de la ejecución de la PPA.

Según el 21% de los encuestados el eje de “Adultos Gozando de Entornos Saludables y Favorables” es el eje que se reconoce como el de más relación con la gestión del encuestado o entrevistado y su área. El eje que los funcionarios relacionan más con las competencias de la Secretaría o entidad a la que pertenecen es el de “Adultos Gozando efectivamente de los Derechos Sociales”. La generalidad de los dos ejes identificados dificulta saber en qué se especializan, actividad específica de la PPA, las personas y las entidades a las que pertenecen.

Más de 50% de los encuestados dicen que no tienen en cuenta algunos de los ejes de la PPA a la hora de realizar la programación presupuestal de la dependencia a la que pertenecen. Por otro lado, el eje que es más tenido en cuenta al momento de realizar la programación presupuestal es “Adultos en Entornos Saludables y Favorables” (48%), le sigue con 44% el eje de “Adultos con participación incidente en las decisiones de la ciudad”.

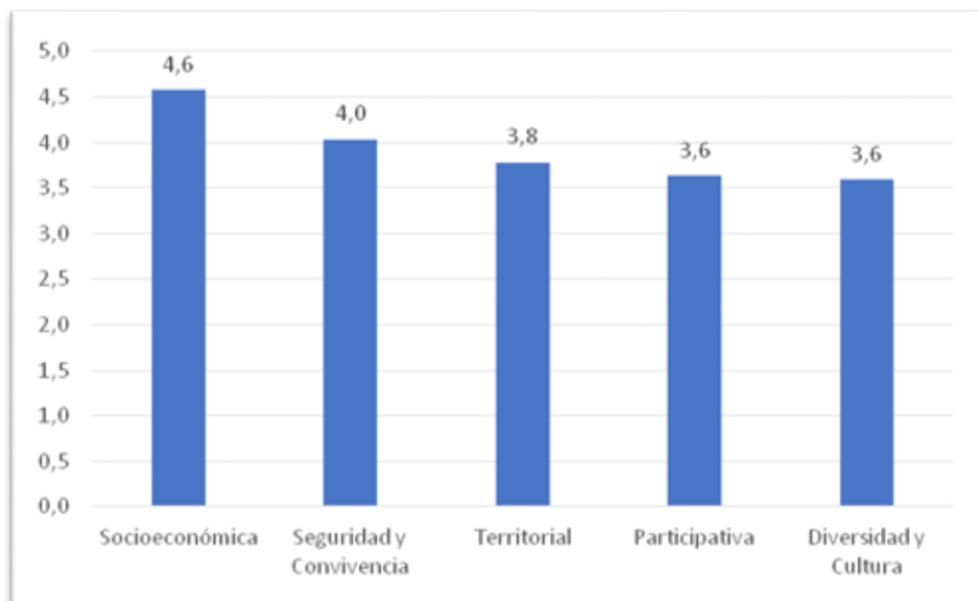
En cuanto a la percepción de vulnerabilidad en la población entre 27 y 59 años, se aprecia que el 88% de las encuestas y entrevistas especifican que existe una vulnerabilidad específica a la población y de estos más del 50% señala temas relacionados con el mercado laboral y con la estabilidad económica. Es de resaltar que este resultado es compatible con los postulados de la CEPAL y con la identificación de conflictos que se ha realizado.

Para determinar el grado de prioridad y jerarquizar las dimensiones, los ejes y las líneas de acción de la PPA se estimó un indicador que asigna un valor de 0 a 5 en grados de importancia siendo 0 el de menor importancia y 5 el de mayor importancia. Cabe resaltar que no se busca descalificar

ninguna de las dimensiones, ejes o acciones de política, el objetivo es jerarquizar por orden de importancia estos aspectos de la PPA, la estimación del indicador se explica en el ANEXO 1.

El grado de importancia que los funcionarios del Distrito les dan a las 5 dimensiones de la política es alto en todos los casos, siendo “Diversidad y Cultura” la que menos puntaje tiene (3,6), mientras que la dimensión “Socioeconómica” llega al nivel más alto con 4,6. (Gráfico 6)

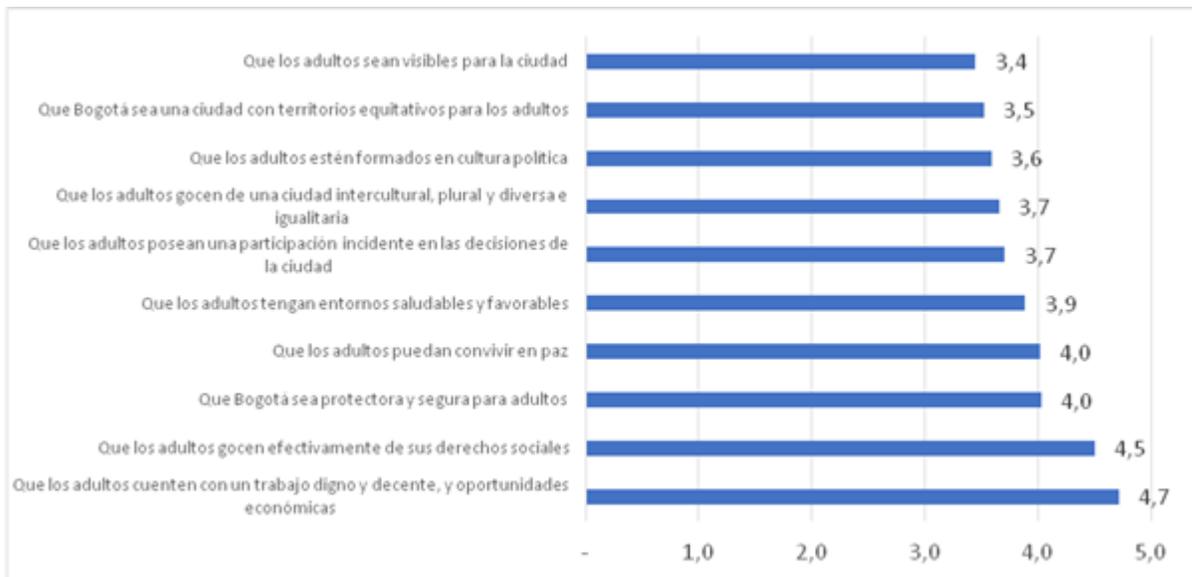
**Gráfico 6: Indicador de Importancia relativa de las 5 Dimensiones de la PPA**



Fuente: Elaboración propia

En cuanto al grado de importancia que los funcionarios le otorgan a los Ejes de la PPA se muestra en la Gráfico 7, donde se puede observar que el eje que se relaciona con que los adultos cuenten con un trabajo digno y decente, y oportunidades económicas tiene la mayor calificación (4,7), seguido por el que tiene relación con que los adultos gocen efectivamente de los derechos sociales (4,5). En los últimos lugares se encuentran que los adultos sean visibles para la ciudad y que Bogotá sea una ciudad con territorios equitativos para los adultos, con 3,4 y 3,5 respectivamente.

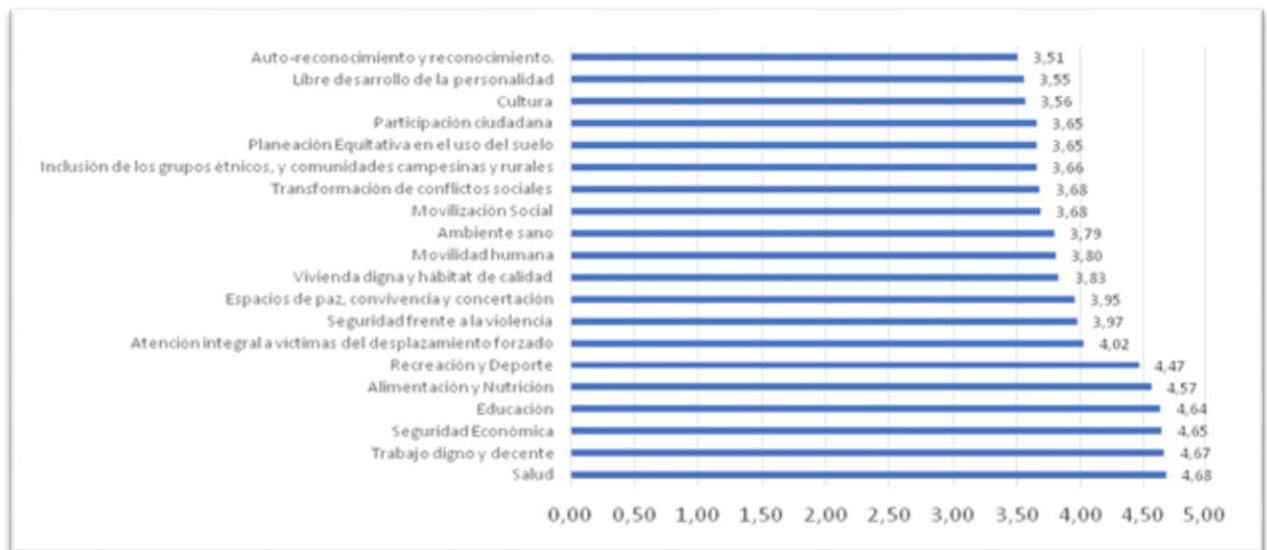
**Gráfico 7: Indicador de Importancia relativa de los 10 ejes de la PPA**



Fuente: Elaboración propia

Finalmente, el indicador de importancia muestra que las líneas de acción de la PPA que tienen mayor nivel de importancia son salud, trabajo digno y decente y seguridad económica, con 4,68; 4,67 y 4,65 respectivamente. Educación, Alimentación y Nutrición, y Recreación y Deporte les siguen, con niveles de importancia relativa similares, sin embargo, a partir de allí las demás líneas de acción pierden grado de importancia hasta llegar a 3,55 para la línea de Libre Desarrollo de la Personalidad y 3,51 para la línea de Auto-reconocimiento y Reconocimiento, siendo éstas dos últimas las que menores niveles de importancia tienen para los encuestados y entrevistados. (Gráfico 8)

**Gráfico 8: Indicador de Importancia relativa de las 20 líneas de Acción de la PPA**



Fuente: Elaboración propia

En conclusión, los funcionarios encuestados expresan conocer la PPA, sin embargo, cuando se profundiza en el alcance del Decreto 544 de 2011, no conocen con precisión los objetivos, no tienen claro los principales elementos de la misma y no saben qué instancia lidera en el Distrito su ejecución.

Las personas encuestadas expresan que en su gran mayoría los ejes de la política no tienen que ver directamente con sus despachos y entidades a las que pertenecen. Además, son más las personas que expresan no tener en cuenta los ejes de la PPA a la hora de programar el presupuesto, que las que sí lo hacen. Este resultado es congruente con el hecho de que los instrumentos de seguimiento al Plan de Desarrollo Distrital de la Secretaría de Planeación y las herramientas de presupuestación (SEGPLAN, MUSI y PREDIS) no presentan especificidad de programas y proyectos para la población entre 27 y 59 años. Como se ha indicado anteriormente, no implica que la población de 27 a 59 años y sus necesidades no sean consideradas por el Distrito, sino que las políticas, programas y proyectos que las afectan no tienen como variables de planeación ese rango de edad.

Una buena cantidad de las personas encuestadas (88%) dicen que perciben una vulnerabilidad específica a la edad de 27 a 59 años, asimismo, la mayoría asocia esa vulnerabilidad al mercado laboral y la estabilidad económica, lo cual es congruente con los análisis de la CEPAL respecto a las vulnerabilidades más apremiante de esta población.

Las personas encuestadas priorizan consistentemente la dimensión socioeconómica, el eje de trabajo digno y decente, y la línea de acción salud. Es decir, que las personas que diligenciaron la

encuesta priorizan el trabajo digno y decente sobre los demás ejes, quedando en segundo lugar seguridad económica y salud. Sin embargo, es importante resaltar que estos tres ejes ya son atendidos por alguna de las Secretarías del Distrito conforme a sus competencias y a través de los programas que desarrollan, como se señaló en los anteriores capítulos.

Finalmente, los directivos de las Secretarías de Ambiente, Hábitat y Mujer que fueron entrevistados comentaron que la atención a la población adulta la realizan a través de políticas sectoriales que atienden vulnerabilidades o realizan acciones afirmativas para grupos concretos de población, pero que no especifican o resaltan en la etapa de diseño o de operación la población entre 27 y 59 años, aunque evidentemente son atendidos por los programas ofrecidos por estas secretarías. Asimismo, estos funcionarios comentan que, en todo caso, las acciones afirmativas tienen prioridad para los niños, los adultos mayores y los demás grupos poblacionales que presenten vulnerabilidades evidentes como mujeres, minorías étnicas o personas con discapacidad.

Adicionalmente a lo anterior, esta consultoría hizo una entrevista con Secretaría de Desarrollo Económico - SDE, donde se trataron tema alrededor de la población adulta. De la misma manera, se puede concluir que 1) la SDE no cuenta con programas particulares para la población entre 27 y 59 años, más bien, percibe sus competencias de acuerdo a las necesidades de trabajo de la población bogotana, haciendo especial énfasis en la edad del primer trabajo, 2) asimismo, hace énfasis en la población que, independientemente de su edad, tenga problemas para encontrar trabajo y finalmente 3) asegurar que los bogotanos tengan la oportunidad de lograr un mínimo adecuado para subsistir en medio de una economía de mercado.

## 6. Análisis Cruzados

El segundo componente de la Metodología de Evaluación Institucional diseñada busca hacer comparaciones entre los aspectos del deber ser con el diseño y la operación de la PPA, el objetivo es determinar si la PPA ha logrado ajustarse a lo que los lineamientos internacionales y su propio diseño se han cumplido o no en la operación. Es de resaltar que algunos de los elementos anunciados en los capítulos anteriores serán recapitulados para dar algunas interpretaciones de los resultados acá expresados.

### a. Objetivos de la PPA vs ODS

Como se puede ver en la Gráfico 9 al clasificar los 168 indicadores ODS por el eje de la PPA, 144 de éstos tienen relación con alguno de los ejes de la PPA, es decir que el 86% de los indicadores ODS

incluyen los 10 ejes de la PPA, por tanto, se observa lo aspiracional de la PPA. Se enfoca en 12 sectores que tienen relación directa con los ODS que a su vez no cuentan con una especificidad sobre la población objetivo. Se destacan vivienda, ambiente y movilidad con la concentración del 36% y trabajo digno y decente con el 25%, los demás ejes de la política representan menos del 32% de los ODS.

**Gráfico 9: Participación de los indicadores ODS dentro de los ejes de la PPA**

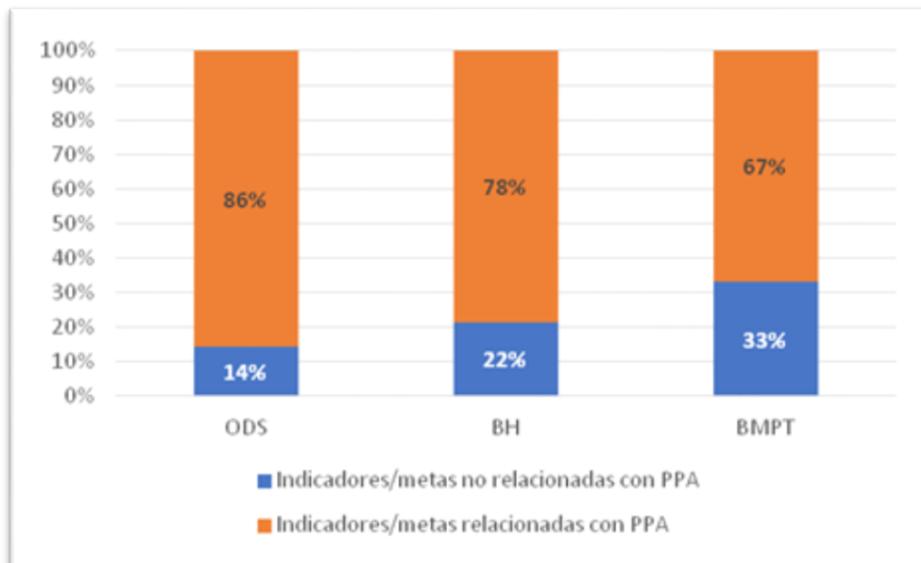


Fuente: Elaboración propia con base en análisis de la “Participación de los indicadores ODS dentro de los ejes de la PPA”

Es decir que el diseño de la PPA involucra muchos de los objetivos planteados en los ODS, sin embargo, no se observa que tal resultado sea planeado, pues ni los antecedentes metodológicos ni el Decreto 544 de 2011 mencionan los ODS como fuente de diseño u operación de la PPA. Este resultado plantea que el diseño de la PPA no tuvo en cuenta que los ejes y las líneas de acción tienen como objetivos los mismos que se tiene para la población en general. Este resultado, también tiene que ver con el hecho de que la identificación del sujeto de la PPA se limita a la edad entre 27 y 59 años, una condición que tiene más del 50% de la población en Bogotá y que por tanto ya es objeto de las políticas y programas generales.

Por otro lado, en la Gráfico 10, se muestra que el grado de relación de la PPA con los indicadores de ODS y las metas del Plan de Desarrollo Distrital – PDD Bogotá Humana (2012-2016) y el PDD Bogotá Mejor para Todos, es muy alto. Es decir que el alcance de la PPA es muy amplio, pues abarca el 86%, 78% y el 67% de los ODS, BH y BMPT, respectivamente.

**Gráfico 10: Porcentaje de metas/indicadores de ODS, los Planes de Desarrollo de Bogotá Humana y Bogotá Mejor para Todos**



Fuente: ODS, Planes de Desarrollo 2012-2016. 2016-2020.

En la Tabla 12, se destaca que la participación más significativa de los ejes de la PPA en los dos PDD correspondió a vivienda, ambiente y movilidad; lo cual es coherente con las competencias y responsabilidades que corresponden a la dirección de una entidad territorial. La relevancia de los temas de movilidad también se observa en los ODS. Cabe anotar nuevamente que en ningún caso los PDD y los ODS tienen enfoque específico para la población de que trata la PPA y la relación que se hace en este análisis busca identificar qué objetivos de la PPA tienen un desarrollo en los planes de desarrollo y los ODS, aun cuando, no hayan tenido en cuenta deliberadamente la PPA para su diseño y programación.

En cuanto al eje de trabajo digno y decente, cobra mayor relevancia en los ODS, de manera consistente con las preocupaciones a nivel multilateral sobre el desempeño económico y las características específicas de la población adulta identificadas por la CEPAL en cuanto a los aspectos que una política para adultos debería incluir prioritariamente.

**Tabla 12: Participación de las metas relacionadas con la PPA por ejes del Decreto 544 de 2011, con respecto a las metas de los PDD y los ODS**

<b>Ejes de la PPA</b>	<b>ODS</b>	<b>BH</b>	<b>BMPT</b>
Trabajo digno y decente	30%	15,3%	11,7%
Salud, Educación, Alimentación, Recreación y deporte	14%	15,8%	18,1%
Planeación equitativa del suelo	2%	1,1%	3,4%
Vivienda, ambiente y movilidad	37%	39,6%	29,3%
Participación Ciudadana	4%	7,7%	1,3%
Cultura Política	1%	0,5%	3,2%
Seguridad y Víctimas	3%	5,0%	8,5%
Espacios de convivencia y paz	9%	3,4%	12,2%
Auto reconocimiento	1%	6,6%	2,0%
Cultura y tolerancia (LGTBI, campesinos y étnicos)	1%	5,0%	10,2%

Fuente: ODS, Planes de Desarrollo 2012-2016. 2016-2020.

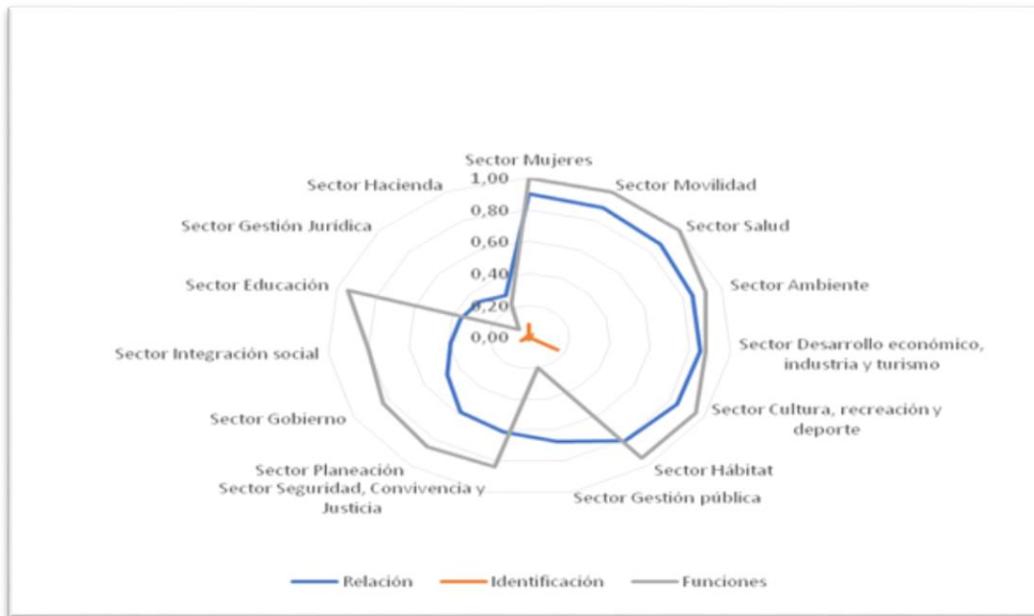
#### b. Mapa de Actores vs Identificación y Operación

A continuación, se analiza el mapa de actores con respecto al grado de complementariedad entre: i) las funciones de las Secretarías Sectoriales Distritales y la población adulta (Funciones en la Gráfico 3); ii) la relación de los indicadores sectoriales del PDD 2016-2020 con los ejes de la PPA (Relación en la tabla 8) y iii) la identificación de la población adulta dentro de los indicadores sectoriales del PDD 2016-2020 que salen del resultado de las encuestas y las entrevistas semiestructuradas se construye el gráfico 11.

Del análisis se puede identificar que: i) la relación entre los indicadores y las competencias son altos en la secretaría de la Mujer, Movilidad, Salud, Medio Ambiente, Desarrollo Económico y Hábitat; ii) Las secretarías de Planeación, Gobierno, Integración Social y Educación exhiben mayores niveles de funciones congruentes con población adulta que indicadores relacionados con la PPA, lo que indica que en estas Secretarías a pesar de que las funciones tienen más relación con la población adulta su potencial operativo es menor dentro del PDD 2016-2020 de acuerdo a los postulados de la PPA y iii)

respecto a la Relación y Funciones, la identificación es muy baja, como se puede observar en la Gráfico 11.

**Gráfico 11: Identificación, Relación y funciones de las Secretarías dentro de la PPA y con la Población adulta.**



Fuente: Elaboración propia con base en Decretos por los cuales se determina el “Objeto, la Estructura Organizacional y Funciones de cada una de las Secretarías Distritales”.

Es importante resaltar que los indicadores sectoriales del PDD 2016-2020, así estén relacionados con la PPA, guardan correspondencia con las funciones de las Secretarías y no fueron diseñados deliberadamente para responder a esa política; lo que indica nuevamente, que los ejes de la PPA son redundantes, dado que las Secretarías ya los consideraban implícitamente dentro de sus funciones, antes de la promulgación del Decreto 544 de 2011.

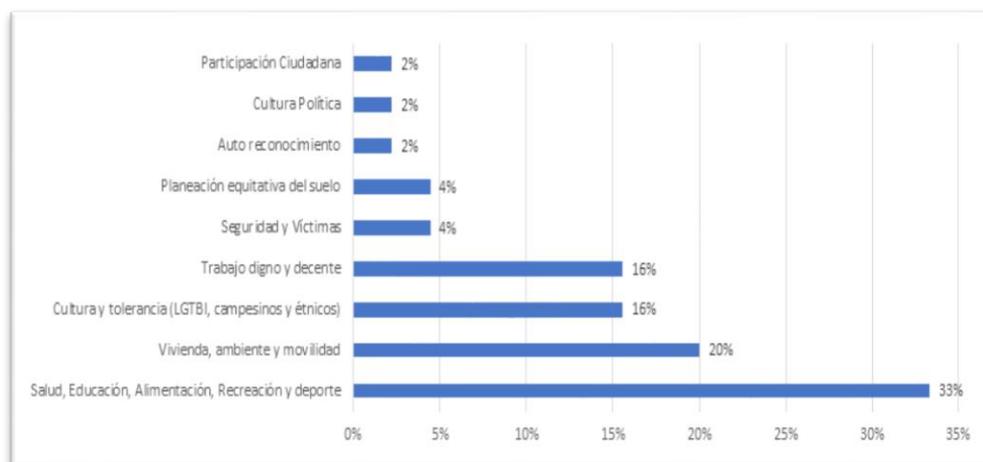
Finamente, el porcentaje de identificación específica de los indicadores del PDD 2016-2020 con la población adulta es muy bajo, conforme lo señalaron las secretarías en el SEGPLAN. Lo cual, no significa que no la atiendan, pues como se señaló en el párrafo anterior, sus funciones y los demás indicadores sí tienen una relación fuerte con esa población.

### c. Relación de la PPA con las demás Políticas Distritales

Según un mapeo realizado por la Secretaría Distrital de Planeación, el Distrito Capital cuenta con 50 políticas públicas, las cuales se dividen en 36 políticas sectoriales, que tienen relación directa con alguna de las competencias o sectores de las Secretarías Distritales; 10 políticas de ciclo de vida y situación / condición, que son políticas poblacionales relacionadas con la edad y las vulnerabilidades específicas como discapacidad; y 4 políticas étnicas, las cuales son políticas relacionadas con la identidad o grupo poblacional al que pertenecen.

Dentro de los objetivos de éstas 50 políticas sólo 5 no tienen relación con alguno de los ejes de la PPA, es decir que 45 incluyen dentro de sus objetivos al menos uno de los 10 ejes de la PPA. La redundancia de los ejes de la PPA con las políticas distritales es más evidente en el eje de Salud, Educación, Alimentación, Recreación y deporte pues sus objetivos se traslapan con el 33% de las políticas públicas del Distrito. Le siguen Vivienda, cultura y trabajo digno con 20%, 16% y 16% respectivamente.

**Gráfico 12: Relación de la PPA con las demás políticas Distritales**



Fuente: Elaboración propia con base en las Políticas Distritales

### d. Planeación y Presupuestación de la PPA

Para evaluar si los objetivos de la PPA se corresponden respecto a la planeación y la presupuestación se toma como primer elemento, que a pesar de la alta relación encontrada entre las funciones de las secretarías distritales y los indicadores de los PDD 2012-2016 y 2016-2020 con los ejes y las acciones de la PPA, en ningún caso se encontraron planes, programas o actividades específicas para la población entre 27 y 59 años. De lo anterior se colige que la planeación distrital no tenga en cuenta a esta población como objeto específico de política y su planeación, es más bien que, dado

que la población entre 27 y 59 años hace parte de la población general, las políticas que tienen como objeto a todo el Distrito los afectaran inevitablemente.

Nótese que esto es aplicable a todos los demás grupos etarios que son susceptibles de acciones afirmativas, es decir, la política general de salud, por ejemplo, incluye sin discriminar a los niños, adolescentes, jóvenes, personas mayores, por tanto, las acciones específicas a cada grupo poblacional que se requieran no riñen ni redundan en la política de salud pública, la complementan de acuerdo con las vulnerabilidades específicas al grupo al que pertenecen.

La falencia de planeación específica en la población adulta es el resultado de que la PPA no cuenta con un elemento que diferencie a las personas entre 27 y 59 años del resto de la población, lo cual en primer lugar muestra la redundancia de las medidas allí planteadas respecto a las políticas y programas generales y en segundo la carencia de acciones específicas para esta población que complementen lo que las políticas y programas generales no están atendiendo.

Lo anterior también afecta la presupuestación de la PPA, pues al no contar con programas y planes específicos para la población objeto, no contará con recursos específicos que permitan movilizar los objetivos planteados. Nuevamente, este hecho no implica que el Distrito no este ejecutando recursos en la población entre 27 y 59 años, lo que implica es que lo hace en forma general y no exclusiva como se pudo ver en el capítulo 5 de este documento.

#### e. Participación, Derechos y Transformación de Conflictos

Como se observó en el capítulo de antecedentes y diseño la PPA se fundamenta en tres pilares a saber: la participación, la garantía del goce de derechos y la transformación de los conflictos.

Se pudo ver en los capítulos precedentes el Distrito, a través de la SDIS, creó e impulso sendos procesos participativos antes de la promulgación del Decreto 544 de 2011 para lograr identificar los principales conflictos de la población adulta y así incluirlos en los objetivos de la PPA.

Asimismo, creó, entre otros espacios, los COLA como mecanismos de acompañamiento y seguimiento ciudadano para que la PPA se alimentará de la participación ciudadana a lo largo de la ejecución. Sin embargo, se observó que los COLA no han contado con una participación ciudadana suficiente y sólo en 5 de las 20 localidades la ciudadanía ha participado (Tabla 10). De hecho, sólo en 9 de las 20 localidades se han celebrado COLAS en 2017. Por otro lado, no existe evidencia, que las organizaciones y representantes ciudadanos que participaron en la identificación de los

conflictos con que se creó la PPA y que actualmente asisten a los COLA cuentan con la credibilidad y respaldo de los demás ciudadanos afectados por la política, aspecto que fue resaltado por el CHSPPA como un elemento que de no lograrse afectaría “negativamente la calidad de la interacción participativa”.

Por otro lado, como se vio tanto en los antecedentes como en el Decreto 544 de 2011 los derechos allí identificados como objetivo de la PPA son redundantes en cuanto a los objetivos de las políticas, programas y proyectos que el Distrito tiene bajo su competencia y que ha venido ofreciendo desde antes de la creación de la PPA. Por otro lado, la PPA no especifica los derechos que le corresponden únicamente a la población entre 27 y 59 años, se limita a listarlos y organizarlos en 20 líneas de acción que como tal le corresponden a toda la ciudadanía.

Finalmente, en enfoque de transformación de conflictos de la PPA buscaba que se reconfigurarán de tal forma que las partes encontrarán estrategias compartidas y/o articuladas que proyectarán la superación de los conflictos. Sin embargo, la PPA se limita a desarrollar un listado intrincado de necesidades ciudadanas particulares que deben ser resueltas por la PPA, pero que sólo tienen en cuenta el agente “víctima” como fuente de entendimiento del conflicto, mas no las otras partes involucradas (estado y otros agentes). Por tanto, la PPA carece de uno de los elementos básicos para transformar un conflicto que es entendimiento entre las partes afectadas, pues ninguno de los espacios creados por el Decreto 544 de 2011 incluyó mecanismos de negociación entre el Estado y los agentes afectados para que los conflictos pudieran ser transformados.

En general, se observa que el enfoque de transformación de conflictos fue una innovación de diseño de política que encontró limitaciones conceptuales y operativas para lograr ser una fuente idónea de desarrollo de política pública, al menos en lo que concierne a la población entre 27 y 59 años.

## 7. Conclusiones y Recomendaciones

La PPA no presenta ningún bien o servicio adicional a la población adulta que no haya sido ofrecido por el Distrito a través de los canales habituales de política socioeconómica, se limita a empaquetar la oferta de bienes y servicios que son competencia de múltiples entidades del Distrito.

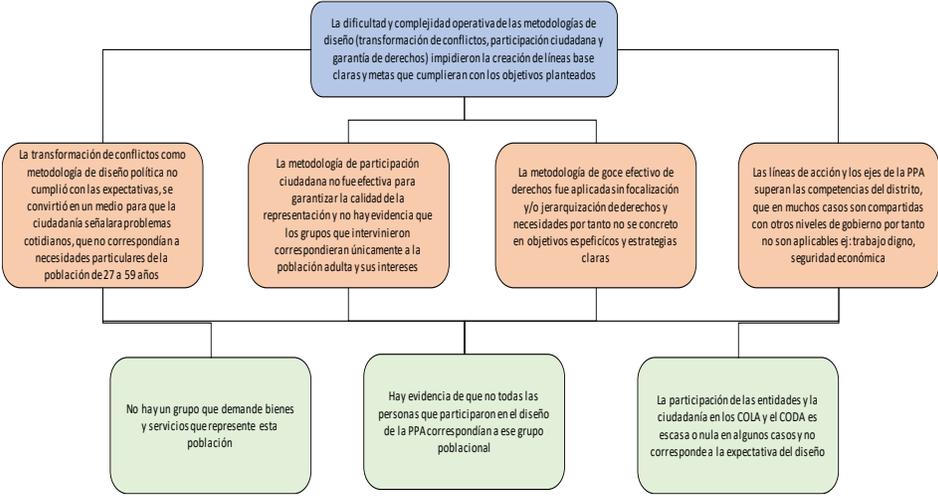
Este resultado es la consecuencia de tres dificultades conceptuales que afectaron el diseño y la operación de la PPA. La primera es que las metodologías de transformación de conflictos,

participación ciudadana y garantía de derechos son complejas y de difícil operación conjunta, lo que a la postre impidió la creación de líneas de acción claras, el segundo es la falta de la identificación de vulnerabilidades específicas a la población objeto de la política, son problemas que afectan a toda la población, el tercero es que los temas identificados dentro de la PPA ya están siendo atendidos por otras políticas o son competencia de las secretarías distritales.

A pesar del espíritu innovador del enfoque participativo, de derechos y de transformación de conflictos, se aprecia que la PPA no los desarrolló según los mismos postulados de los antecedentes conceptuales que la formularon y el resultado en la etapa de diseño se limitó a ser un listado de problemas no específicos de la población adulta ente 27 y 59 años, cuya resolución no dependía de una sola instancia distrital y que además no están jerarquizados o focalizados de tal forma que se facilitará su operación. Por otro lado, la participación no garantizó la calidad de los interlocutores y sólo contó con el punto de vista de la ciudadanía, no hubo interacción con el sector privado y el sector público se limitó a ser un receptáculo de los conflictos que señalaba la ciudadanía. Finalmente, el enfoque conceptual no garantizó que el alcance de los objetivos fuera plausible dentro de las competencias del Distrito, lo que imposibilita el alcance de las metas planteadas.

(Gráfico 13)

**Gráfico 13: Limitaciones Conceptuales, de Diseño y Operativas de la PPA (1)**

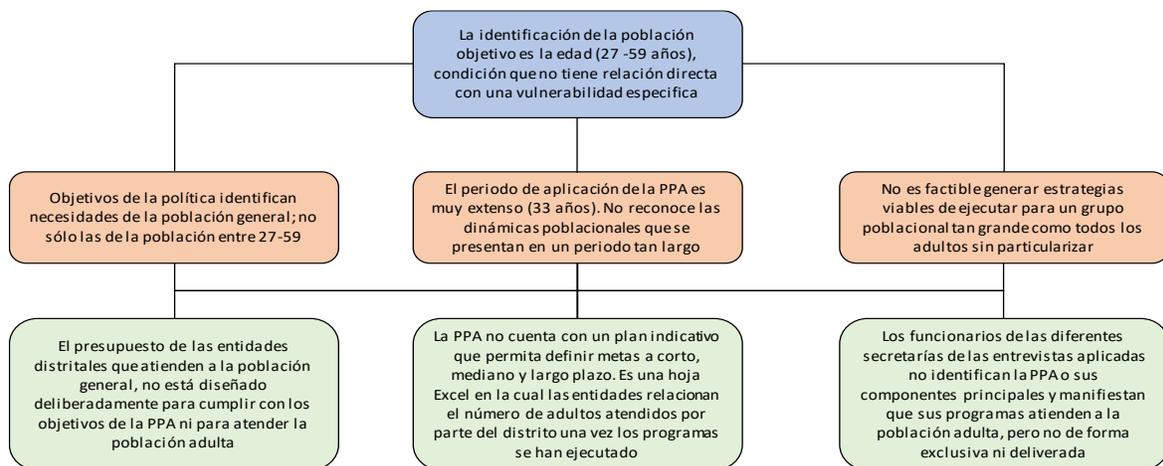


El diseño de la PPA bajo el anterior enfoque conceptual no tuvo en cuenta la inexistencia de un grupo demandante de bienes y servicios exclusivos para la población adulta; razón por la cual los CODA y los COLA no cuentan con participación de la ciudadanía esperada. Además, no se garantiza que los miembros de la sociedad civil que participen en estos espacios estén representando los intereses de la población adulta. (Gráfico 13)

La segunda limitación conceptual está relacionada con que la PPA carece de un objeto de política definido en términos de las necesidades particulares que éste requiere; tener un grupo poblacional entre 27 y 59 años como objeto de política, cuya única característica de identificación es la edad no es suficiente para diseñar programas de política pública específicos, pues la edad por sí misma no es una vulnerabilidad inherente en esta etapa. Por lo anterior, el diseño de la PPA identificó necesidades de toda la población (Salud, Educación, Vivienda, etc.) y no particularizó ninguna de las estrategias sobre la población objetivo, se limitó a ser una lista de aspiraciones en todos los campos socioeconómicos ya atendidos por otras políticas o programas. Finalmente, el periodo de aplicación de la PPA de 33 años, no toma en cuenta las dinámicas poblacionales y sus características cambiantes; así un cambio en la edad de jubilación o en la esperanza de vida modificaría la aplicación de las líneas de acción de la PPA como están definidas actualmente. (Gráfico 14)

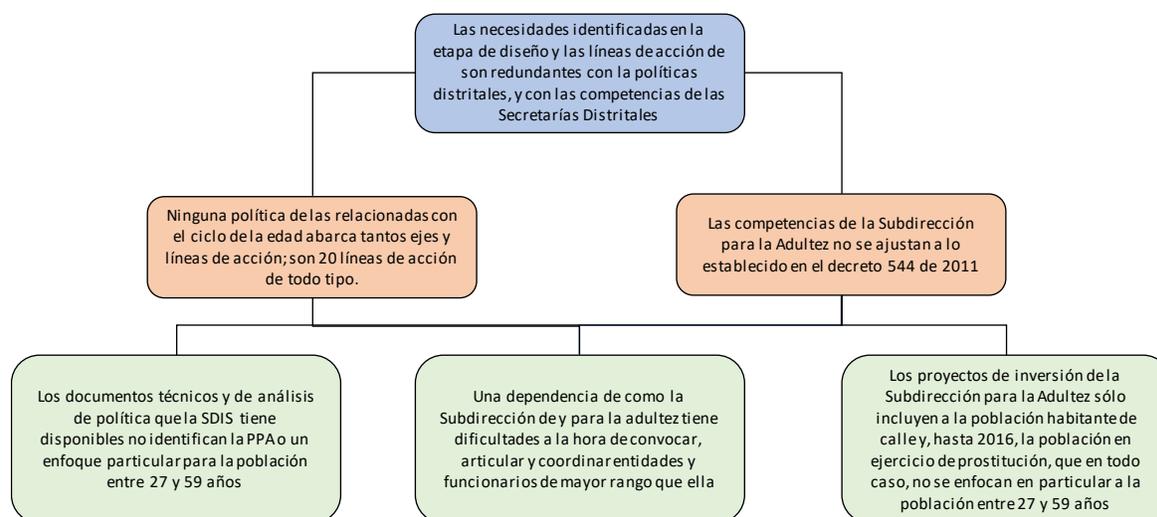
Adicionalmente a lo anterior, la PPA carece de presupuesto particular y el que se ejecuta para atender las necesidades identificadas se programa de forma general para la población de Distrito y no de forma particular para los adultos. Lo mismo sucede con la planeación de los proyectos y programas con que las secretarías distritales atienden las necesidades identificadas en el PPA. (Gráfico 14)

**Gráfico 14: Limitaciones Conceptuales, de Diseño y Operativas de la PPA (2)**



Finalmente, la tercera limitante conceptual es que las múltiples y numerosas necesidades identificadas ya están siendo atendidas por las secretarías o hacen parte de sus competencias por fuera de la PPA. Al comparar la PPA con las otras políticas poblacionales del Distrito se destaca que ninguna de las demás cuenta con tantas líneas de acción y actividades dentro de los objetivos. Asimismo, tales líneas de acción no tienen correspondencia con las competencias de la Subdirección para la Adulter, lo que ha impedido que los informes y las actividades de la SDIS identifiquen la PPA o la población adulta particularmente. Por otro lado, los proyectos de inversión de la Subdirección para la Adulter no tienen relación exclusiva con la PPA, están enfocados en población habitante de calle y, hasta 2016, con personas en ejercicio de prostitución. Además, el poder de convocatoria y coordinación de esta subdirección es limitado toda vez que la participación en el CODA, instancia decisoria de la PPA, tiene una escasa participación institucional, que no es atendida por nivel directivo de las instituciones que participan.

**Gráfico 15: Limitaciones Conceptuales, de Diseño y Operativas de la PPA (3)**



Por último, vale la pena resaltar que otros aspectos fueron identificados en las etapas de la metodología de evaluación institucional:

- Por otro lado, el diseño de la PPA no corresponde con la experiencia internacional, que, a pesar de ser escasa, identifica la vinculación al mercado de trabajo como el aspecto en el que se debería enfocar una política para adultos.
- La necesidad más importante de la población adulta según la caracterización es la seguridad laboral y económica, pero no tienen mayor prioridad dentro de las metas de la PPA.

- La clasificación de los ejes de la PPA no es compatible claramente con los sectores, ejes y apuestas de los dos últimos Planes de Desarrollo Distrital. Por tanto, la programación, ejecución y seguimiento de la política es de muy difícil aplicación.

Los aspectos señalados anteriormente demuestran de manera contundente que la PPA es un ejercicio redundante que no ha generado valor agregado adicional a la población adulta. Adicionalmente, no existen los insumos mínimos en términos de líneas base, metas específicas, planes de acción y productos que permitan la realización de una evaluación de resultados rigurosa. Por tanto, los resultados de la evaluación institucional aplicada a la PPA indican que no se justifica mantenerla.

## 8. Bibliografía

1. Alcaldía Mayor de Bogotá. 2011. Política de y para la Aduldez 2011-2044.
2. Cechini, Simone y otros, 2015. Instrumentos de Protección Social, CEPAL
3. Cechini, Simone y otros, 2016. Protección Social Inclusiva en América Latina. CEPAL
4. CEPAL, 2016. “La matriz de la desigualdad social en América Latina”
5. Corporación Derechos para la Paz, Proyecto Planeta Paz. 2010. Construcción de Horizonte de Sentido de la Política Pública de y para la Aduldez.
6. North Douglass, 1990. Institutions, Institutional Change and Economic Performance.
7. Remain, Cordula. 2000. Hacia la transformación de conflictos: evaluación de los enfoques recientes de gestión de conflictos. Berghof Research Center for Constructive Conflict Management
8. Secretaría Distrital de Integración Social. 2015. Informe de Evaluación de la Política de y para la Aduldez.
9. Secretaría Distrital de Integración Social. 2017. Portafolio de Servicios de Secretaría de Integración Social 2017.
10. Secretaría Distrital de Planeación. 2017. Inventario de Políticas Públicas Distritales.
11. Decreto 544 de 2011, Distrito Capital de Colombia
12. Resolución 699 de 2012

### **Páginas de Internet**

1. <http://www.helpagela.org/quienes-somos/la-red-helpage/>
2. <http://projects.bancomundial.org/theme?lang=es&page=>
3. <http://www.ilo.org/global/lang--es/index.htm>
4. <http://www.iadb.org/es/banco-interamericano-de-desarrollo,2837.html>
5. <http://www.worldbank.org/>
6. <http://www.oecd-ilibrary.org/?jsessionid=26tmxibi24p1co.x-oecd-live-03>
7. <http://www.co.undp.org/>

|

## ANEXO 1 (Resultados de la Encuesta - Entrevista Semiestructurada-Indicador de Importancia)

### **Características de las herramientas**

**Objetivo:** El objetivo de la encuesta y las entrevistas semiestructuradas consistió en conocer el grado de conocimiento y prioridad que dentro de los funcionarios públicos de la administración tiene la Política Pública de y para la Adulthood PPA. Así mismo, se buscaba identificar cuál es el grado de importancia en términos de recordación, planeación y presupuestación que tiene la PPA y sus componentes en los funcionarios del Distrito.

**Homogenización de Resultados:** A pesar de que las 5 entrevistas semiestructuradas se aplicaron in situ con el entrevistado y las encuestas se enviaron por correo a 40 funcionarios y algunas se aplicaron en vivo y en directo en una reunión del CODA, el formulario es el mismo para todos y hace que las respuestas sean comprobables y aditivas entre sí, que además se homogenizaron con el desarrollo de una base de datos con todas las respuestas aglutinadas en un solo archivo.

**Muestra:** La Muestra es de carácter no probabilístico y dirigida, cuyos criterios se centraron en funcionarios del Distrito que participaran en el Consejo Operativo Distrital de la Política para Adultos CODA y los directivos de cinco Secretarías: Mujer, Integración Social, Hacienda, Ambiente y Hábitat.

En total se aplicaron 34 encuestas y 5 entrevistas semiestructuradas.

**Diseño de preguntas:** las preguntas se dividieron en cuatro módulos; en el primero se identifica el funcionario y la dependencia a la cual pertenece en el Distrito. En el segundo se evalúa el grado de conocimiento de la PAD. En el tercero se evalúa el grado de apropiación de la PAD y sus ejes de acción dentro de la operación de la dependencia a la cual pertenece el encuestado. En la Cuarta se evalúa la priorización que cada una de las dimensiones, ejes y acciones de la PAD tiene para el encuestado.

### **Resultados**

#### **Identificación**

1. La participación de los encuestados muestra que el 17% hace parte de la Secretaría de Salud, seguida por la Secretaría de Gobierno y la de Integración Social, cada una con 12%, las otras dependencias participan con menos del 10%, es decir menos de 4 personas.
2. El 38% de los participantes son contratistas, mientras en el 35% es profesional de carrera administrativa, mientras que los directivos representaron el 20% de la muestra, el resto son directivos.

### **Conocimiento de la Política**

1. El 81% de los encuestados dicen conocer la PPA, sin embargo, el 85% dice conocer el rango de edad asociado a la PPA, dentro de éste, el 83% sabe que la política se asocia a los ciudadanos de entre 27 y 59 años, es decir que, aunque hay un alto grado de conocimiento de la política sólo el 70% de los 39 encuestados conocen a ciencia cierta la población a la cual se enfoca el Decreto 544 de 2011.
2. El 60% de la encuesta, 25 personas, dicen conocer el objetivo de la política, sin embargo, sólo 15 de ellas, es decir menos del 45% de los que dicen saber el objetivo de la política en realidad lo saben.
3. El 90% de las personas encuestadas dicen saber qué dependencia está encargada de la PAD, de estos el 34% la asocian a la Secretaría de Integración Social y solo el 2,6% (una persona) declara que es la Subdirección de Política de Adulthood la encargada. En este sentido el 37% de los que dicen saber qué dependencia se encarga en realidad lo saben. Es de anotar que conforme el Decreto 544 de 2011 la Secretaría de Salud también tiene el liderazgo de la política de Adulthood, pero sólo uno de los encuestados así lo reconoce.

### **Relación de la Política con las Actividades Regulares**

1. En cuanto al grado en qué eje de la PPA se relacionan con la gestión del despacho al cual pertenece la persona se puede constatar que el 21% relaciona las actividades de su oficina con el Eje Número 2 de la PPA: Que los adultos en entornos saludables y favorables. En segunda posición se encuentra el eje Número 1 “Que los Adultos Gocen Efectivamente de sus Derechos” con el 19%, mientras que el 17% considera que los 10 ejes de la PPA tienen que ver con la gestión del despacho al cual pertenecen y el 7% considera que ninguno de los ejes tiene relación.

2. Ahora bien, en cuanto a los ejes de la política que los encuestados dicen que la entidad tiene competencias el eje que más se repite como relacionado con las actividades de la entidad es “Adultos Gozando efectivamente de sus Derechos”, pues en un indicador de 0 a 100, siendo 100 el eje al que más personas identifican como relacionado con la entidad a la que pertenece este saca 100 (17 personas), le siguen los ejes “Adultos en Entornos Saludables” y “Adultos que Gozan de la Ciudad Intercultural, Plural y Diversa”, con 71 cada una. El eje de “Trabajo Digno y Decente” se ubica en el puesto 4 con 59 puntos.

**Tabla 7: Indicador de relación de los ejes de la PPA con las actividades del despacho\***

Eje	Puntaje
Que los adultos gocen efectivamente de sus derechos sociales	100
Que los adultos tengan entornos saludables y favorables	71
Que los adultos gocen de una ciudad intercultural, plural y diversa e igualitaria	71
Que los adultos posean una participación incidente en las decisiones de la ciudad	65
Que los adultos cuenten con un trabajo digno y decente, y oportunidades económicas	59
Que los adultos puedan convivir en paz	59
Que Bogotá sea protectora y segura para adultos	53
Que los adultos sean visibles para la ciudad	53
Que Bogotá sea una ciudad con territorios equitativos para los adultos	29
Que los adultos estén formados en cultura política	29
Ninguna de las anteriores	12

\* El indicador tiene un rango nominal de 0 a 17, siendo 17=100.

3. Sobre si se tiene en cuenta alguno de los ejes de la PPA al momento de hacer la programación presupuestal de su entidad la mayor parte de los encuestados dice que no, siendo un porcentaje siempre mayor al 50% sobre los que respondieron que sí.

**Tabla 8: Porcentaje de personas que tienen y no tienen en cuenta el eje de la PPA al momento de realizar la programación presupuestal**

<b>Eje</b>	<b>Si</b>	<b>No</b>
<b>Que los adultos tengan entornos saludables y favorables</b>	48%	52%
<b>Que los adultos posean una participación incidente en las decisiones de la ciudad</b>	44%	56%
<b>Que Bogotá sea protectora y segura para adultos</b>	41%	59%
<b>Que los adultos gocen efectivamente de sus derechos sociales</b>	39%	61%
<b>Que los adultos cuenten con un trabajo digno y decente, y oportunidades económicas</b>	39%	61%
<b>Que los adultos estén formados en cultura política</b>	38%	62%
<b>Que Bogotá sea una ciudad con territorios equitativos para los adultos</b>	35%	65%
<b>Que los adultos sean visibles para la ciudad</b>	32%	68%
<b>Que los adultos gocen de una ciudad intercultural, plural y diversa e igualitaria</b>	25%	75%
<b>Que los adultos puedan convivir en paz</b>	24%	76%

#### **Percepción de grado de vulnerabilidad de las personas que tienen entre 27 y 59 años**

2. El 12% de las personas encuestadas considera que las personas adultas NO tienen alguna vulnerabilidad específica para su edad, es decir que el 88% cree que sí.
3. Del 88% que considera que sí existe una vulnerabilidad específica más del 50% de los encuestados la relacionan con el mercado laboral y la estabilidad económica.

#### **Análisis indicador de percepción de importancia de los componentes de la política de adultez**

1. El indicador se construye de acuerdo con el grado de importancia que cada uno de los encuestados otorgó a las 5 dimensiones, los 10 ejes y las 20 acciones de la política los cuales se encuentran señalados en el Decreto 544 de 2011. El grado de importancia fue valorado en todos los casos de 1 a 5, siendo 1 un grado de importancia mínimo y 5 el grado de importancia más alto.

Para establecer la consistencia de la valoración se hacen tres tipos de combinaciones, todas como promedios simples para mantener los ponderadores en todos los casos iguales lo cual ofrece homogeneidad en la estimación. La primera estimación (Combinación Simple) se muestra el valor promedio que los encuestados le dieron a cada dimensión (VPD), eje (VPE) o de acciones (VPA). En la segunda (Combinación Doble), se hace un promedio (Prom) en dos niveles relacionados: es decir, para dimensión se hacen un promedio (Prom) entre VPD y los VPE, que le correspondan a cada dimensión, para cada eje se hace un promedio (Prom) entre VPE y el VPD según corresponda y para cada acción se establece un promedio (Prom) entre el VPA y el VPE que le corresponda. Finalmente, la tercera estimación (Combinación Triple) para dimensiones se estima un promedio entre VPD, VDE y VPA, según corresponda, principio que se establece también para Ejes y Acciones. En la Tabla xx, se determina la forma de cálculo en cada caso.

**Tabla 9: Forma de cálculo para el indicador de importancia relativa de la PPA**

Tipo de Combinación	Forma de Cálculo		
	Dimensiones	Ejes	Acciones
<b>Combinación Simple</b>	VPD*	VDE***	VPA***
<b>Combinación Doble</b>	Prom*** (VPD, VDE)	Prom (VDE, VPD)	Prom (VPA, VDE)
<b>Combinación Triple</b>	Prom (VPD, VDE, VPA)	Prom (VDE, VPD, VPA)	Prom (VPA, VDE, VPD)

Fuente: Encuesta Evaluación Institucional de la PPA

\*VPD: El Promedio de las valoraciones que dieron los encuestados por las 5 Dimensiones de la PPA

\*\*VPE: El Promedio de las valoraciones que dieron los encuestados por los 10 Ejes de la PPA

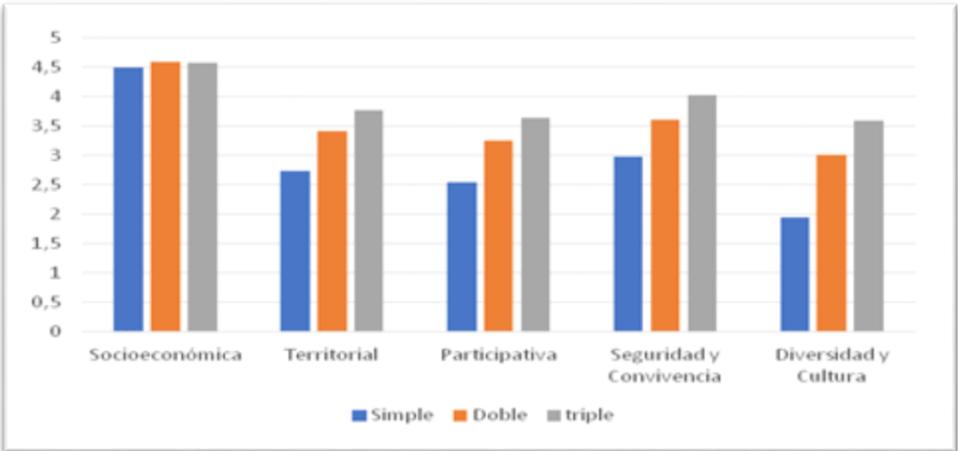
\*\*\*VPA: El Promedio de las valoraciones que dieron los encuestados por las 20 Acciones de la PPA

\*\*\*\*Prom: valor del promedio simple de los valores entre paréntesis

2. El indicador de dimensiones no varía, a pesar de que se realizan combinaciones entre dimensiones y ejes.

Es decir, lo más importante para los encuestados es la dimensión socioeconómica.

**Gráfico 6: Importancia de las Dimensiones de la PPA\***



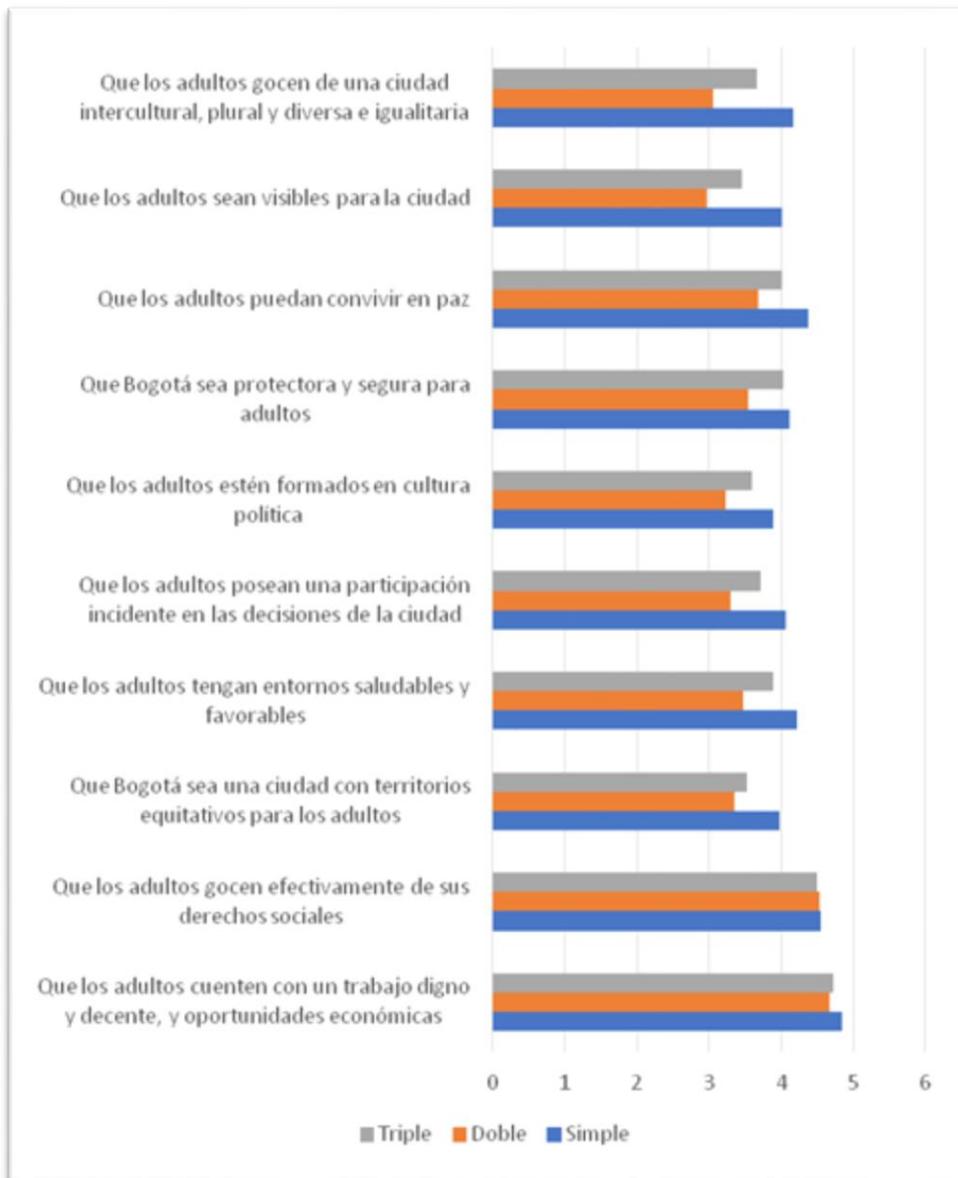
\*Combinación Simple: promedio de la puntuación para las dimensiones en las 34 encuestas

\*Combinación Doble: promedio de (simple + promedio de la puntuación para los ejes de las 34)

\*Combinación Triple: promedio de (doble + promedio de la puntuación para las líneas de las 34)

- 3. La percepción de los encuestados se inclina a priorizar el “trabajo digno y decente” sobre los demás ejes, lo cual permanece a pesar de las combinaciones del indicador.

**Gráfico 7: Importancia de los Ejes de la PPA**



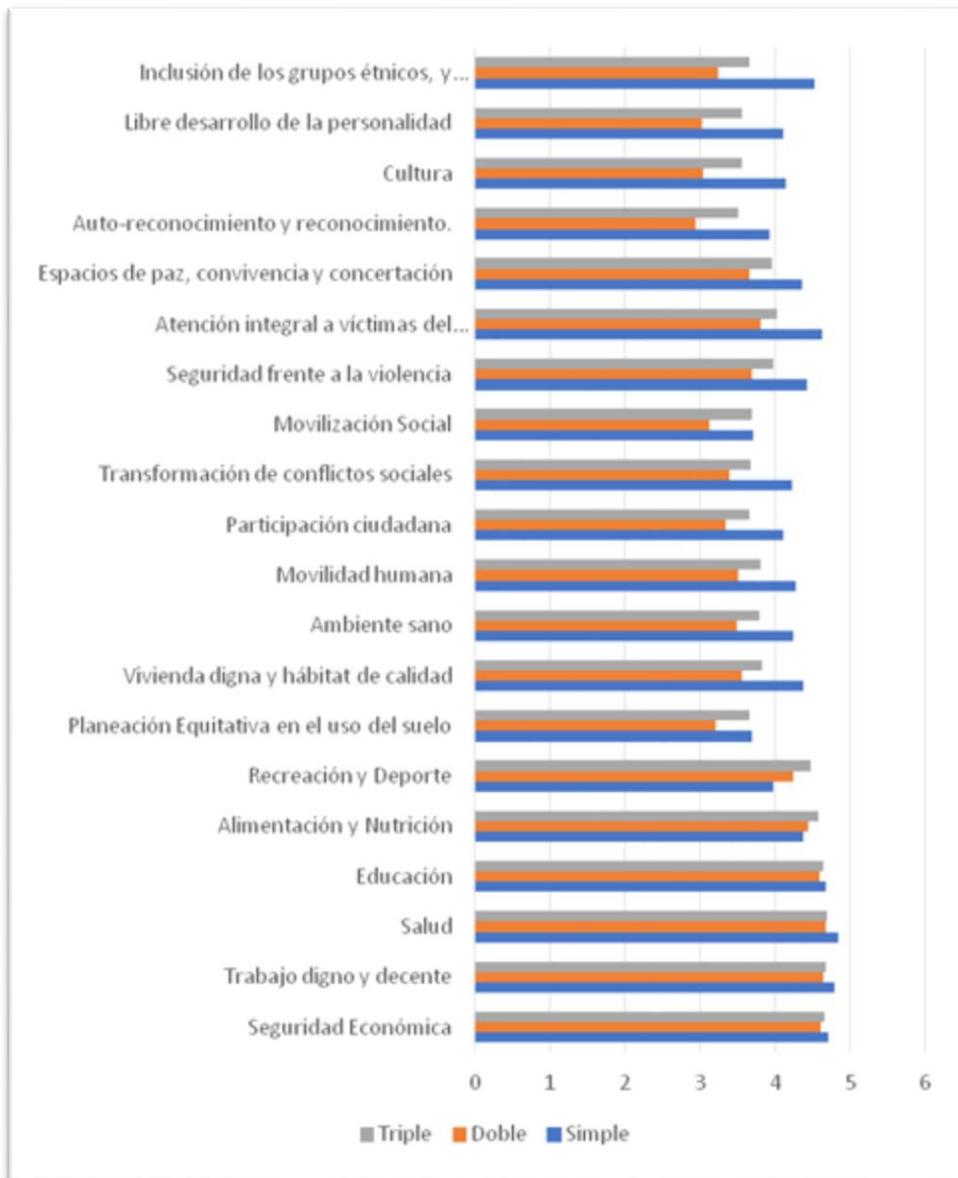
\***Combinación Simple:** promedio de la puntuación para las dimensiones en las 34 encuestas

\***Combinación Doble:** promedio de (simple + promedio de la puntuación para los ejes de las 34)

\***Combinación Triple:** promedio de (doble + promedio de la puntuación para las líneas de las 34)

4. A diferencia de los dos indicadores anteriores, en lo que se refiere a las líneas de acción la que les parece más importante respecto a las otras 19 es salud.

**Gráfico 8: Importancia de las Acciones de la PPA**



\***Combinación Simple:** promedio de la puntuación para las dimensiones en las 34 encuestas

\***Combinación Doble:** promedio de (simple + promedio de la puntuación para los ejes de las 34)

\***Combinación Triple:** promedio de (doble + promedio de la puntuación para las líneas de las 34)

- Sin embargo, cuando se estima el indicador por promedio simple entre ((dimensión + eje + línea) /3) el indicador vuelve a mostrar a eje presupuestación de “Trabajo digno y decente” como el de mayor importancia para los encuestados.

**Gráfico 9: Importancia de las Acciones de la PPA**

