

DIAGNÓSTICO DE INCLUSIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS Y
EL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO EN LOS PLANES
DE DESARROLLO MUNICIPAL

Diagnóstico de inclusión
de los **derechos humanos**
y el derecho internacional humanitario
en los planes de desarrollo municipal



Dignidad y justicia para todas y todos



UNIÓN
EUROPEA

COORDINADOR DE PROYECTO:
DAVID RUIZ BASCARAN.

CONSULTORAS/ES SUBREGIONALES:
ANGÉLICA COTES PIMIENTO, SANTANDER, NORTE DE SANTANDER.
GLADYS JIMENO SANTOYO, ANTIOQUIA, CALDAS, CHOCÓ,
ROSIRIS ANGULO, VALLE, CAUCA, NARIÑO.
DAVID RUIZ BASCARAN Y JULIO RODRIGUEZ, PUTUMAYO.

CONSULTOR JURÍDICO:
JULIO HERNÁN RODRIGUEZ ZAMBRANO.

ASESOR PEDAGÓGICO:
MANUEL RESTREPO YUSTI.

ELABORACIÓN DEL DOCUMENTO:
JULIO HERNÁN RODRÍGUEZ ZAMBRANO

ASISTENTES DE PROYECTO:
NAYET ANGEL RUGE.
CECILIA SUÁREZ.

EDICIÓN:
BIRGIT GERSTENBERG.

COORDINADORA DE ÁREA DE COOPERACIÓN TÉCNICA:
BIRGIT GERSTENBERG.

FOTOGRAFÍAS PORTADILLAS:
KAYER ZOSA.

DISEÑO:
JULIÁN ARANGO Y MOISÉS GAITÁN.

IMPRESIÓN:
NUEVAS EDICIONES S.A.

Este documento ha sido elaborado con el financiamiento de la Unión Europea y la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, su contenido es responsabilidad exclusiva del grupo de trabajo del proyecto "Planes de desarrollo y derechos humanos" y en ningún caso se debe considerar que refleja la opinión de la Unión Europea o de la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

El contenido de este material se puede reproducir sin necesidad de obtener permiso, siempre que se cite la fuente y que se envíe una copia de la publicación a la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

El texto de esta publicación se encuentra electrónicamente en la página web www.hchr.org.co.

CONTENIDO	
JUSTIFICACIÓN	9
METODOLOGÍA	11
1. 	
ANÁLISIS GENERAL	13
Características comunes de los municipios	14
Ubicación de los municipios	16
Derechos humanos y DIH en los planes de desarrollo	18
Reconocimiento de la problemática de derechos humanos en los planes de desarrollo	23
Observaciones generales	28
2. 	
DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS EN LOS PLANES DE DESARROLLO	33
Derecho a la vida	34
Derecho a la integridad personal	36
Derechos de la niñez	37
Derecho al trabajo	38
Derechos de los pueblos indígenas y las minorías étnicas	41
Otros derechos civiles y políticos	41
3. 	
DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES (DESC) EN LOS PLANES DE DESARROLLO	45
Derecho a la seguridad social	46
Derecho a la salud	47
La salud de las madres gestantes	48
Enfermedades de gran impacto	49
Derecho a la seguridad alimentaria	51
Derecho a la educación	53
Derecho a la equidad de género y la autonomía de la mujer	56
4. 	
Anexo	59

----- | JUSTIFICACIÓN

La experiencia desarrollada en Colombia por la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) durante su permanencia en el país y en ejercicio de las funciones de: 1. observar la situación de los derechos humanos en todo el territorio nacional, y el cumplimiento del derecho internacional humanitario por las partes en el conflicto armado interno colombiano; 2. asesorar a las autoridades e instituciones colombianas en el desarrollo de políticas y programas para la promoción y protección de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario; 3. prestar asesoramiento en materia de derechos humanos a la sociedad civil, incluyendo organizaciones no gubernamentales y personas particulares, durante el período 2001-2005, permitió constatar que los estándares internacionales de derechos humanos no han sido incorporados a las políticas públicas locales ni a los planes de desarrollo municipal.

La Constitución de Colombia está orientada a la descentralización y el reconocimiento de la autonomía de las entidades territoriales, lo que hace del municipio la entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado (art. 311). En el mismo sentido, la descentralización planteada por el Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario ha implementado una estrategia de política pública que pretende favorecer desarrollos locales y regionales en esa materia; por consiguiente, ha determinado un nuevo papel para los departamentos, los distritos y los municipios de Colombia. Esta figura les traslada directamente a los entes territoriales responsabilidades frente a las acciones específicas de respeto, prevención, difusión y protección de

derechos humanos y derecho internacional humanitario, como obligaciones adquiridas por el Estado colombiano a través de la aceptación de instrumentos internacionales en la materia.

La distribución de obligaciones en Colombia con el tema de derechos humanos inicia con las que se le determinan al estado, quien debe liderar las actividades y ejecutar aquellas de su único resorte, entre otras cosas, definiendo la política pública en derechos humanos, desarrollo económico y social. Los departamentos, por su parte, se obligan a prestar asistencia y asesoría técnica a los municipios que conforman su territorio, promocionando y coordinando el desarrollo regional y teniendo en cuenta elementos diferenciadores y de agrupación, como su diversidad cultural, étnica y social y, por otro lado, la pluralidad de condiciones sociales, políticas, económicas y culturales de sus pobladores. El municipio está en la obligación de adelantar todas las medidas y actividades necesarias para asegurar el goce de derechos de la comunidad que habita en su territorio, garantizando el desarrollo local.

Entendiendo lo anterior, en sus informes anuales, la OACNUDH ha recomendado al Estado colombiano su dedicación al lineamiento y ejecución de políticas públicas de protección local de los derechos humanos, de manera que se pueda lograr que los planes de desarrollo incluyan el enfoque de derechos humanos y contribuyan a mejorar la situación en este tema y a fortalecer la gobernabilidad y la legitimidad en los municipios. De esta manera, surge el proyecto Planes de Desarrollo y Derechos Humanos, iniciado en el mes de septiembre de 2006, dentro del marco de cooperación entre la Vicepresidencia de la República, el Ministerio del Interior y de Justicia y la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

Los planes de desarrollo, como lo determina la Constitución convirtiéndolos en finalidad del Estado, constituyen la herramienta con la cual se garantizan el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población. La Ley 152 de 1994, por su parte, hace de esta herramienta un instrumento de planeación que debe incluir, además de un diagnóstico real y actualizado de la situación del municipio, las acciones y estrategias que la administración municipal adelantará para enfrentar la problemática planteada en la labor de identificación situacional.

La tarea prioritaria fue realizar un análisis piloto de fortalezas y debilidades metodológicas y prácticas que identificara si los contenidos de los planes de desarrollo de los municipios apuntan a garantizar una calidad de vida digna y un goce pleno de los derechos, además si estos promueven el ejercicio de la democracia participativa e incluyen las actividades concretas, específicas y adecuadas para abordar la problemática social que enfrenta el municipio y el tema de derechos humanos en general, labor que ha sido plasmada en este documento de manera sucinta.

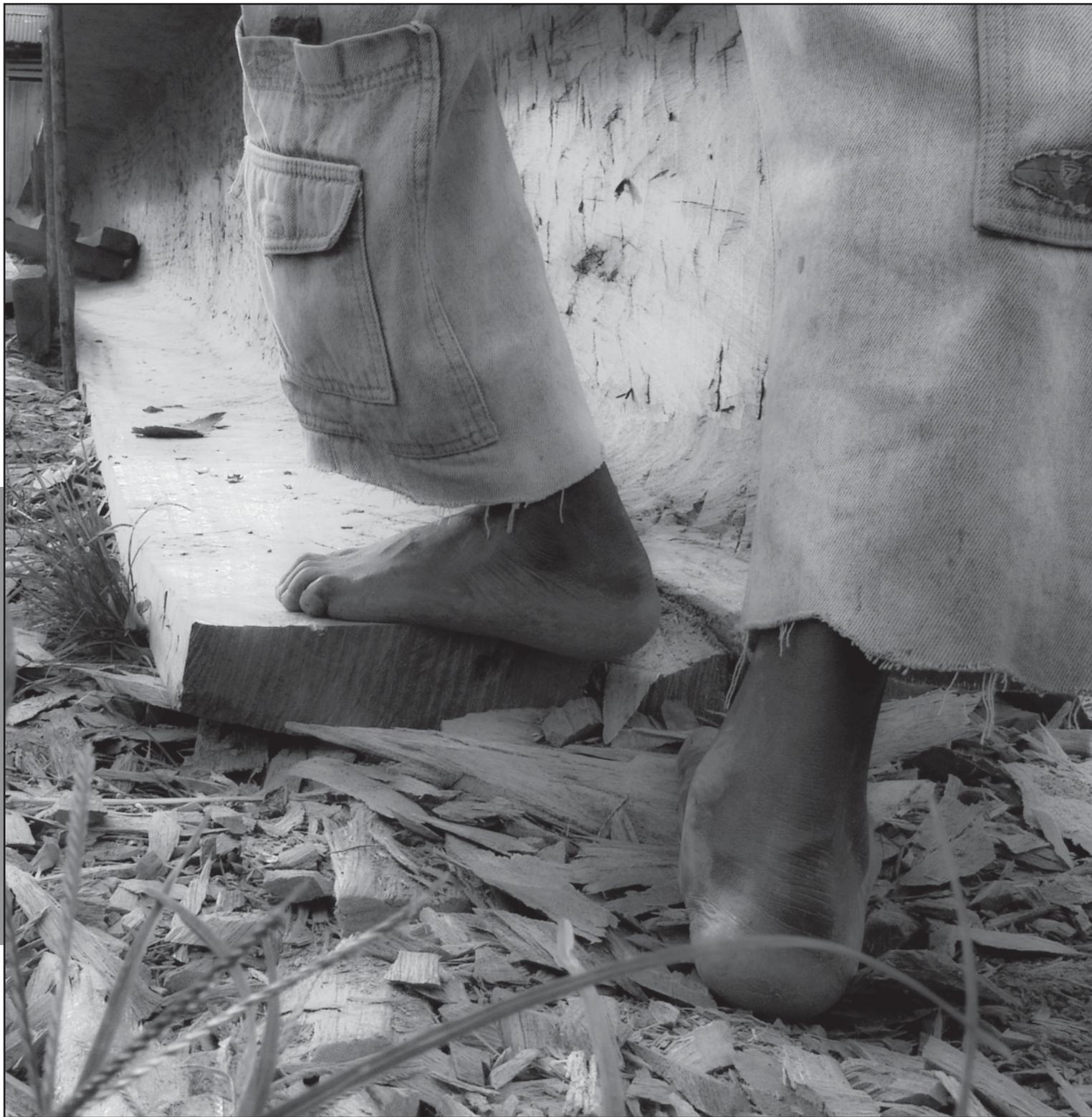
----- | METODOLOGÍA

Este trabajo consiste en el análisis realizado por el equipo de trabajo del proyecto Planes de Desarrollo y Derechos Humanos a 60 planes de desarrollo de municipios ubicados en 10 departamentos del país. La información que se utiliza proviene de fuentes directas exclusivamente, recogida en una matriz elaborada para identificar de manera uniforme dentro de los documentos municipales los temas, acciones, menciones, programas o proyectos que se propusieran adelantar los mandatarios locales en el tema de derechos humanos (civiles, políticos, económicos, sociales y culturales). Los datos que se plantean como problemáticas identificadas en estos municipios corresponden a la información aportada por los planes de desarrollo municipal analizados, específicamente por aquellos que incluyeron, como la norma lo indica, el capítulo destinado al diagnóstico.

Este documento no pretende ser un diagnóstico de situación de derechos humanos nacional o departamental ni una caracterización regional, pero sí toma la visión real percibida por los alcaldes que iniciaron su mandato en el año 2004. Es de anotar que la información presentada corresponde a la situación de los municipios en el año 2003, cuando fue elaborado el respectivo plan de desarrollo. Debe entenderse que con esta investigación se da una mirada no solo al trabajo de diseño realizado por los alcaldes de los municipios materia de estudio, sino también a la actuación de los equipos de trabajo (gabinete) que acompañaban a estos mandatarios locales en el momento de la elaboración del plan de desarrollo. Asimismo, la revisión alcanza las instancias municipales de concertación, consulta, validación y ratificación del documento, los concejos municipales y los consejos territoriales de planeación.



ANÁLISIS GENERAL



I. ANÁLISIS GENERAL

El trabajo de identificación realizado por la Oficina muestra, a manera de hipótesis, algunas tendencias de la actitud de los mandatarios locales frente al tema de los derechos humanos. Partiendo de las experiencias recogidas, debemos empezar por entender que la información plasmada en los planes de desarrollo municipal referida al tema de los derechos humanos puede estar mediada por una o más de las siguientes circunstancias:

- +| El mandatario local tiene una concepción amplia del tema de los derechos humanos.
- +| La premisa que se maneja inicialmente es que un grupo muy pequeño de alcaldes ha incluido el tema de los derechos humanos en sus planes de desarrollo teniendo como parámetro de medición y aplicación los estándares internacionales establecidos para el tema.
- +| Los planes de desarrollo hacen mención del tema, porque se hace obligatorio hacerlo.
- +| A pesar de que en la mayoría de los planes de desarrollo analizados se hace mención de temáticas que pueden ser relacionadas con derechos humanos, consideramos como presupuesto inicial que la mayoría de estos documentos no están preocupados por realizar una defensa y protección de derechos, sino una actividad de satisfacción de necesidad (trabajo, vivienda, salud, educación, etc.).

- +| La inclusión de temáticas de derechos humanos obedece a la obligación de seguir los lineamientos políticos propuestos en los planes de desarrollo nacional y departamental.
- +| Probablemente se encontrarán algunas propuestas de actividades y programas que obedezcan a decisiones de niveles territoriales más altos (departamentos y nación), que no guardan relación directa con las situaciones locales de cada uno de los municipios, con la posibilidad de que el mandatario local se desprenda de la responsabilidad delegándola en estos entes administrativos.
- +| La inclusión de temáticas de derechos humanos obedece a que hacen parte de un modelo de plan de desarrollo que ha sido “adaptado” al municipio.
- +| Durante la identificación del Proyecto, en el año 2003, pudimos recoger información de funcionarios locales, según las cuales hay personas dedicadas a “construir” planes de desarrollo que venden a algunos mandatarios locales. Se supo de la existencia de planes de desarrollo exactamente iguales, cuya única diferencia era el nombre del municipio. Por lo anterior, el plan no guardaba relación con la real situación del municipio y no ofrecía respuestas apropiadas a la garantía y protección de derechos.

Este documento está dividido en tres partes. La inicial analiza en general la inclusión del tema de derechos humanos en los planes de desarrollo y los diagnósticos presentados, abordando dos temáticas: la problemática identificada y los proyectos y programas generales que la administración municipal pretende adelantar para solucionarlos. La segunda parte examina si dentro de la estructura de cada plan de desarrollo se ha integrado el esquema de derechos civiles y políticos. La tercera se ocupa de los derechos económicos sociales y culturales en los planes, en relación con los objetivos y metas de desarrollo del milenio.

1.1. | CARACTERÍSTICAS COMUNES DE LOS MUNICIPIOS

Los municipios seleccionados para realizar el estudio comparten la característica de hacer parte de las jurisdicciones territoriales de las suboficinas en Colombia del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH). Cada una de las consultoras que hacen parte del equipo de trabajo del proyecto Planes de Desarrollo y Derechos Humanos solicitó los planes de desarrollo a las alcaldías de los departamentos elegidos para realizar las actividades. De esta solicitud se obtuvieron 60 planes que fueron objeto del análisis de contenido. Corresponden, por consiguiente, al 5,45% de los municipios del país. De estos, 7 (12%) corresponden a capitales de departamento y los restantes 53 (88%) a municipios. Como quedó dicho, no pretendemos ampliar los resultados a tendencias departamentales o nacionales, solo identificar cómo algunos de los mandatarios locales

realizan la inclusión del tema de derechos humanos en sus planes de desarrollo. La elección de los municipios obedeció, de igual manera, a un análisis realizado por el grupo de trabajo mediante la caracterización de los mismos. Algunos de los aspectos que se tuvieron en cuenta fueron:

- +| La actividad económica principal.
- +| La presencia de grupos étnicos y/o la existencia de una importante pluralidad cultural.
- +| La presencia o no de organizaciones sociales fuertes.
- +| La ubicación de la población en zonas rurales o urbanas.
- +| La presencia o no de conflicto armado en el territorio.
- +| La presencia o no de grupos de narcotráfico.
- +| La existencia o no de vías de acceso importantes.

De acuerdo con esta categorización, encontramos la siguiente distribución de los municipios: El tipo de economía fue revisado haciendo especial referencia al elemento agrícola rural y agroindustrial. El 23% de municipios presentan una economía rural basada en un alto índice de latifundios. El 4% de ellos tienen en su territorio grandes extensiones que son propiedad de comunidades indígenas o afrodescendientes. El restante 73% poseen como economía básica los cultivos de minifundio. Por su parte, en la mitad de los municipios se encuentra de alguna manera la actividad agroindustria como base económica. La selección tuvo en cuenta por igual municipios con población urbana y rural.

En lo que tiene que ver con órganos de control que desarrollan actividades en el municipio, encontramos que, además de las personerías municipales que existen en cada uno de ellos, algunos cuentan con otras entidades de control, ya sean Defensoría del Pueblo y/o Procuraduría, lo cual puede ser un factor que afecte positivamente la inclusión de los temas de derechos humanos en los planes de desarrollo. Se seleccionaron 38 municipios en donde solo se encuentra la personería municipal como órgano de control institucional encargado de la vigilancia y protección de derechos humanos. Adicionalmente, se seleccionaron 7 capitales de departamento con presencia de Personería, Defensoría y Procuraduría.

Teniendo en cuenta los datos entregados a la opinión pública por la Dirección Nacional de Estadística (DANE), el 14% de la población colombiana se reconoce a sí misma como perteneciente a comunidades indígenas o afrodescendientes, esto significa que más de 6.000.000 de colombianos pertenecen a estos grupos. Por esto, el grupo de trabajo seleccionó municipios con esta población. En el 22% de los municipios encontramos población indígena y/o afrodescendiente, en algunos casos constituyendo la mayoría la población.

Parte importante de la inclusión del tema de derechos humanos la constituye la posición crítica que adopte la población frente a las propuestas hechas por la administración

municipal. De tal manera que la selección de los municipios tuvo en cuenta la fortaleza o debilidad de las organizaciones sociales. Cerca del 20% de municipios poseen una organización social fuerte y 20% carecen por completo de ella; en los restantes, aunque se encuentra organización social, esta no posee la fuerza suficiente para adelantar un control social adecuado a la administración municipal, si bien es posible que existan estas organizaciones, pero se encuentran atomizadas.

Un aspecto que definitivamente influye en la inclusión o exclusión de temas en los planes de desarrollo es el conflicto armado, por lo cual se hizo una revisión confrontando con páginas de la Vicepresidencia de la República¹ y Ministerio de Defensa para constatar si de alguna manera estos municipios son afectados por el conflicto; así encontramos que 47 han sido aquejados de manera importante por este flagelo.

Los cultivos ilegales y su tráfico afectan los estilos de vida, costumbres, economías y niveles de violencia. Este aspecto fue revisado de manera similar al del conflicto armado, y se determinó que en el 40% de la muestra no existe actualmente gran influencia de ellos, que el 57% está afectado por esta condición negativa y que el 3% tiene graves inconvenientes, por ser considerado un corredor de tráfico de sustancias psicoactivas, además de armas.

Otro aspecto determinante de las condiciones mínimas de vida de la población de un municipio es la infraestructura vial. Por esto, un poco más del 50% de los municipios elegidos cuentan con vías de acceso buenas o por lo menos transitables, mientras que 47% o no cuenta con estas vías o las tiene en un estado tal que producen efectos negativos en el desarrollo del municipio.

1.2. UBICACIÓN DE LOS MUNICIPIOS

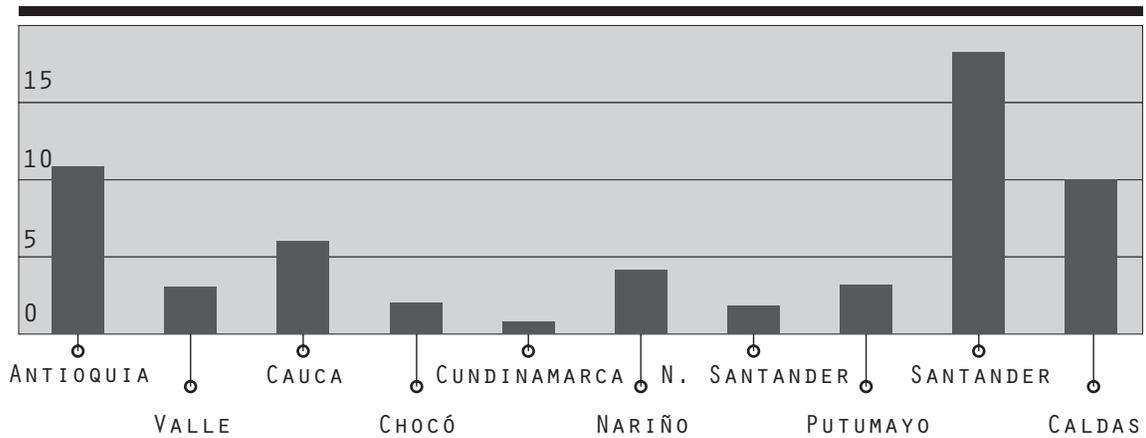
El haber obtenido y analizado planes de desarrollo de 10 departamentos implica que hay información del 31% de ellos. Aunque, como se observa en las Figuras 1A y B y en la Tabla 1, en algunos casos el número de planes no resulta ser una muestra representativa del departamento, en otros el número investigado implica un margen de error bastante bajo.

¹ *Focos y continuidad geográfica de la intensidad de la confrontación armada en Colombia.*
http://www.derechoshumanos.gov.co/observatorio/imagenes/confrontacion98_06.pdf

Figura 1A Departamentos que aportaron información.



Figura 1B Número de municipios por departamento.



Pertinencia del proceso

Tabla 1 Número (%) de municipios que aportaron información, por departamento.

Departamento	Municipios (núm.)	%
Antioquia	11	18
Caldas	3	5
Cauca	6	10
Chocó	2	3
Cundinamarca	1	2
Nariño	4	7
Norte de Santander	2	3
Putumayo	3	5
Santander	18	30
Valle	10	17
Total	60	100

1.3. DERECHOS HUMANOS Y DIH EN LOS PLANES DE DESARROLLO

La revisión de la inclusión de los temas de derechos humanos y de derecho internacional humanitario en los planes de desarrollo municipal 2004-2007 se realizó mediante un análisis global de estos documentos para determinar si los gobernantes locales habían asumido la obligación de apropiarse del tema y liderar la prevención, protección, formación y difusión de dichos derechos, independientemente de si su presencia en ellos asumía los estándares internacionales mínimos en la materia.

Teniendo en cuenta las funciones que la Constitución y la ley han asignado a los municipios, se considera que el tema de derechos humanos y derecho internacional humanitario debe ser eje del trabajo propuesto por el ente territorial en su plan de desarrollo, durante el tiempo para el que su gobernante ha sido elegido. En el tema de la inclusión de los derechos humanos se hace necesario tener en cuenta las hipótesis planteadas en la introducción de este análisis general.

Encontramos planes de desarrollo que abordan el tema de los derechos humanos como el Objetivo del plan o como Eje transversal:²

² Se incluyen apartes textuales de planes de desarrollo municipales y departamentales a manera de ejemplo. Entendiendo que este documento no constituye una evaluación de los planes de desarrollo o de las administraciones municipales o departamentales, las referencias bibliográficas no se incluyen, pero pueden ser solicitadas al Proyecto.

Objetivo del plan

Artículo 1. Objetivo de la acción del Gobierno Departamental: Ubicar al Departamento en una senda de desarrollo humano sostenible, entendido como la ampliación de las facultades y opciones entre las que puedan elegir libremente todos los habitantes de [...], que les permitan disfrutar de vidas saludables y productivas, con particular atención a los sectores pobres y vulnerables de la población y al uso adecuado de los recursos naturales, de forma que se preserven las oportunidades para generaciones futuras. (cód. 61) [...]

Objetivo [...]: Garantizar el respeto, la defensa, la protección y la promoción de los derechos humanos. También, la asistencia jurídica pública, el fortalecimiento de las políticas de resocialización. (cód. 52) [...]

Ejes transversales

Derechos humanos:

El Plan de desarrollo [...] tiene como uno de sus principios básicos la defensa y fomento de los Derechos Humanos [...]

El enfoque del Plan de Desarrollo [...] convierte los Derechos Humanos en uno de los ejes transversales, es decir, hace parte de todos y cada uno de los procesos de planeación, ejecución y evaluación que lleve a cabo la administración en sus políticas.

El Departamento [...] concibe los Derechos Humanos como el reconocimiento legítimo de las aspiraciones y libertades individuales y colectivas, que pretenden garantizar calidad de vida y desarrollo humano.

Las variables que establecen la calidad de vida de una población están determinadas por: condiciones dignas de vivienda, salud, servicios públicos adecuados, escolaridad y oportunidades de empleo que permitan generación de ingresos. (cód. 63)

Algunos otros planes lo entienden como el mejoramiento de la calidad de vida de los pobladores:

Mejorar la calidad de vida de la población [...] mediante la gestión de un desarrollo humano y económico sostenible, justo y con equidad social; el fomento de actuaciones ceñidas a la ética y eficiencia en la administración pública y en el actuar privado; la preservación del orden institucional; la convivencia ciudadana y la provisión de los servicios y la infraestructura que hagan posible el bienestar de la comunidad. (cód. 62 y 65)³

3 *Textos idénticos encontrados en dos planes de desarrollo diferentes, uno departamental y otro municipal, de dos regiones muy distintas.*

Para asegurar la consolidación progresiva del bienestar general, promover, proteger y defender los derechos humanos para el mejoramiento de la calidad de vida y el bienestar de la gente... [...] el plan asume como criterio especial el número de personas con necesidades básicas insatisfechas, la marginalidad de la zona rural del Municipio y la población en situación de desplazamiento. (cód. 51)

En otros planes la inclusión del tema de derechos humanos corresponde a la inserción de la política pública departamental o nacional que en el tema se ha planteado: “El presente Plan de Desarrollo para efectos del ejercicio de las respectivas competencias, observará los criterios de concurrencia, complementariedad y subsidaria[ridad] con el nivel departamental y nacional en razón de una mejor definición de la atención en Derechos Humanos” (cód. 51). En algunos pocos planes de desarrollo las referencias están mediadas por una concepción integral de los derechos humanos, que incluye la participación social e intersectorial: “Proteger, promover, defender los Derechos Humanos, en equidad y justicia, es la razón de ser del presente Plan de Desarrollo. A partir de su ejecución se asume a la comunidad [...] no como objeto de necesidades sino como sujeto de Derechos” (cód. 51).

Para algunos otros las referencias no aparecen, no se evidencian claramente, o lo hacen no como la protección de un derecho humano, sino como la satisfacción de una necesidad básica: “La Misión del Plan de Desarrollo es prestar a sus habitantes, de manera oportuna, eficiente, equitativa y con calidad los bienes y servicios indispensables para el mejoramiento de su calidad de vida, específicamente en materia de saneamiento básico y agua potable, vías, salud, educación, deporte, cultura y recreación, turismo, producción agropecuaria y forestal” (códos. 44, 66 y 67).⁴

Relativamente, son pocos los que integran el tema del derecho internacional humanitario al cuerpo del plan de desarrollo o dirigen proyectos, programas o actividades a hacer frente a la situación de conflicto armado, que según el análisis realizado se presenta, con mayor o menor impacto, en el 78% de los municipios seleccionados:

“Lograr una progresiva pero efectiva apropiación institucional y ciudadana para la protección, garantía, y vigencia de los DD.HH. (incluidos los DESC) así como la aplicación del DIH.” (cód. 51)

“Derecho Internacional Humanitario. Teniendo en cuenta la violencia que se vive en el país generada, ante todo, por la subversión, el paramilitarismo y la

⁴ *Textos casi idénticos encontrados en tres planes de desarrollo municipal de dos departamentos distintos.*

violencia común, con todas las atrocidades cometidas de manera frecuente, es necesario referirnos al Derecho Internacional Humanitario como algo esencial en la vida presente y futura de Colombia [...]

Otro ejemplo es el uso de pipetas de gas, puesto que no es un arma certera y precisa, sino que funciona a modo de prueba y error, lo cual conlleva consecuencias nefastas para las personas y bienes cercanos al objetivo militar. [...]

De igual forma la Administración reconoce la existencia del conflicto interno evidenciado de manera crítica en el territorio [...]. Por ello la importancia de validar los criterios contenidos dentro del Derecho Internacional Humanitario (DIH). [...]

El objetivo departamental frente al DIH es velar por el cumplimiento de las normas en él estipuladas, referentes a medios y métodos de guerra, con el fin de disminuir la población civil afectada por las hostilidades. [...]

El panorama de orden público que presenta el Departamento de [...] está caracterizado por tres factores que lo vienen alterando: actores armados, cultivos de uso ilícito, producción y tráfico de estupefacientes.” (cód. 63)

Ahora bien, ya hemos visto cómo se ha llevado a cabo la integración del tema en algunos de los planes de desarrollo. Queda aún pendiente si lo escrito en ellos se ha ejecutado, si los programas, proyectos y actividades que se plantean en ellos corresponden a estos planteamientos y si se pretende llevarlos a cabo. Por ejemplo: “Para el desarrollo del Plan y el cumplimiento de los planes de acción se deberá optimizar el uso de los recursos financieros, humanos y técnicos, teniendo en cuenta que la relación entre los beneficios y los costos que se genere sea positiva para la promoción, defensa y protección de los DD.HH.” (cód. 51). Porcentualmente, presentamos los siguientes resultados:

Resulta llamativo que en el 18% de los planes analizados no se encuentra mención explícita del tema de los derechos humanos como ruta de trabajo. La información localizada que hace referencia al tema y que no necesariamente constituye un objetivo claro de protección de los derechos humanos, está detallada de la siguiente manera:⁵ Un alto porcentaje (50%) de planes de desarrollo analizados consideran que:

- +| Una forma (y, en algunos casos, la única) en que el municipio puede abordar el tema de los derechos humanos es la *formación*, y por lo que se puede deducir de la información, la actividad se reduce a un programa de capacitación específicamente.

5 En la mayoría de los casos, la información es muy general y no se especifica la manera como se pretende lograr los objetivos incluidos en el plan de desarrollo.

- +| La “protección”, es mencionada de manera genérica también como método de inclusión del tema. Sin embargo, el no determinar la forma en que se realizará esta protección hace que resulte inoperante.
- +| Este 50% de los municipios consideran que la prevención constituye una forma adecuada de incluir el tema de los derechos humanos en las actividades a desarrollar, pero ocurre lo mismo que con el tema de la protección, el no determinar los procesos a seguir hace poco posible su realización.

En el 28% de los municipios la administración considera que el plan de desarrollo y los programas, actividades y proyectos deben ser desarrollados con la participación de la sociedad en la toma de decisiones. Para otro 27% el goce de los derechos humanos debe estar mediado por la convivencia pacífica, y por esto dicen que se llevarán a cabo procesos que tengan como finalidad la búsqueda de la paz en el municipio.

El 15% señala su preocupación por conseguir mediante la puesta en práctica del plan de desarrollo el ocuparse en los temas de:

- +| Salud.
- +| Educación.
- +| Cultura ciudadana.

Por su parte, 12% menciona que encaminará esfuerzos a los temas de:

- +| Protección del medio ambiente y uso sostenible de recursos naturales.
- +| Desarrollo integral.
- +| Derechos de los niños, niñas y jóvenes.
- +| Equidad social con inversión.

Un 10% determina su decisión de hacer frente a las siguientes temáticas específicas:

- +| Solución de necesidades básicas en agua potable.
- +| Solución de necesidades básicas en saneamiento ambiental en general.

Propone el 8% de los municipios un trabajo especial con la población desplazada, y otro tanto define de manera muy general el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes a través de la ejecución de todos los programas y proyectos contenidos en el plan de desarrollo como su prioridad en materia de derechos humanos. Fortalecer el trabajo interinstitucional como mecanismo de mejoramiento de la situación de derechos humanos, así como la creación de un comité municipal que se encargue del tema, son las propuestas realizadas por el 7% de los planes analizados.

Otras prioridades en el tema de derechos humanos, encontradas en menor porcentaje en los documentos revisados, son:

- +| El trabajo para mejorar las relaciones de interculturalidad que se dan en los municipios.
- +| El respeto de la dignidad humana y la búsqueda de la protección integral de los derechos humanos como objetivo general.
- +| La creación de mecanismos alternativos de justicia e instrumentos de control.
- +| La creación de una ética de la convivencia ciudadana.

Solo en uno de los planes de desarrollo analizados se encuentra como eje de trabajo el fortalecimiento de los mecanismos de consulta previa con comunidades indígenas y afrocolombianas.

1.4. RECONOCIMIENTO DE LA PROBLEMÁTICA DE DERECHOS HUMANOS EN LOS PLANES DE DESARROLLO

El diseño de políticas públicas y de ordenamiento territorial, como el que se da en la elaboración de los planes de desarrollo municipal, debe partir y estar sustentado en el análisis detallado de: las condiciones y características de la población existentes en el momento de la elaboración; los fenómenos recientes que las transforman; las perspectivas de comportamiento futuro de las mismas; y sus relaciones con la situación económica, social y política del país, las regiones y los municipios. Infortunadamente, se ha evidenciado la falta de conocimiento y de capacidad técnica de las instituciones y los actores que tienen que ver con el ordenamiento territorial, la creación de políticas públicas y la gestión del desarrollo humano. De igual manera se logra demostrar que estas decisiones se dan sin considerar las circunstancias especiales de la población, sus características culturales, sus relaciones con el medio ambiente, sus condiciones y variables económicas, etc. A partir de la información recogida se puede presentar el siguiente panorama, sin olvidar que no necesariamente hace referencia a la situación real de los municipios.

Cinco de los municipios que aportaron sus planes de desarrollo no incluyen dentro del documento información sobre la situación de derechos humanos en su territorio, y otros dos lo hacen de manera muy general, lo que no permite evaluarlos. La información contenida en los planes de desarrollo analizados que incluye un diagnóstico de las problemáticas que acosan a los municipios en los temas de derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario está conformada por 37 aspectos negativos considerados por los alcaldes como constituyentes del desmejoramiento de la calidad de vida de la comunidad.⁶

⁶ En el Anexo, las 1.381 menciones sobre problemáticas que para el gobernante electo menoscaban la calidad de vida de los habitantes de los municipios fueron agrupadas en 37 ítems. La tabla resume 18 situaciones negativas, que representan el 88% del total; la penúltima línea corresponde al grupo que solo es mencionado en una ocasión, con un porcentaje de 12%.

Debemos anotar que solo 15 de los 60 planes de desarrollo (25%) presentan un detallado diagnóstico que recoge lo que consideran los alcaldes electos y su grupo de trabajo como la situación del municipio en el tema de derechos humanos y derecho internacional humanitario, antes de su elaboración. La referencia al tema del derecho internacional humanitario es mínima. Por un lado, resulta preocupante que la mayor problemática identificada por los mandatarios locales está liderada por las falencias en el cubrimiento del derecho a la educación, con una coincidencia de aparición del 62%. Sin desconocer que resulta ser una problemática trascendental, también se puede pensar que ella invisibiliza otros aspectos de derechos que aunque no son más importantes si afectan en mayor grado la calidad de vida de los habitantes. Pero, además de lo anterior, la mayoría de los planes no incluyen cifras exactas de la línea base del cubrimiento actual y real de educación.

El desplazamiento forzado es un grave problema en el país. Afecta la casi totalidad de derechos de un elevado número de colombianos, conforme lo ha evidenciado la Corte Constitucional,⁷ al afirmar que existe una gran brecha entre la obligación que el Estado tiene frente a la protección de estos derechos y el cubrimiento que se ha logrado, y esto se ve reflejado en la mención que hace del fenómeno el 60% de los planes de desarrollo. En la revisión y análisis de los planes de desarrollo, el tema de desplazamiento forzado es reconocido en algunos de ellos como una consecuencia del conflicto armado que se presenta en los municipios. Para enfrentar la problemática, se proponen acciones como la conformación y apoyo a los Comités Municipales de Atención a la Población Desplazada, lo que es una obligación legal, la puesta en marcha de proyectos productivos, la atención psicosocial, el fortalecimiento de las organizaciones comunitarias, los proyectos de vivienda, la asesoría legal o la construcción del Plan Integral Único (PIU), y, en su gran mayoría, los planes proponen establecer alianzas con otras instituciones del orden departamental y nacional y con organizaciones internacionales y regionales para la atención humanitaria e integral a las personas en esta situación.

En los planes de desarrollo, los desplazados y las desplazadas han sido incluidos dentro del grupo denominado “población vulnerable”. No obstante el tema es omitido, incluso en varios municipios que a nivel nacional han sido señalados como receptores y/o expulsos de población desplazada, y no solo no se proponen proyectos para avanzar en la garantía de los derechos de estas comunidades, sino que el mismo es desconocido en la política pública.⁸

Más de la mitad de los planes analizados informan que existen graves problemas de orden público (léase conflicto armado) en su territorio, lo que dificulta la realización de las actividades propias de la administración municipal encaminadas a garantizar la calidad de vida. Es tan evidente la problemática, que las bases para la elaboración del mismo plan de desarrollo nacional de la época lo reconoce:

7 Entre otras, encontramos la sentencia T-025 de 2004, de la Corte Constitucional, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y los autos de seguimiento a la misma.

8 Análisis de los planes de desarrollo realizado por Angélica Cotes para el tema específico.

“1. Control del territorio y defensa de la soberanía nacional

En los últimos años el país ha asistido a una indiscutible degradación del conflicto armado. Las organizaciones al margen de la ley recurren al terror en su afán por consolidar y controlar territorios de gran valor estratégico y para acopiar los recursos que el escalamiento de la confrontación exige. [...]

En los últimos diez años el crecimiento de los principales actores ilegales del conflicto ha sido del 157,5%. [...]

5. Protección y Promoción de los derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario

El conflicto armado interno, su intensificación y degradación, la debilidad territorial y de la justicia del Estado y la ausencia de una cultura de los derechos humanos son los factores fundamentales que han impedido garantizar estos derechos y el Derecho Internacional Humanitario (DIH) en el país.”⁹

De la misma manera, algunos municipios y departamentos lo incluyen en sus diagnósticos: “esto hace que la región sea inevitablemente atravesada por las dinámicas del conflicto interno armado que se desarrolla en el país, las cuales se vienen agudizando en la región desde el año 1998. Pues en este municipio los actores armados (guerrilla-autodefensas) vienen manteniendo una constante disputa por el territorio”. (cód. 51) Algunos de ellos evidencian las consecuencias que esto trae a la población:

“El bienestar de la población se ve igualmente afectado por las diversas formas de violencia derivadas del conflicto armado. El departamento ha sido calificado como una de las regiones mas violentas del mundo, con una tasa de 140,1 homicidios por cada cien mil habitantes en el año 2002, factor que ha incidido para que la esperanza de vida de la población (70.56 años) esté dos años por debajo del promedio nacional.” (cód. 64)

Aparentemente, los datos estadísticos (50%) están arrojando un subregistro, teniendo en cuenta los mapas elaborados por el Estado sobre presencia de grupos armados ilegales en el país y zonas de confrontación armada.¹⁰ Entre varias hipótesis, lo anterior puede ser resultado de que: a) los mandatarios locales no levantaron un diagnóstico real de la situación de infracciones al derecho internacional humanitario en su municipio; b) los mandatarios locales tienen temor a evidenciar la problemática debido a las repercusiones que les puede acarrear; c) los mandatarios locales consideran que es un problema que debe ser manejado desde el nivel central. Cualesquiera que sean las razones asumidas por los alcaldes y sus equipos de gobierno, están desconociendo los derechos de las víctimas de estas infracciones.

⁹ *Bases para el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006, Hacia un Estado Comunitario.*
http://www.presidencia.gov.co/prensa_new/documentos/PND.pdf, pp. 32 y 75.

¹⁰ *Focos y continuidad geográfica de la intensidad de la confrontación armada en Colombia.*
http://www.derechoshumanos.gov.co/observatorio/imagenes/confrontacion98_06.pdf

Que el plan de desarrollo local no asuma esta problemática deja a la administración municipal con mínimos recursos para afrontar situaciones negativas para la comunidad producidas por el conflicto armado. Ahora bien, el reconocimiento de la problemática dista mucho de ser una solución a la misma, y realmente son muy pocos los planes de desarrollo que, además de reconocerla, incluyen programas, proyectos y/o actividades serías para afrontarla.

Cerca de la mitad de la población del país (el 49,2%¹¹, es decir, 20.708.527 personas) vive bajo la línea de pobreza y el 14,7% vive en condiciones de pobreza extrema. Mucho más preocupante resulta el dato de la población que habita en el campo, ya que, según la información recopilada, la pobreza rural asciende al 68,2%. Para la mitad de los municipios analizados, la existencia en ellos de altos índices de pobreza y desempleo resulta ser una problemática que afecta a la población, y es más grave en el ámbito rural, de acuerdo con los mismos datos. Un examen más detallado de las actividades propuestas por los mandatarios locales para afrontar estas problemáticas se hará más adelante, en la parte III, relativa a los derechos económicos, sociales y culturales (DESC).

Tal vez una de las mayores problemáticas que se han visibilizado durante la última década en el país resulta ser la de la violencia dentro de la familia, que incluye el maltrato físico, psicológico, sexual y económico, en principio, ejercido contra las mujeres, niños y niñas. Esta situación ha sido georeferenciada en todos los departamentos del país, en mayor o menor grado, pero afecta la casi totalidad de los municipios del país. Por esto resulta muy preocupante encontrar que solamente 20% de los documentos analizados han reconocido el diagnóstico de los altos índices de violencia intrafamiliar en el municipio.

El espíritu de la reforma a la Ley 100 de 1993,¹² aprobada por el Congreso el año anterior, apunta a universalizar el servicio de salud, aumentar la calidad de los servicios clínicos y hospitalarios y garantizar el acceso efectivo y real de los usuarios. Esto enmarcado en el aumento de la cobertura de seguridad social a los colombianos. La baja cobertura en seguridad social y salud, así como la poca infraestructura y mínimo número de profesionales disponibles, es una problemática de 47% de los municipios analizados. Menos del 50% de los mandatarios locales lograron evidenciar la escasa cobertura de la seguridad social en los municipios.

11 *Informe Anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de derechos humanos y derecho internacional humanitario en Colombia, 2006.*

12 *Ley 1122 de 2007, Diario Oficial, núm. 46.506 de 9 de enero de 2007, "Por la cual se hacen algunas modificaciones en el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones".* http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley/2007/ley_1122_2007.html

El 44% determina que su municipio está aquejado por problemas de violencia, lo que dispara sus estadísticas de homicidio, secuestros, extorsiones y amenazas a la población. Esta situación genera otros problemas para los moradores, como el desplazamiento forzado (visible en el 60% de los municipios, como ya se trató), la deserción escolar, el aumento de necesidades básicas por satisfacer, etc.:

“La violencia ha expulsado de sus territorios a amplios grupos poblacionales de sus lugares de residencia habitual (6.318 hogares o 28.834 personas en el 2003), lanzándolos a condiciones de trashumancia e indigencia, lo que ha contribuido a debilitar las relaciones sociales y a destruir el tejido social. Pero la violencia no solo se evidencia en las acciones de los diferentes actores armados, sino también en el maltrato infantil, que en promedio da cuenta de 10.400 casos al año. [...]

Dicha conjunción de circunstancias ha generado otros problemas como la deserción de los jóvenes del sistema educativo para ingresar al mercado laboral, estimada en el 9% en el 2003; el aumento de la población en edad de trabajar; y el desplazamiento de 234.610 personas durante el período 1995-2003, provocando un aumento de la demanda por servicios básicos en agua, salud, educación y vivienda, entre otros.” (cód. 64)

En algunos casos, factores relacionados con el conflicto armado son causa de esta violencia, como la producción y comercialización de sustancias estupefacientes, que afecta al país de manera general:

“... dado que, además de las características enunciadas, el [...] [municipio] se ha convertido en un corredor estratégico para la salida de estupefacientes hacia Centroamérica, Estados Unidos y Asia; a su vez [...] [se] han establecido sitios de almacenamiento de drogas y combustible.

Esta situación pone en evidencia la preocupante situación de violencia y de violación de Derechos Humanos y del DIH en la región, como también el desbordamiento de una problemática social, económica e incluso cultural, a la cual el Estado, en todas sus esferas no ha presentado soluciones claras y viables.” (cód. 51)

La poca infraestructura de vías y de transporte para las zonas rurales, problema presentado no solo en caminos carreteables, sino también en vías fluviales, y causado por mal manejo ambiental y cambios climáticos, componen un 18% de las menciones realizadas en los diagnósticos. Teniendo en cuenta que la construcción y adecuación de vías es una de las llamadas “obras grises” que permiten mostrar gestión, resulta extraño que de ella no se haga referencia en mayor medida en los documentos analizados.

En lo que toca a la discapacidad, el análisis de los planes de desarrollo concluye lo siguiente:

La Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad señala la imperiosa necesidad de garantizar que [estas] disfruten de los mismos derechos que las demás y puedan así desarrollar sus vidas, haciendo valiosas contribuciones a la sociedad, si se les brinda las mismas oportunidades. La Convención abarca derechos tales como la igualdad, la no discriminación y la igualdad de reconocimiento ante la ley; la libertad y la seguridad de la persona; la accesibilidad, la movilidad personal y la vida independiente; el derecho a la salud, el trabajo y la educación; y la participación en la vida política y cultural.

Se podría decir entonces que son muy pocos los municipios que han avanzado en este sentido. Sin embargo, en algunos planes de desarrollo en los que la población con discapacidad es reconocida y objeto de programas y proyectos, se busca dotarlos de los accesorios y aparatos requeridos, brindar rehabilitación y reactivación socioeconómica, política de equiparación de oportunidades, conformación de comités de discapacidad y organizaciones comunitarias, así como en otros municipios se plantean como primera tarea realizar un censo de hombres, mujeres, niños, niñas y jóvenes que tiene algún tipo de discapacidad, esto como punto de partida para el diseño e implementación de políticas de desarrollo social incluyentes.¹³

Frente al tema de las problemáticas específicas de población en situación de vulnerabilidad, el 17% de las menciones lo reconocen como un hecho que afecta al municipio. La alta tasa de desnutrición de población infantil y adultos mayores y la vulneración de los derechos de las mujeres cabeza de familia son contempladas en el 13% de los planes.

1.5. | OBSERVACIONES GENERALES

Se debe destacar que el 15% de los planes de desarrollo (9) afirman que la elaboración del diagnóstico y su posterior inclusión en el plan de desarrollo municipal, reflejada en programas, proyectos y acciones, tuvieron la participación activa de la sociedad, siendo concertado, socializado y formulado participativamente.

Una de las tareas que aboca el equipo de trabajo es identificar si tal afirmación correspondió a la verdad y si los procedimientos realizados para llevar a cabo esta formulación participativa cumplen con los mínimos determinados por las normas y efectivamente garantizan la intervención y concurso de las fuerzas sociales y, por ende, su representación y representatividad en las decisiones tomadas en la elaboración de estas cartas de navegación de los municipios.

¹³ *Análisis de los planes de desarrollo realizado por Angélica Cotes para el tema específico.*

Solamente un municipio (cód. 43) afirma no haber encontrado fuerzas sociales que le colaboraran en la elaboración del diagnóstico y posterior formulación del plan de desarrollo, sin embargo, dice haberlo socializado conforme a la norma, a través del concejo municipal y Consejo de Planeación Territorial.

2

DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS

EN LOS PLANES DE DESARROLLO



II. DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS EN LOS PLANES DE DESARROLLO

Colombia ha reconocido la Declaración Universal de Derechos Humanos como un catálogo de derechos de obligatoria protección. Adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948, este documento abarca un listado de derechos humanos en 30 artículos que recogen los mínimos que debe ser garantizados por los Estados. En la primera división planteada en el documento (arts. 3 a 21) encontramos referencia a los derechos que fueron denominados en su momento como civiles y políticos.

El 23 de marzo de 1976, mediante la Ley 74 de 1968, entró en vigor para Colombia el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que ha ampliado para el país la obligación internacional. Partiendo de esta obligación adquirida por el Estado, analizaremos los planes de desarrollo identificando si los alcaldes de los municipios se preocupan por integrar en sus planes de desarrollo programas o proyectos para la protección de estos derechos. El análisis no será profundo y pretende únicamente identificar si se incluyeron o no como objetivos y metas estas intenciones que pretenden proteger a quienes habitan en el territorio del municipio.

De igual manera, la actual Constitución Política de Colombia, en los artículos 11 a 41, ha incluido una enumeración que ha denominado derechos fundamentales y que está relacionada con los civiles y políticos, lo cual ratifica la obligación de los mandatarios con sus comunidades.

Constituye un hecho de gran importancia que en Colombia se le haya delegado gradualmente a los entes territoriales (departamentos y municipios) el cumplimiento del deber de garantía que

tiene el Estado frente al tema de los derechos humanos, como lo establece, entre otros temas, en la descentralización planteada por la Constitución Política de 1991. Es un proceso que sin lugar a dudas acerca el Estado a la sociedad, pero que, de igual manera, genera una enorme responsabilidad para quienes asumen la dirección de los departamentos y las alcaldías.

Resulta entonces de trascendencia para el proyecto Planes de Desarrollo y Derechos Humanos recoger puntualmente la visión de los mandatarios y sus equipos de gobierno, que en su momento formularon un documento que ha debido contener los lineamientos de política pública para la protección y garantía de los derechos de las personas. A manera de introducción, es necesario indicar que no se encuentran de manera general en los documentos analizados programas, proyectos o actividades que se ocupen de la obligación de las autoridades municipales en materia de derechos civiles y políticos. En algunos de los derechos que analizaremos adelante (que no serán todos los constitutivos de la clasificación de civiles y políticos), se hace a manera de ejemplo una referencia a posibles actividades que deben adelantar los mandatarios para cumplir con este mandato legal.

2.1. | DERECHO A LA VIDA

La Corte Interamericana de Derechos Humanos afirma que “el supremo bien que reconocen y protegen todas las declaraciones y tratados de derechos humanos: [es] la vida humana”.¹⁴ Este derecho, así mismo, está reconocido internacionalmente en el artículo 3 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en el artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y en el artículo 4 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En el ámbito interno, encontramos el derecho a la vida encabezando el capítulo I del título II de la Constitución Política de Colombia, en los denominados derechos fundamentales, artículo 11.

Así pues, concluimos que el Estado se obliga a llevar a cabo actividades que garanticen esta derecho, como:

- +| Abolir la pena de muerte (sin que esta prohibición pueda ser suspendida incluso en estados de excepción).
- +| Proteger la vida de las personas que habitan en el territorio.
- +| Evitar por todos los medios que sus agentes priven de manera arbitraria de este derecho, y en el caso en que se produzca uno de estos hechos, está en la obligación de iniciar las investigaciones correspondientes y sancionar al autor o autores garantizando el derecho a la verdad, justicia y reparación a los familiares de la víctima.

14 Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Opinión Consultiva OC-16 de 1999*, párr. 135.

¡+| Acatar lo impuesto por la Carta de las Naciones Unidas de prohibir las guerras (y así lo impone como un derecho fundamental el artículo 22 de la Constitución Política).

Tal y como lo afirma Daniel O'Donnell, “una violación del derecho a la vida no se produce solamente cuando [un hecho] resulta en la muerte de la persona, ya que otros actos u omisiones que amenazan o ponen en peligro la vida pueden también constituir una violación de las obligaciones del Estado en la materia”¹⁵ Por supuesto, cualquier tipo de tentativa de realizar actos que atenten contra el derecho a la vida también constituye una violación, así como las amenazas de muerte.

Otras tareas de obligatorio cumplimiento para el Estado que están directamente relacionadas con el derecho a la vida son todas aquellas actividades dirigidas a proteger el derecho a la Salud, y así lo ha entendido la Corte Constitucional, que ha determinado que a pesar de ser el derecho a la salud un derecho incluido en la Constitución dentro de los económicos, sociales y culturales, puede ser tutelado por existir la “conexidad” entre este derecho y el derecho fundamental de la vida.

Según lo anterior, podemos determinar que algunas de las labores que el Estado debe desarrollar para garantizar el goce pleno del derecho a la vida implican decisiones que deben ser adoptadas en el nivel central, como puede ser el hecho de no declarar una guerra, el hecho de presentar los proyectos de ley necesarios para incluir dentro de la normatividad interna todos los instrumentos internacionales que estén dirigidos a la protección de la vida, entre otros.

Pero, como ha sido reconocido internacionalmente y recogido la Corte Constitucional, este derecho no solo protege la vida, entendida como el mantenimiento de funciones biológicas básicas del ser humano, como la respiración, y el funcionamiento de órganos prioritarios. La obligación del Estado va encaminada a garantizar la vida de las personas, pero en condiciones de dignidad humana:

“... el concepto de vida [...], no es un concepto limitado a la idea restrictiva de peligro de muerte, que daría lugar al amparo de tutela solo en el evento de encontrarse el individuo a punto de fenecer o de perder una función orgánica de manera definitiva; sino que se consolida como un concepto más amplio [que] la simple y limitada posibilidad de existir o no, extendiéndose al objetivo de garantizar también una existencia en condiciones dignas. Lo que se pretende, entonces, es respetar la situación “existencial de la vida humana en condiciones de plena dignidad”, ya que “al hombre no se le debe una vida cualquiera, sino una vida saludable”, en la medida en que sea posible.”¹⁶

15 Daniel O'Donnell, *Derecho internacional de los derechos humanos. Normativa, jurisprudencia y doctrina de los sistemas universal e interamericano. Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2004.*

16 Corte Constitucional, Sala Séptima de Revisión, *Sentencia T-395 del 3 de agosto de 1998, M.P. Alejandro Martínez Caballero.*

Teniendo en cuenta lo anterior, se hace necesario que los gobiernos locales lleven a cabo acciones propias para detener violaciones del derecho a la vida. Sin embargo, esto no se evidencia en los planes de desarrollo analizados, y no se encuentran ni tareas ni proyectos dirigidos a este cometido. Esto resulta preocupante, teniendo en cuenta que 10 de los municipios (17%) han afirmado tener en su territorio problemas de violaciones de derechos específicamente provocados por altas tasas de homicidio. Aparentemente han descontado esta obligación de sus actividades y la han depositado específicamente en el gobierno central.

Actividades que son de exclusividad de los gobiernos locales han sido invisibilizadas. A manera de ejemplo, el alcalde debe dictar las normas de control, porte y uso de armas en manos de civiles, aspecto que, si se controla, como se ha demostrado, puede ser una causa de disminución de la mortalidad por causas violentas. De igual manera, el presidir los consejos de seguridad –cuyo fin es coordinar el uso de la fuerza pública, el control del orden público en el municipio y la obligación de la Policía Nacional de obedecer y la facultad de expedir los reglamentos de policía local– es una forma de controlar la fuerza pública en el municipio y, por consiguiente, el uso de la fuerza utilizada y el uso de las armas por parte de sus miembros, lo que puede determinar cambios en los índices de violación del derecho a la vida.

2.2. DERECHO A LA INTEGRIDAD PERSONAL

La denominación de integridad personal dentro de los instrumentos internacionales no aparece como tal en la Declaración Universal de Derechos Humanos, ni en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. En estas dos normas se mencionan obligaciones negativas para los Estados: “Nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes”, en los artículos 5 y 7, respectivamente. Pero en el artículo 5 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos aparece la denominación “derecho a la integridad personal”, que precisa lo que constituye la violación del citado derecho.

- +| Atentar contra la integridad física, psíquica y moral.
- +| Someter a torturas, a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes.
- +| Atentar contra los derechos de las personas privadas de libertad.
- +| Tener a los procesados compartiendo el mismo espacio con los condenados.
- +| Tener a los menores que puedan ser procesados en los mismos centros de reclusión de los adultos.
- +| Procesar a los menores en los mismos tribunales de los adultos.
- +| Dar a las penas privativas de la libertad un objetivo diferente al de la reforma y la readaptación social de los condenados.

Adicional a estos instrumentos internacionales, encontramos varios más que igualmente protegen el derecho a la integridad personal, algunos de ellos reglamentando los artículos mencionados, algunos otros ampliando el margen de cobertura. En el país, la Constitución Política de 1991 prevé una obligación negativa en su artículo 12: “Nadie podrá ser sometido a desaparición forzada, a torturas ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes”, de modo que, como podemos observar, tampoco se hace referencia puntual a la integridad personal.

Referente a este derecho, la obligación del Estado—que se transmite a los mandatarios locales y, por consiguiente, debe estar contenida en los planes de desarrollo departamentales y municipales— está encaminada a evitar que los agentes estatales infieran torturas, tratos crueles, inhumanos o degradantes a los habitantes de sus territorios. Adicional a esta obligación, en Colombia el Estado tiene el deber de brindar protección a toda persona, mediante cualquier medida que sea necesario adoptar, incluso si la agresión proviene de un particular, por ejemplo, en caso de la desaparición forzada (art. 165, Código Penal). Con este derecho ocurre algo similar a lo encontrado en el tema del derecho a la vida: no se hallan actividades explícitas dentro de los planes de desarrollo analizados que estén dirigidas a la protección de la población de actos que atenten contra su integridad personal.

Dieciséis de los diagnósticos analizados determinan que en los municipios, en alguna medida, se presenta problemática de derechos humanos producida por secuestros, amenazas y extorsiones, por lo que los mandatarios locales han debido encaminar actividades dirigidas a reducir estos índices. Legalmente, como se analizó frente al tema del derecho a la vida, el alcalde debe cumplir con funciones determinadas, que lo facultan y obligan a tomar decisiones frente a estos hechos. A manera de ejemplo, la política pública de manejo de los centros de reclusión municipales —que no dependen del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC)— es una herramienta importante para trabajar uno de los aspectos de la integridad personal.

2.3. | DERECHOS DE LA NIÑEZ

En el tema de protección de los derechos de los niños y las niñas, los planes de desarrollo hacen especial referencia a la reducción de la mortalidad infantil y de menores de cinco años. Las acciones, para que sean efectivas, deben ser respuesta de una adecuada combinación de buena atención dentro de la familia y de la sociedad, mejor nutrición y acceso al tratamiento médico de calidad. Infortunadamente, aunque es reiterada la mención de llevar a cabo actividades encaminadas a proteger estos derechos, las propuestas encontradas, en la mayoría de los casos, no van más allá de la atención mínima en salud, y se ha evidenciado que esta resulta insuficiente.

Tabla 2 Propuestas para reducir la mortalidad de menores de cinco años.

	Total	%
Aumentar cobertura de vacunación	17	20%
Fomentar la cultura de la lactancia materna	4	5%
Aumentar la atención al neonato y a la madre	3	3%
Atención gratuita en salud a menores de un año	2	2%
Cobertura total de vacunación	2	2%

Una referencia frecuente en los planes de desarrollo analizados es la de aumentar la cobertura general a la salud, especialmente la de niños y niñas, lo cual muestra que, posiblemente, una de las mayores causas de mortalidad de los niños menores sea su imposibilidad de acceder a los centros médicos.

Diecisiete de los 60 municipios que presentaron su plan de desarrollo para la revisión por parte del equipo de trabajo del Proyecto mencionan la cobertura de vacunación como un tema de especial preocupación, sin mencionar específicamente, en la mayoría de los casos, a cuáles de las vacunas existentes en el mercado hacen referencia. Por lo anterior, se presume que las jornadas de vacunación estarán destinadas a proveer de la vacuna triple viral y la DPT (sigla en inglés para difteria, tos ferina y tétanos). De estos diecisiete municipios, dos consideran como meta que el 100% de los niños menores de cinco años estén cubiertos con las vacunas al finalizar el período de sus mandatarios.

Programas especiales, como brigadas de salud en barrios marginales y en la zona rural, aunados a un trabajo médico especial realizado con la madre y su neonato, que incluye la promoción de la lactancia materna como una manera de prevenir enfermedades a sus hijos, son prioridad para el 7% de los municipios.

2.4. | DERECHO AL TRABAJO

De acuerdo con la Constitución Política, el derecho al trabajo es un derecho fundamental de todas las personas y debe ser garantizado por el Estado. Adicionalmente, la Constitución consagra el derecho de asociación sindical, que ampara tanto a los trabajadores como a los empleadores. Estas disposiciones concuerdan con los tratados internacionales de los que Colombia es parte, tales como la Declaración Universal de los Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; y la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

La OACNUDH, en su informe de 2006, afirma que una problemática reiterada es la del desempleo, que en ese año se mantuvo constante en cerca del 12%. Esto significa que un alto número de habitantes en el país no tienen un trabajo estable y de calidad. Resulta también

preocupante que en esta cifra el mayor porcentaje de personas afectadas por este problema corresponde a mujeres. El subempleo es del 33,3%. De los planes de desarrollo analizados de manera específica, 3 (5%) abordan el tema del derecho al trabajo como una de las situaciones municipales que hará parte de su cronograma de operación. Por su parte, el 78% de ellos (25 planes) incluyen algunas actividades dedicadas a esta misma protección.

El 23% de las menciones que se encuentran en los planes de desarrollo del derecho al trabajo plantean la posibilidad de atacar el problema mediante el apoyo a la creación, mejoramiento, tecnificación de infraestructura y tecnificación de la mano de obra en procesos de índole agrícola y ganadero. Interesante resulta que un elevado número de municipios le apuestan a invertir en la zona rural. Ejemplos que se encuentran son los esfuerzos por crear granjas autosuficientes.

Muchos de los municipios que decidieron elaborar programas y proyectos en la zona rural para combatir la falta de fuentes de trabajo comparten la idea de unificar esos esfuerzos con una labor realizada de manera paralela en la creación, mejoramiento, tecnificación de infraestructura y de la mano de obra en procesamiento de materia prima.

La generación de empleo puro y duro resulta ser la tercera propuesta que asumen los municipios como camino válido para erradicar la pobreza. En esta generación de empleo se incluyen desde la formulación de mesas de concertación entre la comunidad y la empresa privada, hasta la capacitación a empresa y trabajadores. Las menciones, en un 9%, centran su atención al trabajo que se debe realizar con los campesinos, como beneficiarios de las actividades de erradicación de la pobreza. Las estrategias van dirigidas a la creación de asociaciones de campesinos que trabajen en el mejoramiento de las actividades de producción agrícola y comercialización. Para esto asumen los mandatarios que se debe capacitar en técnicas de cultivo y cría de ganado y se deben crear sitios de almacenamiento y canales de distribución y venta.

En el tema de emprender actividades en la zona urbana, el 7% supone la necesidad de fortalecer la creación de empresa y las agrupaciones comerciales existentes mediante capacitación e inyección de recursos, concertando con la empresa privada. De la misma manera, el 5% identifica como una necesidad el trabajo con la microempresa, dándole especial importancia a la capacitación de la comunidad para su creación, desde la empresa familiar hasta las empresas asociativas de vecinos. Para esto, algunos de ellos han dispuesto partidas del presupuesto municipal, otros proponen la solicitud de recursos departamentales o nacionales y, por supuesto, el ingreso al proceso de la empresa privada.

Para un 4% de los municipios estudiados, los esfuerzos deben estar centrados en el fortalecimiento de los mecanismos de producción, y asumen que la calidad poco competitiva de los productos puestos en el mercado afecta el nivel de ingresos de los habitantes. El poco control sobre los medios y canales de distribución y mercadeo hace que los precios al consumidor final se aumenten en beneficio de los intermediarios, por lo cual proponen crear los canales y/o poner controles a los existentes. El 12% de las menciones hacen relación a

crear un banco para los pobres, crear créditos blandos, gestionar recursos con el gobierno central para mejorar el proceso tecnológico, fomentar la creación de trabajos temporales, y dos (2) planes más no incluyen programas específicos o simplemente se limitan a incluir la necesidad de “impulsar” actividades de generación de empleo.

2.4.1. | OBSERVACIONES

Suenan interesantes las propuestas presentadas por los municipios para atacar la falta de fuentes de trabajo y, consecuentemente, la violación de este derecho. Muchas de ellas son estrategias encaminadas a fortalecer la capacidad de producción; sin embargo, salta a la vista la no inclusión en su justa medida de aspectos encaminados a encontrar mecanismos mediante los cuales se brinde oportunidades a los menos favorecidos de acceder a bienes (vivienda, tierra, crédito), destinados a mejorar su calidad de vida o específicamente dedicados a la producción, con lo cual se buscaría su acompañamiento en el proceso productivo en calidad no de trabajadores que reciben un jornal, sino como productores.

La vinculación de la empresa privada en la protección de los derechos de los trabajadores y como garante de algunos de ellos se hace indispensable, por lo cual es de extrañar que actividades elementales, como serían las mesas de concertación entre la administración municipal, la empresa privada y la comunidad, no sean tratadas con mayor especificidad. A manera de ejemplo, negociaciones para mantener el poder adquisitivo de los salarios de los habitantes de los municipios serían actividades directamente encaminadas a eliminar la pobreza.

La distribución de los dineros del municipio debe iniciarse por una revisión de los gastos en que incurre la administración municipal. La eficiencia y eficacia de la labor de los funcionarios públicos está mediada por la correcta utilización de los medios y los recursos económicos que utilice. Se recomienda a todos los municipios la inclusión de la comunidad en todos los procesos de diseño, implementación y evaluación de políticas públicas, a través de sus organizaciones y mediante la invitación por los medios de comunicación a las demás fuerzas sociales.

2.5. | DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y LAS MINORÍAS ÉTNICAS

La Constitución colombiana hace especial énfasis en los derechos de los pueblos indígenas:

- +| El Estado colombiano reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana. (art. 7)
- +| ... las lenguas y dialectos de los grupos étnicos son también oficiales en sus territorios. La enseñanza que se imparte en las comunidades con tradiciones lingüísticas propias será bilingüe. (art. 10)

- +| Las tierras de resguardo [...] son inalienables, imprescriptibles e inembargables. (art. 63)
- +| [Los pueblos indígenas] tendrán derecho a una formación que respete y desarrolle su identidad cultural. (art. 68)
- +| Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas. (art. 286)

Según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), los resultados del censo realizado en 2005 indican que en Colombia habitan 87 pueblos indígenas plenamente identificados.¹⁷ Por su parte, el Departamento Nacional de Planeación informa que estos se encuentran ubicados en los 32 departamentos del país, con 64 idiomas y particular cosmovisión, historia y espiritualidad.¹⁸ Y en 50 municipios del país ubicados en seis departamentos, encontramos “territorios colectivos de comunidades negras”, donde se reúnen cuatro grupos importantes: los que se ubican en el corredor del Pacífico colombiano, los raizales del Archipiélago de San Andrés Providencia y Santa Catalina, la comunidad de San Basilio de Palenque y la población que reside en las cabeceras municipales o en las grandes ciudades.

La información aportada por el Censo de 2005 arroja que en Colombia habitan 1.392.623 indígenas, que corresponden al 3,43% de la población del país; 4.311.757 afrocolombianos, el 10,62% del total, y 4.858 personas del pueblo ROM o gitano, que representan el 0,01% de la población total del país, lo que significa que la población colombiana que se reconoció como perteneciente a algún grupo étnico corresponde al 14,06%, un total de 5.709.238. Resulta relevante el hecho de que esta realidad no es reconocida por la mayoría de ellos.

2.6. | OTROS DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS

Otros derechos civiles y políticos, como el derecho a la libertad y la seguridad personal, el derecho al debido proceso legal, el derecho a la intimidad, el derecho de igualdad ante la ley y no discriminación, tampoco se encuentran integrados a las políticas públicas de los municipios analizados, por esto no se hallan en los planes de desarrollo programas, proyectos o actividades que se relacionen con actuaciones que los mandatarios locales programen para adelantar medidas de protección de estas temáticas.

17 DANE. *Colombia, una nación multicultural. Su diversidad étnica. Mayo de 2007.* http://www.dane.gov.co/files/censo2005/etnia/sys/colombia_nacion.pdf

18 Departamento Nacional de Planeación. *Los pueblos indígenas de Colombia en el umbral del nuevo milenio.* http://www.dnp.gov.co/paginas_detalle.aspx?idp=452

3

DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES
(DESC) EN LOS PLANES DE DESARROLLO



III. | DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES (DESC) EN LOS PLANES DE DESARROLLO

Para la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos constituye una de sus funciones el asesorar y velar por el cumplimiento de las obligaciones de los Estados con la protección de derechos civiles y políticos, y propender por el cumplimiento de otros deberes ineludibles relacionados con la garantía asumida soberanamente de brindar todo lo necesario en lo que hace referencia a los derechos de contenido económico, social y cultural.

Estos derechos están reconocidos por la comunidad internacional desde la Declaración Universal de Derechos Humanos, instrumento que los incluyó en sus artículos 22 a 27, haciendo especial énfasis en la seguridad social, lo cual incluye definitivamente: derechos económicos, como aquellos relacionados con el trabajo, con condiciones salariales adecuadas y equitativas, con la pobreza, etc.; derechos sociales, relacionados con niveles adecuados de salud y educación, y, por último, el derecho a una vida cultural adecuada para los habitantes de los países.

Con la misma ley con la que se autoriza la entrada en vigor del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Ley 74 de 1968) se ratifica en Colombia el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el cual reconoce que “no puede realizarse el ideal del ser humano libre, liberado del temor y de la miseria, a menos que se creen condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles

y políticos”.¹⁹ Este documento internacional recoge en 30 artículos las obligaciones que tiene el Estado con los derechos de asistencia o de igualdad.

Pero, más allá de estas obligaciones mínimas, los Estados que han ratificado el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales están obligados a asegurar la plena efectividad de estos derechos, destinando para ello el máximo de los recursos disponibles, de conformidad con su artículo 2. De igual manera, para los derechos económicos, sociales y culturales se ha planteado el principio de progresividad, el cual implica, además, una prohibición de retroceso. Con lo cual se constituyen en una violación de derechos humanos todas aquellas medidas que implican dar marcha atrás en la vigencia de los mismos.

La Ley 319 de 20 de septiembre de 1996 aprobó el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales, conocido como Protocolo de San Salvador. Por su parte, la Constitución de 1991, en su capítulo II, los recoge y los integra a través de 26 artículos.²⁰ Por lo anterior, se hace necesario recordar a los mandatarios locales su obligación de comprometerse en la consecución de la calidad de vida mínima en sus municipios y la garantía de los denominados derechos de segunda generación.

3.1. | DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL

Consagrado en el artículo 22 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; en el artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; en el artículo 9 del Protocolo de San Salvador; e internamente en el artículo 48 de la Constitución Política, para la cual, aunque no incluye una definición de lo que debemos entender por seguridad social, ésta es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección del Estado.

Para el DANE, seguridad social es el derecho que tiene toda persona a protegerse contra los riesgos que afecten sus condiciones de vida, en especial los que menoscaban su capacidad económica y su salud. Es un servicio público obligatorio, cuya dirección, coordinación y control está a cargo del Estado y es prestado por las entidades públicas, privadas y/o mixtas.

La Corte Constitucional ha agregado elementos suficientes para identificar lo que significa seguridad social:

¹⁹ *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales, y Culturales. Adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. Entra en vigor en Colombia el 3 de enero de 1976.*

²⁰ *Constitución Política de Colombia, proclamada el 4 de julio de 1991, Capítulo II, artículos 42 a 77.*

“... la seguridad social constituye un servicio público obligatorio dirigido, controlado y coordinado por el Estado para salvaguardar la vida, la dignidad humana y la integridad física o moral contra toda clase de adversidades que pongan en peligro el desenvolvimiento de la vida individual y social, por cuanto su gran misión es combatir las penurias económicas y sociales y las desventajas de diversos sectores, grupos o personas de la colectividad, prestándoles asistencia y protección.”²¹

El artículo 48 de la Constitución ha sido reglamentado por diferentes leyes a las que debemos remitirnos en el análisis de la situación de seguridad social en Colombia. Especialmente, debemos referirnos a la Ley 100 de 1993 y a todas las normas que la han modificado. Destaca la aprobación en el Congreso de una reforma al sistema de seguridad social para garantizar la cobertura universal del servicio de salud para el 2009 (Ley 1122 de 2006). En esta norma, entre otras cosas, encontramos que las entidades territoriales (municipios y departamentos) deberán garantizar la atención de la población en situación de pobreza no cubierta en salud. De igual manera, que las entidades territoriales garanticen a todos los colombianos la atención inicial de urgencias, sin que pueda negar la prestación.

No obstante la normatividad existente y la evidente necesidad de encaminar los planes de desarrollo municipal al cubrimiento de toda la población, resulta preocupante encontrar que solamente el 5% de los planes de desarrollo encaminan sus actividades a incluir en la seguridad social a la comunidad de sus municipios. Además de lo anterior, debemos mencionar que no están claras las tareas, actividades o proyectos que se han trazado para alcanzar esta meta. Algunas de las actividades están descritas con respecto a otros derechos, por lo que haremos referencia a cada uno de ellos de manera separada.

3.2. | DERECHO A LA SALUD

Se encuentra consagrado en la Declaración Universal de Derechos Humanos (art. 25); en el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (art. 12); en el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (art. 10). La Constitución Política lo consagra en sus artículos: 49 (atención de salud), 44 y 50 (salud de los niños), 54 (minusválidos), 64 (trabajadores agrarios), 366 (salud, objetivo fundamental del Estado). Además de otras normas, como la Ley 100 de 1993, Ley 715 de 2001, Decreto 2759 de 1991, Resolución 05261 de 1994, entre otras.

Al referirnos al tema de salud se debe tener en cuenta que el gobierno ha determinado como meta el conseguir que el 100% de los habitantes del país estén cubiertos por un sistema de protección en salud, lo que implica que esta obligación sea trasladada a los mandatarios locales.

21 *Corte Constitucional, sentencia T-292 de 1995, M. P. Fabio Morón Díaz.*

En este caso, el 60% de los municipios incluyen gestiones por desarrollar que de alguna manera propugnan por el respeto y protección del derecho a la salud.

Como propuestas para mejorar las condiciones de salud de la población de cada uno de los entes territoriales, 25% de los municipios prevén que el mejoramiento de la cobertura de atención de salud se puede lograr incluyendo a la población en la cobertura de sistema subsidiado de salud, con lo cual se garantizaría el servicio médico apropiado. Esta propuesta, que resulta muy válida, genera una responsabilidad importante en materia de presupuesto para los municipios.

Un factor importante que aqueja a la población del país es el bajo acceso a un mínimo alimentario que garantice la nutrición básica. Este hecho, que afecta en mayor proporción a las mujeres y a los niños y niñas, requiere acciones de los alcaldes electos, de sus equipos de gobierno, de la empresa privada y de la comunidad, que pueden resumirse en los programas de seguridad alimentaria, y así lo reconoce el 14% de los planes de desarrollo analizados.

Con el fomento a través de la formación, capacitación y asistencia, de hábitos de vida saludable que incluyan esfuerzos de cambio de costumbres alimentarias e higiénicas que puedan ser generadoras de enfermedades, es como cinco de los municipios aportarán al mejoramiento del derecho a la salud. Para el 5%, la creación y el mantenimiento de la infraestructura de salud es una actividad necesaria. Otra de las maneras como se pretende proteger el derecho a la salud a través de programas se plantean como la realización de brigadas de salud en barrios marginales y en la zona rural. Para dos de los municipios resulta importante la creación, actualización y mantenimiento de bases de datos que arrojen cifras estadísticas, entre otras, como tasas de crecimiento.

3.2.1. | LA SALUD DE LAS MADRES GESTANTES

En el tema de salud, resulta importante el trabajo que se realice con población especialmente protegida, como lo constituye la atención médica de la madre y su hijo recién nacido o por nacer. Si se logra demostrar el incumplimiento del deber de garantía del derecho a la salud que tiene el Estado (representado por sus agentes nacionales, departamentales o municipales) y por ende su responsabilidad en la muerte de madres durante el embarazo, el parto o el posparto, se verá que ello constituye un grave problema de violación de derechos humanos. Por esta razón se nos hace extraño encontrar que el 48% de los planes de desarrollo no reconocen esta problemática y, por tanto, no se comprometen a realizar programas, proyectos o actividades específicas que busquen reducir la mortalidad materna.

Por su parte, el 52% que sí incluyen actividades encaminadas a proteger este derecho para este grupo específico de personas plantean en los planes de desarrollo criterios bastante disímiles: 9 municipios (15%) consideran que una manera de reducir la mortalidad materna es la de vincular a las mujeres gestantes y las que se encuentren en edad fértil al sistema de seguridad social en salud, lo cual, y como ya lo hemos tratado anteriormente, corresponde a un derecho para todos los residentes del municipio.

Al referirse a la protección de las mujeres gestantes, los municipios relacionan algunas actividades que no necesariamente contribuirán a este fin, y encontramos propuestas como la de fomentar la lactancia materna y mejorar la condición de los niños recién nacidos. Algunas otras propuestas se refieren a la adquisición de equipos médicos indispensables para la atención de las mujeres gestantes antes, durante y después del parto. Otra iniciativa es la de garantizar la cobertura de vacunación y citología a todas las mujeres en edad fértil y emprender programas que logren a mediano plazo la gratuidad de la atención médica durante los partos. Otros municipios proponen campañas de formación, en los temas de disminución de los embarazos, y en actividades y cuidados que deben tener las madres en período de gestación.

3.2.2. | ENFERMEDADES DE GRAN IMPACTO

La problemática generada por el incremento del número de personas portadoras del virus del VIH/sida, que se ha generalizado mundialmente, plantea la necesidad de convertir el tema en una prioridad en las actuaciones de la administraciones municipales. Igual atención debe tener la problemática generada por enfermedades propias de la región tropical, como el dengue y el paludismo. Resulta preocupante el hecho de encontrar solo un plan de desarrollo que aborda el tema de la reducción de la epidemia del VIH/sida conforme a las metas propuestas, y encontrar solamente nueve que proponen realizar algunas actividades relacionadas con la atención a personas portadoras del virus. El 70% de los municipios no reportan programas o proyectos a desarrollar por el alcalde municipal y su equipo de gobierno durante el término de su gestión.

Este tema ha sido invisibilizado en los planes de desarrollo: para tres municipios las actividades que planean realizar para reducir la tasa de infección de VIH/sida están dedicadas exclusivamente a jornadas de capacitación dirigidas a la población en general. Uno más considera dedicar exclusivamente la campaña de capacitación a padres de familia, y otro, dirigir el esfuerzo de la formación y capacitación a la población joven del municipio, creando la cátedra de educación sexual de manera obligatoria en los centros educativos del ente territorial. Tres municipios aceptan el hecho de tener que controlar la infección y detenerla procurando reducirla; sin embargo, no identifican mediante cuáles programas o proyectos lo harán. Cuatro municipios pretenden desarrollar

campañas gratuitas para la población al hacer pruebas de detección del virus del VIH/sida. Dos municipios proponen hacer esfuerzos encaminados a disminuir la infección en la población infantil, al aplicar métodos preventivos que permitan reducir la infección perinatal por VIH/sida.

Por su parte, en lo que tiene que ver con el paludismo y el dengue encontramos que, para su erradicación, los municipios, en un 28%, consideran adelantar campañas de control y tratamiento de enfermedades transmitidas por vectores, que serán realizadas en la zona urbana y especialmente en la zona rural. El 15% de los municipios prevén la realización de mantenimiento y construcción de acueductos, alcantarillados y baterías sanitarias como algunas actividades que están encaminadas a ese mismo objetivo. Un 10% llevará a cabo fumigaciones en zonas urbanas y rurales.

El monitoreo de zonas consideradas focos principales de producción de la enfermedad del paludismo, el dengue y otras enfermedades de transmisión por vectores, y la entrega de subsidios de salud a personas que aquejen la enfermedad o estén en alto riesgo de contraerla, son tareas que se han propuesto el 5% de los municipios, mientras que el 3% de ellos planean elaborar diagnósticos sobre su situación real, en lo que se refiere a quienes están afectados por las enfermedades de transmisión de vectores y a quienes están en riesgo de adquirirlas, así como la inclusión de la población en campañas de formación para prevenir las enfermedades y promover acciones de promoción de prácticas adecuadas de salud, como parte de la solución planteada.

Las actividades llevadas a cabo por un municipio en procura de reducir estas enfermedades consisten en convenios entre las autoridades administrativas y los entes de salud, como hospitales, suscritos con el objetivo de realizar vigilancia en salud pública en el territorio municipal y crear sistemas de alerta de brotes de enfermedades de transmisión por vectores, epidemias y riesgos prevenibles. De igual manera, otro municipio propuso la realización de campañas de vacunación masiva para evitar la propagación de estas enfermedades. Por último, en los planes de desarrollo revisados se encontró que uno de los municipios considera que no llevará a cabo actividades en este sentido, por no tener conocimiento de la presencia de enfermedades graves.

3.2.3. | OBSERVACIONES

Una de las más importantes tareas que debe realizar el municipio para aumentar la protección del derecho a la salud, inicialmente, es mantener a la población dentro del régimen subsidiado de salud, brindándole todas las posibilidades de acceso real a él; posteriormente, se debe propender por la ampliación del sistema, de ser posible al 100%. Para ello se hace necesario que la administración tenga en cuenta

que, además de suministrar los subsidios necesarios para incluir en el sistema a todos los habitantes del municipio, debe acompañar este esfuerzo con actividades paralelas que conduzcan a que efectivamente los ciudadanos hagan uso de este derecho.

Para un buen resultado de las actividades planeadas, se hace necesario que la población objeto conozca cuáles son sus derechos y cuál es la forma de acceder a ellos. Por esto se han de adelantar campañas de difusión de información adecuada, efectiva y permanente, dirigidas a la comunidad y a los funcionarios encargados de la prestación del servicio. Todo lo anterior debe ser articulado con las actividades de seguridad alimentaria y nutricional y con campañas de prevención y vacunación de las enfermedades detectadas en el diagnóstico elaborado.

En lo referente al grupo objetivo, no se debe detener el trabajo en la población de niños y niñas; muchas de las muertes de la población menor de cinco años se producen durante el primer mes de nacimiento, provocadas por la falta de atención de la mujer en período de gestación, y en la lactancia. Por lo anterior, se hace necesario que en las actividades programadas para reducir la mortalidad infantil y de menores de cinco años se incluya este grupo de mujeres.

Las actividades propuestas por los municipios encaminadas a disminuir las tasas de mortalidad de las mujeres gestantes por causas relacionadas con el parto resultan no ser suficientes en la mayoría de los casos. Se requiere determinar de manera real cuál es la situación de las mujeres en edad fértil, estén o no en estado de embarazo, para identificar cuáles son los riesgos médicos a los que se enfrentan, las tasas de morbilidad y mortalidad, y las razones de su ocurrencia. De esta manera se pueden determinar las tareas, programas y proyectos a llevar a cabo para enfrentar la problemática.

La creación de métodos de control a las entidades privadas y públicas que ejerzan actividades médicas, en especial las relacionadas con prevención y atención de mujeres y niños y niñas, debe ser una prioridad de cada administración municipal y estará encaminada a garantizar que los procedimientos médicos prestados a la población se realicen teniendo en cuenta todos estándares de calidad.

3.3. | DERECHO A LA SEGURIDAD ALIMENTARIA

La Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) tiene como un derecho la seguridad alimentaria y la define como la “disponibilidad de alimentos en todo momento, que todas las personas tengan acceso a ellos, que esos alimentos sean nutricionalmente adecuados en términos de cantidad, calidad y variedad, y que sean culturalmente aceptables para la población”.

Solamente en cuatro de los planes de desarrollo analizados de manera específica se aborda el tema y nueve más incluyen la seguridad alimentaria como una materia de trabajo durante la gestión del gobernante elegido. El 32% hacen referencia a la necesidad de iniciar, mantener, optimizar o perfeccionar programas dedicados a mejorar las condiciones nutricionales de la población vulnerable, programas que van desde la capacitación a la población sobre dietas nutricionales y utilización de alimentos sanos, la mejora de la producción de alimentos y las asociaciones de consumidores. Estas estrategias se ven encaminadas a población especialmente vulnerable, a niños y niñas, adultos mayores, mujeres cabeza de familia, población desplazada y personas con alguna discapacidad.

Tratándose de la población infantil, el 17% coincidió en determinar como plan de trabajo la conformación, mejoramiento y ampliación de cobertura de los restaurantes escolares. Cada uno de los municipios determinó de manera independiente, de acuerdo con sus recursos y necesidades propias, cuál será el número de menores beneficiados por la inversión a realizar. También es preocupación de los municipios, según lo demuestran las menciones encontradas (17%), garantizar mediante programas la seguridad y autonomía alimentaria a grupos de personas especialmente vulnerables (niños, personas desplazadas o con alguna discapacidad, adultos mayores y mujeres cabeza de familia). La creación de centrales de almacenamiento (13%) y de viveros comunitarios (8%) constituye una apuesta de los alcaldes, y así lo incluyen en los planes de desarrollo. Estos proyectos tienen la finalidad de garantizar la producción alimentaria programada y el correcto manejo de los productos obtenidos, lo que redundaría en una reducción de los precios de los alimentos.

Reconociendo la incapacidad económica en la mayoría de los casos para enfrentar el gran reto de disminuir en una alta proporción la grave problemática del hambre que acosa a la población, proponen gestionar recursos departamentales y nacionales (8%) y desarrollar y ampliar la cobertura del plan nacional de alimentación del gobierno (5%). Un pequeño número de menciones (3%) se refieren a actualizar el diagnóstico sobre el número real de personas afectadas por la problemática y sobre las razones y las posibles soluciones. Con el mismo porcentaje (3%), coinciden los municipios en la necesidad de agregar a las demás actividades la capacitación a la población sobre métodos de alimentación básica y balanceada y promover la creación de un banco de alimentos, en alianza con los sectores privados del municipio. Sin embargo, llama la atención que siete de los municipios hicieran alusiones muy genéricas de las actividades que llevarán a cabo para reducir el hambre, que, de acuerdo con los estudios realizados, padece la mitad de la población en cada ente territorial.

3.3.1. | OBSERVACIONES

Solamente dos municipios parten de hacer un verdadero diagnóstico de la situación real de la población en el tema del hambre y la desnutrición. Este aspecto es de gran importancia. El conocimiento de las cifras, las posibles razones y los programas existentes

(gubernamentales o civiles) deben ser el punto de partida de cualquier acción. Algunos ejemplos de estas actividades pueden ser el control de una base de datos de todos los menores que al nacer tengan un peso inferior a cinco libras, el control de la información de los centros de salud de casos de desnutrición crónica o aguda o de diarrea severa, y la inclusión en las historias clínicas de datos que puedan ser útiles a la hora de seleccionar los programas y proyectos a desarrollar.

La promoción y apoyo a la nutrición de las madres gestantes es una manera de enfrentar la problemática y de asumirla desde antes de los nacimientos. Todas las actividades propuestas en los planes de desarrollo dirigen sus esfuerzos al trabajo directo con la población atacada por la problemática y no se busca el fortalecimiento social (formación, capacitación, asociación) para dar un adecuado tratamiento integral a la situación.

Más allá de gestionar recursos departamentales o nacionales, los mandatarios deben suscribir convenios y buscar compromisos de entidades como el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), que no es mencionado por ningún municipio, y ejercer controles a las empresas promotoras de salud (EPS) y administradoras del régimen subsidiado (ARS) sobre las labores que se encuentran bajo su responsabilidad y contribuyen al mejoramiento de la nutrición de la población.

También resulta necesaria la creación de mesas de trabajo y concertación, en donde se reúnan la administración municipal, la comunidad y la empresa privada, con el propósito de lograr comprometerse de manera conjunta en el trabajo coordinado dentro de los proyectos de educación nutricional y alimentación complementaria. De igual manera, para que la empresa privada, especialmente aquella que tiene que ver con producción, almacenamiento, transporte y distribución de alimentos, cumpla con todas las normas sanitarias, lo que se traducirá en una mejor oferta de víveres.

3.4. | DERECHO A LA EDUCACIÓN

El artículo 26 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el artículo 12 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, los artículos 13 y 14 del Pacto Interamericano de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el artículo 28 de la Convención sobre los Derechos del Niño consagran la obligación de los Estados parte de garantizar el derecho a la educación. Por su lado, la Constitución colombiana, en su artículo 44, consagra que es un derecho fundamental de los niños la educación, que también se les debe garantizar a los adolescentes (art. 45) y a los trabajadores agrarios (art. 64), y como un derecho de cualquier persona (art. 65), determinándolo como un servicio público con una función social y estableciendo al Estado y a la familia como responsables del mismo, y afirma que debe ser prestado de manera gratuita

en las entidades estatales. Importante resulta la obligación constitucional remitida al Estado:

“Corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo.”

Colombia se ha propuesto cumplir con las obligaciones contenidas en los instrumentos internacionales, que fijan la exigencia de garantizar la educación primaria universal y gratuita, y así lo ha expresado el señor presidente. Además de esto, el gobierno ha ampliado la cobertura a un 93% de la educación media, ampliando el promedio de años de educación a la población joven. Como una forma de garantizar el cumplimiento de lo que se ha planteado, ha determinado disminuir la repetición de años.

Para este derecho en particular encontramos un alto número de menciones como una de las preocupaciones de los mandatarios locales. Un número elevado de municipios (24, que representan el 75%) incluyen tareas específicas para afrontar el problema del cubrimiento de la educación en la población que habita en su territorio. Sin embargo, cuatro de ellos no hacen referencia en sus planes de desarrollo a actividades dirigidas a este fin. Con un alto porcentaje (56%), se encuentran los planes de desarrollo que han determinado que una de las labores que desarrollará el municipio durante el período 2004-2007 es la de mantener y ampliar la cobertura y calidad de enseñanza impartida a la población, sin identificar si se refieren a educación básica primaria o a educación media. Los porcentajes de ampliación han sido determinados por cada municipio de manera independiente y obedeciendo al análisis efectuado en cada caso. En un municipio se pretende ampliar la cobertura mediante la realización de convenios con las entidades de educación privada que desarrollan actividades en el casco urbano.

Preocupados por los planteles educativos y la infraestructura mínima requerida para impartir una adecuada educación, se encuentra el 38% de los municipios, lo cual implica la destinación de un presupuesto adecuado. Los equipos de gobierno y el alcalde del 22% de los municipios materia de estudio han determinado que una forma de aumentar la presencia de los estudiantes en las aulas es garantizar el transporte para las zonas rurales, atendiendo los traumatismos que pueden generar los recorridos, que en muchos casos pueden ser de varias horas de caminata entre los sitios de vivienda y las escuelas. La misma preocupación es compartida por dos municipios y dentro de sus proyectos han incluido el de construir centros educativos en la zona rural o lugares de albergue o internados en la zona urbana para que sean ocupados por los alumnos de la zona rural durante los días de estudio.

Para seis municipios constituye una prioridad mejorar la calidad de la educación que vienen impartiendo y proponen hacerlo generando bienestar y brindando capacitación al personal docente, brindando atención psicosocial a los alumnos y dándoles participación en la toma de decisiones a los padres de familia. La capacitación especializada, referida a tareas propias y adecuadas a las culturas de cada municipio, la asumirán en el mejoramiento de la calidad, esto incluye formación en agroindustria, sistemas y temas étnicos.

La deserción escolar, especialmente de los alumnos de la población rural, constituye un tema que fue abordado en cuatro de los planes de desarrollo examinados. Algunos de ellos plantean acciones para contrarrestarla, como la creación de restaurantes escolares (16%), la construcción de infraestructura, ya analizada, la garantía de transporte, ya mencionada, y la dotación de uniformes como lo plantea uno de los municipios. Un aspecto bien importante, mencionado por tres municipios, es la construcción, dotación y mantenimiento de bibliotecas municipales de fácil acceso para la comunidad estudiantil.

El 15% de los documentos revisados mencionan los costos de la educación. En dos casos, la administración municipal propone la educación básica primaria gratuita para estudiantes que pertenezcan a estratos 1 y 2, mientras que tres más decidieron la creación de subsidios para este mismo grupo de alumnos. El seguro para accidentes que sufran los miembros de la comunidad educativa es una propuesta contenida en un plan de desarrollo. En dos de las propuestas de las administraciones municipales, al momento de establecer las tareas a realizar durante su gestión, no resulta claro cuáles serían las metodologías, programas o proyectos que deberían iniciar ni el grupo de beneficiarios específicos que debían cubrir.

3.4.1. | OBSERVACIONES

Corresponde a la administración municipal iniciar (si aún no lo ha hecho) la creación, ejecución y evaluación de un plan municipal educativo en donde se incluya tanto la educación básica primaria como la educación media, y que recoja todas esas propuestas de trabajo que aparecen en los planes de desarrollo. Es una actividad que recogerá en un solo programa las características interrelacionadas y fundamentales que todo derecho humano debe cumplir, referidas a asequibilidad, accesibilidad, adaptabilidad y aceptabilidad. Para cumplir con lo anterior, en el mismo proyecto deberá incluirse la cobertura del derecho, el compromiso de la administración municipal de que el acceso se dé en condiciones de igualdad y sin discriminación, la garantía del goce de un derecho acorde con las características propias de la población y la prestación con la mayor calidad disponible.

Se deben diseñar políticas que serán implementadas mediante estrategias que posibiliten el diálogo permanente entre educación, ciencia, tecnología, sociedad y cultura, dando

especial importancia a los trabajos de investigación que respondan a las necesidades sociales, culturales, políticas y educativas tanto de individuos como de comunidades. Otra preocupación de la administración municipal radica en lograr que la educación trascienda la escuela y se vincule al tejido de las comunidades, apreciando su entorno local y su historia representativa.

De igual manera, resulta importante el cuidado de la deserción estudiantil, que está dada por una variedad de razones, entre otras, el desinterés del alumno por asistir a clases que, según su percepción, no le brindan mucho para su desarrollo diario, lo que puede deberse a que el proyecto educativo no corresponde a las necesidades de la población. Una solución, a manera de ejemplo, es impulsar las asociaciones de alumnos, padres de familia y docentes, apoyando la creación y mantenimiento de los gobiernos escolares, o aumentar la intensidad de actividades de recreación, deporte y cultura.

Para el cumplimiento del deber de garantía de todos los derechos se recomienda a los municipios el establecimiento de alianzas estratégicas entre la comunidad, la empresa privada, organizaciones no gubernamentales y entidades del orden departamental y nacional para que unan esfuerzos para el bien común. Una actividad especial estará dirigida a los programas de capacitación de docentes, desde una perspectiva crítica, que fomenten la innovación, la producción de los educandos, con el fin de contribuir a la formación de hombres y mujeres, autónomos, críticos, competitivos y capaces de aportar a la transformación colectiva de su entorno. Para finalizar, los gobiernos locales deberán poner en práctica un mecanismo permanente de rendición de cuentas y medición de alcance de metas, que muestre los efectos de su gestión y se someta a la auditoría social.

3.5. | DERECHO A LA EQUIDAD DE GÉNERO Y LA AUTONOMÍA DE LA MUJER

Dentro del capítulo II, artículo 43 de la Constitución Política, referido a los derechos sociales, económicos y culturales, encontramos la igualdad de derechos y oportunidades entre hombres y mujeres. Siendo la discriminación a la mujer una preocupación nacional y una problemática visible, no resulta lógico que esta no se haya evidenciado en los diagnósticos levantados por las administraciones locales como una situación negativa en el tema de derechos humanos. Pero esta apreciación se hace aún más evidente al encontrar que 17 municipios no incluyen el tema como de innegable interés y en seis casos más no aparece como razón de ninguna actividad a desarrollar, cifras que constituyen el 72% de la muestra. Solamente un municipio consideró la problemática de inequidad de género como suficientemente importante para dedicar programas y proyectos a su desarraigo. Tres planes de desarrollo, aunque no lo incluyen dentro de los parámetros de la declaración, proponen acciones para enfrentar el tema.

No obstante lo anterior, el equipo de trabajo desarrolló un análisis especial, tratando de identificar a lo largo del cuerpo de cada uno de los documentos cualquier acción que se pudiera encaminar directa o indirectamente a la eliminación de la inequidad. De esta manera pudo establecer que ocho planes de desarrollo hacen alguna mención de actividades que se pueden catalogar dentro de este objetivo. En seis de los planes estudiados se menciona la formación de la mujer como grupo en situación de vulnerabilidad y se dirigen los esfuerzos a capacitación y enseñanza de actividades consideradas propias de mujeres.

Son pocos los casos en que se evidencia la determinación de la administración municipal para entregarles a ellas herramientas conceptuales y de educación que intenten disminuir la diferencia de preparación a la que tiene acceso. Aquí aparecen casos concretos, como el de las madres comunitarias y las mujeres cabeza de familia, que por conformar un grupo especial han sido destinatarias de algún programa de la administración. En un caso se hace referencia a la perspectiva de género y en otro a la creación de programas que disminuyan la desigualdad, con énfasis en la desigualdad de la mujer, pero en ninguno se plantea cuáles serán las tareas a ejecutar. En este último plan se hace mención también de la integración de la mujer en la toma de decisiones de la administración municipal. Un municipio prevé la búsqueda de convenios interinstitucionales para la creación de programas y proyectos que presten atención especial a la mujer y uno más plantea la inclusión de la mujer en el proceso educativo con las mismas prerrogativas de los hombres.

3.5.1. | OBSERVACIONES

Especial importancia debe darle el mandatario municipal a la participación equitativa de la mujer en el ámbito de la educación. Una realidad evidenciada por este equipo de trabajo muestra que resulta mucho más difícil para la mujer ingresar y mantenerse en el espacio educativo. Tradicionalmente parece una esfera dedicada a los hombres, situación mucho más notoria en las zonas rurales, donde las niñas deben ocuparse de las labores de la casa mientras sus hermanos en edad de asistir a la escuela marcha a estudiar. La meta del gobierno en la implementación de una estrategia intersectorial de vigilancia en salud pública de la violencia intrafamiliar, específicamente de la violencia de pareja contra la mujer, es una actividad que debe ser inmediatamente adelantada en todos los municipios del país.

De otro lado, es nuestro sentir que el alto grado de desigualdad que existe en el país, en todos los sentidos, pero especialmente la desigualdad económica, es un tema que debería mantener el interés permanente de quienes han sido elegidos por la comunidad para defender sus derechos. Resulta indudable que la inequidad es uno de los principales problemas que en materia de derechos económicos, sociales y culturales tiene que

afrontar el país, y aunque ella no está determinada exclusivamente por el género, sin embargo resulta claro que son las mujeres quienes en mayor proporción sufren esta problemática. La brecha entre estratos sociales es sumamente alta y se ve reflejada tanto en el ingreso como en el acceso, la disponibilidad, la permanencia y la calidad de los derechos económicos, sociales y culturales, por lo que la obligación de los mandatarios locales será realizar todas las actividades tendientes a cerrarla.

----- | ANEXO

Problemáticas de derechos humanos mencionadas en los planes de desarrollo.

Problemática	Total	%*
Vulneraciones al derecho a la educación	37	62
Agrupaciones de desplazados sin cubrimiento de sus necesidades básicas	36	60
Factores de conflicto armado que dificultan las actividades de la administración municipal para garantizar la calidad de vida	31	52
Altos índices de pobreza y desempleo	30	50
Poca cobertura en seguridad social y salud	28	47
Poca cobertura de vivienda digna, hacinamiento y asentamiento en zonas de riesgo	28	47
Altos índices de violencia demostrada en altas tasas de Homicidios, Secuestros, extorsiones y amenazas	26	44
Poca cobertura en saneamiento básico	22	37
Vulneración de los derechos de la población infantil, alta morbilidad y abuso sexual en esta población**	19	32
Baja cobertura de agua potable	16	27
Altos índices de violencia intrafamiliar	12	20
Poca infraestructura de vías y poca cobertura de transporte hacia la zona rural	11	18
Altos índices de morbilidad adultos mayores	10	17
Altos índices de desnutrición en especial en poblaciones de niños y adultos mayores	10	17
Vulneración de los derechos de las mujeres, haciendo especial énfasis en los derechos de las mujeres cabeza de familia	8	13
Problemas de contaminación medio ambiental	7	12
Otros	44	
Total general	381	

* El porcentaje que aparece frente a cada situación representa el grupo de planes de desarrollo que lo incluye en su diagnóstico. Muchas de las problemáticas aparecen descritas en un mismo plan de desarrollo.

** El abuso sexual solo es mencionado en un municipio, pero por tratarse de vulneración de los derechos de los niños se agrupo en este factor.

