

PLANES DE DESARROLLO MUNICIPAL
CON ENFOQUE EN DERECHOS HUMANOS

Planes
de desarrollo municipal
con enfoque en
derechos
humanos:

guía para su formulación



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.

ASISTENTE DE SISTEMATIZACIÓN:

JOSÉ LURDUY ORTEGÓN.

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:

PENDIENTE

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

1.	Planes de desarrollo municipal con enfoque de derechos humanos: una propuesta impostergable	9
2.	¿Qué es el enfoque en derechos humanos en los planes de desarrollo?	31
3.	Los lenguajes movilizadores	41
4.	Fases de implementación del proceso	51
5.	Realidades observadas, lecciones aprendidas	81
6.	Conclusiones y recomendaciones para la implementación del enfoque de derechos en los planes de desarrollo municipal	93

1

PERTINENCIA DEL PROCESO



1. PLANES DE DESARROLLO MUNICIPAL CON ENFOQUE EN DERECHOS HUMANOS: UNA PROPUESTA IMPOSTERGABLE

A TODOS LOS ALCALDES

Uno de los propósitos de la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), a través de su proyecto “Planes municipales de desarrollo y derechos humanos”, fue aportar a la racionalización de una propuesta metodológica sobre cómo integrar los derechos humanos en la política pública y en los planes de desarrollo municipal.

Esta propuesta puede ser adoptada y difundida por instituciones como la Vicepresidencia de la República, el Ministerio del Interior y de Justicia, el Departamento Nacional de Planeación (DNP), el Ministerio de Hacienda, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, las administraciones de las entidades territoriales, las corporaciones públicas, el Consejo Nacional de Planeación, los Consejos Territoriales de Planeación, las organizaciones de la sociedad civil, los pueblos indígenas y afrodescendientes, y los líderes y las lideresas sociales. Adicionalmente, se puede hacer extensiva y ser trabajada en conjunto con ONG internacionales, nacionales, regionales y locales.

A lo largo de su presencia en el país la OACNUDH ha constatado que existe un desbalance entre las campañas nacionales, regionales y locales de difusión de los derechos humanos,

y la vinculación efectiva de éstos a los planes de desarrollo municipal y departamental; esta percepción ha sido compartida con varios entes de gobierno y Estado. La Vicepresidencia de la República y el Ministerio del Interior y de Justicia desde el año 2004 adelantan un trabajo en derechos humanos a nivel municipal, dirigido especialmente a elaborar e implementar planes de acción en derechos humanos, así como a incidir en la inclusión del tema de éstos en el marco de los planes de desarrollo.

Estos propósitos comunes motivaron un entendimiento entre las mencionadas instituciones y la OACNUDH para el fortalecimiento institucional de autoridades locales y departamentales en materias relativas a la protección de los derechos humanos y la observancia del derecho internacional humanitario. En respuesta, la Oficina formuló e implementó un proyecto denominado “Planes de desarrollo municipal y derechos humanos”. Este proyecto no pretendía abarcar en una estrategia nacional un elevado número de municipios, sino más bien diseñar una metodología válida, construida en detalle y en consideración de las coyunturas específicas de municipios reales; en vista de lo anterior, optó por una selección de 22 municipios en 9 departamentos, constituyéndose de esta manera en un proyecto piloto.

Una de las principales conclusiones identificadas en la formulación de los planes de desarrollo municipales para el periodo 2008-2012 como producto del proyecto, es que las estrategias de desarrollo local que incluyen una perspectiva basada en derechos humanos mejoran la relación entre Estado y sociedad civil, y producen efectos positivos con respecto al fortalecimiento de la gobernabilidad. La finalización del proyecto de la OACNUDH en febrero del año 2009 no permitió hacer observaciones sobre la fase de la implementación de los planes en estos 22 municipios, por lo cual este documento resume una experiencia que se refiere a la búsqueda de consensos, al logro de compromisos, y a la elaboración y al proceso de adopción de los planes.

1.1. BUENOS CONSEJOS PARA EL ALCALDE EN DIÁLOGO CON LA CIUDADANÍA

El mandatario local tiene como función constitucional y legal el compromiso de incluir en los componentes del desarrollo de su municipalidad la perspectiva de derechos humanos. Este compromiso fue reafirmado por el alto Gobierno y los mandatarios locales en una reunión nacional en el año 2007. Lejos de ser un mero formalismo, la perspectiva de derechos humanos en la programación para el desarrollo tiene efectos positivos sobre la legitimidad y, así mismo, sobre la gobernabilidad. Estos dos conceptos están íntimamente ligados al ejercicio de la ciudadanía, puesto que la legitimidad implica una aceptación y una proactividad de los ciudadanos respecto a la administración municipal. Igualmente, se tiene una buena gobernabilidad cuando ésta es fruto de una relación dialogada entre el mandatario y la ciudadanía.

Por ende, la idea principal de la perspectiva de derechos humanos –centrar las acciones del gobierno en los derechos y el bienestar de la comunidad y la persona– resultará en una buena gestión pública, además de fortalecer la voz de la comunidad, su participación, y la prevención de conflictos y violencia.

Las experiencias obtenidas, y el análisis realizado por el proyecto desde su inicio, advirtieron que la construcción de política pública tiene que superar la subestimación de la relación derechos humanos y desarrollo; reivindicar un cambio de mentalidad de partidos, organizaciones políticas, movimientos cívicos y de la sociedad civil frente a los derechos humanos y traducirlo en una verdadera participación ciudadana; entender que políticamente el tema proviene de la Constitución y de las obligaciones internacionales adquiridas por el Estado colombiano; aceptar que la planeación para el desarrollo requiere el efectivo reconocimiento de la pluriethnicidad y la multiculturalidad, y que técnicamente se requieren nuevos conocimientos y destrezas para traducirlo en prácticas y en nuevas formas de percibir el desarrollo.

En resumen, éste ha sido el aporte del proyecto logrado a través de la creación de metodologías y de herramientas elaboradas para la formulación de los planes de desarrollo con enfoque basado en derechos humanos. Sin embargo, su carácter declarado de propuesta es a la vez la invitación a seguir complementándolas y mejorándolas.



1.1.1. EL ESTADO ACEPTA SU OBLIGACIÓN Y EL ALCALDE LA CUMPLE

Para la elaboración de la metodología y las herramientas mencionadas –y que se explican en esta guía – el proyecto tuvo en cuenta que en materia de construcción de política pública con enfoque de derechos humanos se hace necesario recordar a candidatos, partidos políticos, movimientos políticos, organizaciones comunitarias y alcaldes, los siguientes aspectos:

1

Las obligaciones del Estado y de sus funcionarios de respetar, promover, proteger y garantizar los derechos humanos y las libertades fundamentales de los y las ciudadanos/as.

2

Los instrumentos internacionales que Colombia ha incorporado a la Constitución Política, (bloque de constitucionalidad), referidos tanto a la protección de los derechos civiles y políticos, como a las responsabilidades y obligaciones ineludibles frente a la garantía y defensa de los derechos de contenido económico, social y cultural. En los dos grupos de derechos la implementación del estándar de los derechos humanos, es decir, del obligado mínimo, implica la especial atención a grupos de personas que no disponen de las condiciones y los medios propios para poder vivir conforme a estos estándares.

3

Los derechos económicos, sociales y culturales tienen el mismo valor que los demás derechos. Colombia, al ratificar el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, adquirió dos compromisos básicos frente a este grupo de derechos: el primero, adoptar medidas para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos reconocidos en el instrumento, en particular la adopción de medidas legislativas; el segundo, garantizar el ejercicio de los derechos, sin discriminación alguna.

4

El tema de la obligación del Estado está íntimamente ligado a la descentralización. Este aspecto se explicará en el siguiente numeral.

1.1.2. LAS ALCALDÍAS Y LA POLÍTICA DE DESCENTRALIZACIÓN

La autonomía que la Constitución reconoce al municipio, descrita en el artículo 287 de la Carta según la cual permite a los ciudadanos elegir a las autoridades que han de dirigir sus destinos, representando el querer de cada una de las personas que votan por ellas; ejercer sus competencias teniendo como objetivo el progreso local, el desarrollo de su territorio y el mejoramiento social y cultural; disponer de la manera más adecuada y en beneficio de la comunidad sus recursos y, por otro lado, el proceso de descentralización en materia de derechos humanos, hacen que las alcaldías municipales estén destinadas a cumplir una función cada vez más destacada, asumiendo aun más las responsabilidades destinadas al Estado frente al tema del respeto y la garantía de los derechos.

Teniendo en cuenta la política de descentralización planteada por el Gobierno en relación con los derechos humanos, resulta innegable el importantísimo papel que deben jugar las entidades territoriales en la construcción de la política pública con enfoque de derechos humanos. La descentralización reivindica el papel del municipio frente a la tarea de aportar en la consecución de la garantía y protección de los derechos.

Por esto resulta claro que los alcaldes adquieren una obligación para la garantía y protección de los derechos humanos frente a su electorado, frente a la población del municipio, frente a los órganos de control, frente a los despachos judiciales y frente a la comunidad internacional. Obligación que no es un acto de caridad que el funcionario público lleva a cabo en beneficio de sus electores sino, por el contrario, constituye el núcleo del cumplimiento de sus funciones públicas.

Las autoridades municipales tienen la oportunidad de demostrar que la descentralización es una forma válida de autogobernarse justificada por las diferencias entre las regiones y localidades del país que por definición constitucional es multiétnico y pluricultural. Defender la autonomía como una herramienta de mejoramiento de calidad de vida local, y de transformación social en Colombia es un reto, pero a la vez la manera adecuada para llegar directamente a las personas y los grupos, hacer visibles y tangibles los cambios para el ciudadano, y proporcionar espacios para que pueda participar en los mismos y que su voz sea escuchada.

Por lo anterior, el proyecto siempre tuvo presente que la descentralización requiere de un liderazgo colectivo para lograr que esta forma de hacer política se constituya en un elemento fundamental de la vida del municipio. Igualmente, comprobó que bajo los supuestos constitucionales la relación con el gobierno central es fundamental ya que debe brindar las condiciones para que la descentralización sea efectiva tanto en su proceso y manejo, como en sus resultados.

1.1.3. | EL ALCALDE: POR Y PARA SU ELECTORADO

Una cuestión de fondo motivó un esfuerzo especial de este proyecto: la relación del alcalde con su electorado. En función de esta preocupación se estableció una estrategia de trabajo para el periodo preelectoral en la que se tuvieron en cuenta la aparición de candidaturas a las alcaldías y todo lo que implica el dinamismo político de esta importante fase para la democracia local.

Nuestra experiencia mostró los siguientes resultados:

- 1 Que en la época preelectoral es posible influir en la inclusión del tema de los derechos humanos en las propuestas de programas de gobierno que ofrecen las diversas candidaturas a la Alcaldía.
- 2 Que los debates sobre el tema de los derechos humanos en la contienda política ayudan a cualificar el voto programático.
- 3 Que el electorado, de acuerdo con sus preferencias políticas, hace ejercicio de la participación en la construcción de las propuestas de gobierno, y que dicho criterio posteriormente influye en la aceptación de los planes de desarrollo.
- 4 Que igualmente este proceso introduce criterios de vital importancia en los planes (nos referimos a la priorización de estrategias, programas y proyectos).
- 5 Esta manera de trabajar con el electorado configura también un proceso posterior de rendición de cuentas, tan importante en un enfoque de derechos humanos.

1.1.4. | UNA BUENA ALCALDÍA: UN DESAFÍO PARA EL MANDATARIO LOCAL

El ejercicio promovido por el proyecto al que nos hemos venido refiriendo encontró a lo largo de toda la experiencia que los grandes retos que implica una política pública en materia de desarrollo con enfoque de derechos humanos se dirigieron a:

- +| Aumentar la participación ciudadana en beneficio del interés público mediante la creación de una cultura política diferente a la de la aceptación pasiva de los lineamientos politiqueros.
- +| Lograr el máximo acompañamiento institucional para dar legitimidad al tema.
- +| Priorizar el interés colectivo frente a los intereses clientelistas e individuales.
- +| Visibilizar, aceptar –o asumir si es del caso– la presencia, la expansión y posesión territorial progresiva de los grupos armados al margen de la ley.
- +| Fortalecer los consejos territoriales de planeación como la instancia legítima de participación de la comunidad en los procesos de planificación de desarrollo municipal.
- +| Realizar un análisis de prioridades en el gasto social concertado con la comunidad.
- +| Visibilizar la necesidad de instancias en el municipio para el seguimiento de los planes de desarrollo.
- +| Desarrollar campañas educativas de promoción de los derechos humanos.
- +| Verificar los criterios de inclusión para evitar cualquier tipo de discriminación.
- +| Fortalecer, mejorar o crear las capacidades técnicas de que se habla a lo largo de esta guía.

Durante la ejecución de este proyecto los anteriores desafíos fueron asumidos por candidatos a la Alcaldía en el periodo preelectoral, por la comunidad y por los alcaldes elegidos posteriormente.

1.1.5. | EL ALCALDE NO ESTÁ SOLO

De acuerdo con la experiencia que se ha venido reseñando, el proyecto piloto comprobó que en los municipios en donde se lograron mejores resultados la acción del alcalde fue más eficaz cuando tuvo en cuenta y aprovechó los esfuerzos y las acciones de los otros niveles de Gobierno, e igualmente de escucharon las iniciativas y expresiones de voluntad de la sociedad civil.

El mismo proyecto comprobó que en materia legal y normativa mucho está dicho; sin embargo, nuestra experiencia señala que es necesario potenciar la institucionalidad en la cual se definen las políticas públicas en materia de planes de desarrollo.

El fortalecimiento y la potenciación de las estructuras municipales para la construcción de política pública implica consolidar la capacidad de los gobiernos locales en materia de política social.

Consejo de gobierno. De los aprendizajes obtenidos durante el proyecto es posible determinar que el equipo de trabajo del alcalde, conformado por secretarios y jefes de oficinas, debe estar técnicamente capacitado para desarrollar las actividades propias de la administración municipal, teniendo en cuenta la garantía de los derechos de la comunidad. Se hace entonces necesario que estos funcionarios tengan un conocimiento amplio de las características territoriales, sociales y culturales del municipio, haciéndolo extensible a la región. Una vez analizados los resultados y las herramientas propuestas por el proyecto, el alcalde estará en condiciones de identificar las peculiaridades de formación y las capacidades que debe poseer cada uno de sus asesores.

Consejo Municipal de Planeación (CMP). El mandatario local deberá asumir la participación social a través del CMP, no como un obstáculo para la elaboración de su Plan de Desarrollo, sino como una herramienta útil y necesaria en donde podrá encontrar plasmados los diferentes espacios e intereses del municipio, y que le permitirá sostener un debate democrático de las políticas públicas que debe desarrollar en el municipio. Para lograrlo, el proyecto entregó una propuesta que podrá ser considerada por el alcalde, y que se desarrolla posteriormente. De igual manera, entregó a los CMP con los que trabajó herramientas que podrán ser utilizadas por todos los Consejos de Planeación a fin de cumplir con su obligación para el bienestar de la comunidad cuyos derechos representan.

Concejo Municipal. Una vez el alcalde haya asumido las propuestas presentadas por el proyecto “Planes de desarrollo municipal y derechos humanos” estará en capacidad de sustentar ante el Concejo Municipal cualquier punto que durante la verificación llevada a cabo por este ente municipal encuentre no acorde con las obligaciones que en materia de protección de derechos deba estar incluido allí.

De otra parte, el proyecto desarrolló para el Concejo Municipal –teniendo en cuenta que es la entidad local democrática por excelencia– las herramientas necesarias para que sea un aliado importante en la construcción del Plan de Desarrollo con enfoque de derechos humanos.

La Personería Municipal. Las herramientas que elaboró el proyecto “Planes de desarrollo municipal y derechos humanos” constituyen un instrumento necesario para este funcionario de control, en el cumplimiento de su obligación de verificar la protección de los derechos humanos de los habitantes del municipio; esta comprobación deberá ser realizada dentro de los programas, los proyectos y las actividades propuestas por el mandatario local en su Plan de Desarrollo. Por su parte, y de acuerdo con lo visualizado por el proyecto, para el alcalde municipal resultó ser un punto de apoyo importantísimo que el personero tuviera claro cómo incluir el enfoque de derechos humanos dentro de la política pública.

Organizaciones sociales. Para lograr un nivel de participación social acorde con lo ordenado por la Constitución Política se hace necesario que las organizaciones de la comunidad estén familiarizadas y tengan la posibilidad de poner en marcha las matrices que desarrolló el proyecto, de manera que los resultados sirvan para el fortalecimiento de las organizaciones sociales y para facilitar a la administración su contacto con los electores.

1.2. UNA PROPUESTA METODOLÓGICA PARA LA REALIZACIÓN DEL PROYECTO “PLANES DE DESARROLLO MUNICIPAL CON ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS”

1.2.1. EL PUNTO DE PARTIDA DE NUESTRA EXPERIENCIA

En este numeral se presentan las bases metodológicas que hacen parte de un propósito de *investigación, intervención y asistencia técnica sobre planes de desarrollo municipal y derechos humanos*, que se inscribe en el ámbito del impulso a las políticas públicas con dicho enfoque. Las estrategias para adelantar este propósito son las siguientes:

- +| Desarrollar un análisis crítico de los planes de desarrollo locales vigentes para el periodo en que se inicie el proceso, para de esta manera obtener un conocimiento de los logros adquiridos, y los obstáculos o las razones que expliquen la presencia o ausencia del componente de derechos humanos en dichos planes.
- +| Apoyo y acompañamiento al proceso de formulación de “planes de desarrollo municipal con enfoque de derechos humanos” para que éstos integren transversalmente esta política.

- +| Difundir herramientas metodológicas que permitan la sostenibilidad de la experiencia en la construcción de planes de acción con perspectiva de derechos humanos.
- +| Fortalecer las instancias institucionales que tienen que ver con los planes de desarrollo local mediante la capacitación a sus funcionarios a fin de que mejoren su capacidad de gestión en temas de convivencia, igualdad y calidad de vida de los habitantes de los municipios.
- +| Fomentar el interés de las organizaciones de la sociedad civil que participan en el proceso de formulación de planes de desarrollo a nivel local, para contribuir a la eficiencia y efectividad de la gestión pública municipal desde la perspectiva de los derechos humanos.

Desde un punto de vista más amplio, y teniendo en cuenta los objetivos expuestos, es pertinente señalar el horizonte hacia donde se dirige una pretensión como ésta con el fin de que la experiencia sea multiplicada por instituciones y personas que tengan intenciones similares.

Se trata de racionalizar las lecciones aprendidas en el acompañamiento de algunos procesos de formulación de planes de desarrollo que permitan un acercamiento a la complejidad de esta experiencia. Esta complejidad hace referencia a los procesos políticos, técnicos, sociales y culturales en general, y al manejo de instrumentos, prácticas y aplicaciones en particular, que hacen parte del campo de la planeación vinculada a los derechos humanos. No se podría dejar pasar por alto la complejidad de la temática propia del desarrollo local en un contexto como el colombiano, con asimetrías estructurales e históricas que no se pueden negar.

En otras palabras, acercarse al estudio de políticas públicas en el municipio colombiano implica tener en cuenta:

- 1 Las características históricas, sociales, culturales, económicas y políticas, y la forma como éstas se retroalimentan en los municipios, las regiones y el país.
- 2 La forma como se han constituido las relaciones entre el Estado y la sociedad civil.
- 3 El contenido y la calidad de las capacidades de los actores portadores de obligaciones y titulares de derecho en relación con el paso para consolidar una verdadera transformación que va de una democracia representativa a una democracia participativa como lo exige la Constitución de 1991.
- 4 Los obstáculos, los prejuicios, los imaginarios y las prácticas sociales relacionadas con el tema de los derechos humanos.

- 5 La manera como se expresa la voluntad política de gobernantes, fuerzas políticas y movimientos sociales frente al tema de los planes de desarrollo.
- 6 La mirada crítica o autocomplaciente del entorno.
- 7 La voluntad de cambio frente a todos los componentes anteriores.
- 8 Las amenazas, las debilidades, fortalezas y oportunidades que implican poner a funcionar un proyecto o plan basado en derechos humanos, cuando hay contextos de violencia.
- 9 La pérdida de confianza de la sociedad civil en el Estado o, al contrario, la estigmatización que hace el Estado de las organizaciones sociales y comunitarias.

Dado lo anterior, se pensó en un marco bien delimitado para realizar este trabajo. Se trata de un proyecto piloto que no abarcó una cifra numerosa de municipios. En ese sentido, el pilotaje implica una cantidad reducida de entes territoriales en los cuales el manejo adecuado del acierto y del error, y la apertura a situaciones inesperadas, hacen parte del aprendizaje. Es decir, se trata de un aprendizaje basado en procesos y no en resultados exclusivamente.

Por esta razón las oportunidades, las fallas, los obstáculos y los aciertos conforman un texto que nos permite descifrar logros en el conocimiento, construido con el aporte de varios actores a partir de una gama de estrategias y metodologías adaptadas a diversos contextos. En últimas, se trata de una investigación-acción para un mejor aprovechamiento de lo que podrían ser las bases de una política pública en la materia.

1.2.2. ¿CÓMO FUE EL PROCESO?

La primera fase del proyecto propuso:

A. REALIZAR UNA LECTURA CRÍTICA SOBRE LOS PLANES DE DESARROLLO EXISTENTES EN ALGUNOS MUNICIPIOS

Esta lectura se hace desde una perspectiva de análisis que contemple la presencia o no de los derechos humanos en dichos planes. Igualmente, se trató de analizar la calidad y el contenido de dicha presencia.

A partir de dicha lectura se visualizaron unas hipótesis que permitieron adelantar el proceso con el convencimiento de que un trabajo de esta naturaleza tiene fases comunes, pero que igualmente las características de los municipios imprimen con sus particularidades un carácter que se opone a la generalización. Dichas hipótesis se presentarán al lector en este mismo numeral.

B | LA SELECCIÓN DE LOS MUNICIPIOS

El universo estadístico para escoger la muestra que hace parte de este proyecto piloto es de un total de 1099 municipios. Dados los objetivos de buscar un análisis cualitativo, se llegó a la conclusión de que el número óptimo para realizar una lectura del contenido o no de derechos humanos presentes en los planes de desarrollo debería ser de 24 municipios y dos localidades del Distrito Capital de Bogotá.

Un segundo factor de carácter práctico determinó la ubicación geográfica de la muestra; la presencia de OACNUDH en tres regiones colombianas a través de sus tres suboficinas en Medellín, Bucaramanga y Cali facilitó la selección de los 24 municipios. Así se pudo aprovechar el conocimiento de la región y lograr un mejor apoyo al desarrollo del proyecto. La Oficina principal ubicada en Bogotá se hizo cargo de dos localidades de esta ciudad, y de un municipio del departamento de Putumayo.

De esta manera, los departamentos de Antioquia, Chocó, Caldas, Valle del Cauca, Nariño, Putumayo, los dos Santanderes y el Distrito Capital de Bogotá, se constituyeron en el entorno para realizar este trabajo.

Con el fin de superar en parte el carácter pragmático de esta escogencia, se tuvieron en cuenta algunas características de los municipios que harían parte de este ejercicio de investigación y acción:

- | Situación socioeconómica
- | Situación política
- | Tamaño del municipio
- | Presencia institucional
- | Situación de violencia y conflictividad
- | Experiencia local en derechos humanos
- | Sociedad civil organizada
- | Grupos étnicos y diversidad cultural
- | Experiencia de descentralización

Estas características fueron escogidas para lograr un pilotaje que reuniera municipios diversos. Es decir, para el Proyecto fue importante analizar de qué manera estos factores tenían influencia en la posibilidad de concertar un plan municipal de desarrollo con enfoque de derechos humanos. No fue, entonces, seleccionado solo el municipio que prometía el mayor éxito, sino un conjunto de municipios que de alguna manera reflejaban la riqueza de situaciones y problemas.

ZONA 1

Departamento de Antioquia

Angelópolis

Apartadó

Bello

San Francisco

Frontino

Departamento de Chocó

Riosucio

Departamento de Caldas

Riosucio



ZONA 2

Departamento de Santander

Girón

Piedecuesta

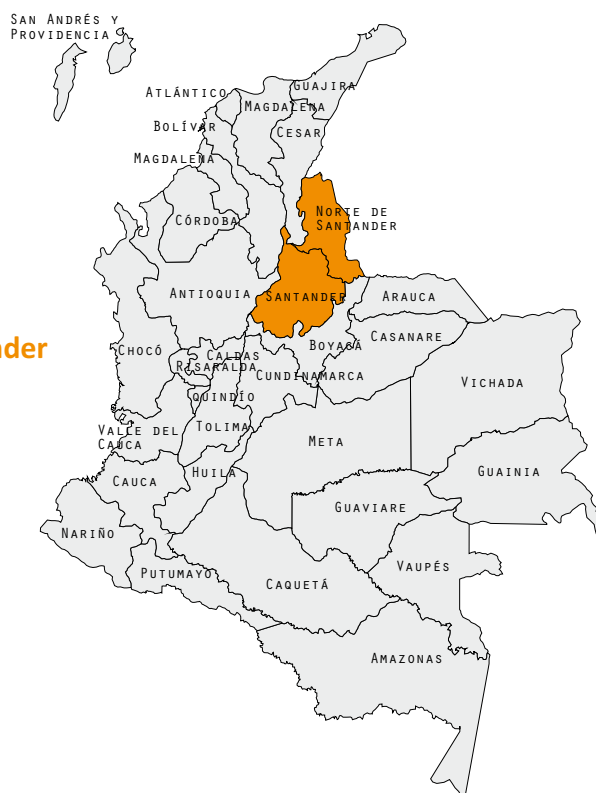
Floridablanca

Rionegro

Departamento de Norte de Santander

Convención

Ocaña



ZONA 3

Departamento del Valle

Riofrio

Buenaventura

Florida

Departamento de Cauca

El Tambo

Buenos Aires

Santander de Quilichao

Departamento de Nariño

Ricaurte



ZONA CENTRO

Departamento de Antioquia

Gobernación

Departamento de Putumayo

Puerto Asís

Localidades Bogotá

Bosa

San Cristobal



C. LA BÚSQUEDA DE NUEVAS RUTAS METODOLÓGICAS

El propósito de este trabajo de análisis no desconoce la situación de profunda crisis de derechos humanos por la que atraviesa el país, y el complejo fenómeno de incompreensión, por parte de algunos sectores de la sociedad colombiana, del discurso, defensa y protección de éstos, así como de la urgente necesidad de fortalecer su legitimidad.

Es en el contenido de la anterior afirmación donde precisamente se coloca el proyecto, para plantear la siguiente tesis o sugerencia: *uno de los caminos para dar legitimidad a los derechos humanos está en vincular su contenido a la vida misma de pueblos, veredas, barrios, localidades y regiones, destacando su sentido proactivo y de proyecto social, e integrándolos al concepto de desarrollo y, en especial, al concepto de calidad de vida. En otras palabras, llevarlos al día a día y a la práctica concreta.*

El otro lado de la moneda está en crear en los gobernantes locales conciencia sobre este tema como una prioridad y no como un aspecto residual de sus planes de gobierno, o como una amenaza a su legitimidad.

Esa búsqueda de la forma, de sensibilizar sobre la urgencia de lograr planes locales con enfoque de derechos humanos, mereció por parte del equipo un entrenamiento y discusión pedagógica que en el contexto de este trabajo hemos denominado *lenguajes movilizadores*. Éstos no son otra cosa que apoyos pedagógicos y didácticos para asegurar una interlocución exitosa con las administraciones locales en donde se desarrolló el proyecto.

Por esta razón, el cambio en la mentalidad de los funcionarios, de la mano del cambio de mentalidad de los ciudadanos, es otro componente que toca los objetivos del proyecto; para lograrlo fue necesario producir unas herramientas metodológicas para la formulación de dichos planes, ya que solo a partir de un camino recorrido con método se pueden establecer los parámetros de una política que convoque por igual a portadores de obligaciones y a titulares de derechos, y lograr que dicho encuentro tenga en cuenta las realidades y problemáticas en el plano local.

La metodología y las herramientas pedagógicas que se presentan en esta guía como una propuesta de aplicación en procesos futuros de planeación territorial, estuvieron dirigidas a considerar a nuestros interlocutores de una manera compleja e integral, esto implica considerarlos:

Como sujetos de su propia historia. Esto requiere una reflexión biográfica y personal que a la vez se convierta en una oportunidad para establecer un diálogo de saberes: el del saber de los derechos humanos con el saber del conocimiento biográfico de nuestros interlocutores. Preguntas simples como: ¿cuándo oyó por primera vez mencionar los derechos humanos?, son ejemplo de este método.

Como sujetos de la función pública. Interrogantes dirigidos a nuestros interlocutores tales como: ¿qué tiene que ver el desarrollo de sus funciones (como alcalde, como político, como líder comunitario) con los derechos humanos?

Como sujetos de la cultura del entorno. Ejemplo de esto es la pregunta: ¿cuáles cree usted que son las características de la manera de ser de las personas de este municipio, y qué tiene que ver esto con los derechos humanos?

Como sujetos de conocimiento. El tema de los derechos humanos contiene una serie de entradas al problema del conocimiento de tal manera que permite desplegar interrogantes que pueden ser altamente motivadores para los funcionarios públicos. Ejemplo de ello es la pregunta: ¿qué no permitiría usted que le hicieran los demás?

1.2.3. LAS HIPÓTESIS DE TRABAJO

Las hipótesis que guiaron el trabajo en mención, y que se construyeron a partir de la lectura crítica de sesenta planes de desarrollo formulados en el periodo 2004-2008, son las siguientes:

----- HIPÓTESIS 1

El tema de los derechos humanos no ha estado vinculado a las políticas públicas tanto en el orden nacional, departamental, como municipal; un indicador de ello es la no existencia de planes de desarrollo con enfoque en derechos humanos.

----- | HIPÓTESIS 2

Un número minoritario pero ascendente de municipios colombianos cuentan con planes de desarrollo en donde los derechos humanos hacen presencia. Se hace necesario el apoyo y la asesoría técnica para convertir este enfoque en una política pública progresiva.

Algunas investigaciones muestran razones para entender que esta problemática, señalada de manera hipotética, está relacionada con características de los gobiernos locales y, específicamente, la de una cultura política imperante que no ha tenido como centro un proyecto de derechos humanos¹.

Las razones que se dan sobre el tema para caracterizar las políticas y los planes de desarrollo son contrastantes. Por un lado, hay tendencias positivas y, por el otro, existen o superviven prácticas que se inscriben en un imaginario que no ha reconocido los cambios y los aportes de la Constitución de 1991. Entre las tendencias positivas tenemos:

- | La aparición de variadas formas de participación ciudadana que concluyen en mesas de concertación para definir prioridades en el contenido de los planes.
- | La consolidación de movimientos políticos que se proponen romper con viejas prácticas en el manejo de lo público.
- | Los aportes hechos por el Ministerio Público (Procuraduría, Defensoría y Personería) en relación con el enfoque de derecho en la formulación de políticas públicas.
- | La presencia de la cooperación internacional en la movilización de fuerzas y de actores tanto de la sociedad civil como del Estado.
- | Aparición de procesos regionales que han ampliado el concepto de desarrollo y de división político-administrativa con enfoques progresistas sobre las regiones.
- | Empoderamiento de la sociedad civil, mediante el apoyo a las constituyentes sociales, los presupuestos participativos, las veedurías ciudadanas.
- | Las capacidades de nuevas generaciones de funcionarios públicos que han mejorado el aspecto técnico, político y social de los planes.

Entre las situaciones que caracterizan las prácticas negativas tenemos:

- | Existencia de una política en contravía con la participación ciudadana que ha traído como consecuencia la adhesión pasiva a gobernantes y políticos.

1 PNUD, *Informe sobre desarrollo humano. Callejón con salida, Bogotá, 2005.*

- o | Falta de controles sobre servidores públicos que redundan en corrupción y mal manejo presupuestal.
- o | Intereses clientelistas por encima de los intereses colectivos.
- o | Expansión territorial de grupos armados al margen de la ley.
- o | Debilidad de la sociedad civil.
- o | Fallas en el funcionamiento de los Consejos Territoriales de Planeación.
- o | Falta de análisis relacionados con las prioridades y urgencias del gasto social.
- o | Falta de seguimiento a los planes de desarrollo y al cumplimiento de los programas propuestos por los alcaldes durante las campañas políticas para lograr la atención de la población votante.
- o | Carencia de programas de promoción de los derechos humanos.

Es de anotar que esta síntesis analítica no hace referencia en particular a los municipios que conforman la muestra del presente análisis. Por el contrario, son observaciones y experiencias del proyecto que facilitan la comprensión y complejidad del tema.

1.2.4. | SUBHIPÓTESIS DERIVADAS DE LAS HIPÓTESIS

Como subhipótesis planteamos las siguientes.

- + | Los planes contienen una visión de derechos humanos que supera el contenido asistencialista y paternalista que en el pasado pudieran tener los planes.
- + | Algunos de los problemas que enfrentan los planes de desarrollo llaman la atención acerca de las graves dificultades del municipio, y contrastan con imaginarios que evaden la realidad.
- + | No se puede hacer mención explícita de los derechos humanos desvinculándolos de programas y proyectos específicos y, lo que es aún más grave, del componente presupuestal.
- + | Una concepción de derechos humanos no puede desconocer el análisis diferencial y de grupos en situación de vulnerabilidad y, por tanto, debe evitar tratar a la población del municipio de manera homogénea.
- + | La ausencia de planteamientos sobre el derecho a la vida, la integridad y la libertad no se compaginan con una perspectiva de derechos humanos. Igualmente sucede con los temas el racismo y otras formas de intolerancia.
- + | Los aspectos de orden ambiental y cultural deben ser planteados como problemas centrales de derechos humanos.

- +| Es necesario fortalecer las capacidades técnicas tanto de titulares de derecho como de portadores de obligaciones para trabajar la relación planes de desarrollo y derechos humanos.
- +| Los planes de desarrollo municipal con enfoque de derechos humanos deben plantear la urgencia de hacer realidad el propósito de modernización de los municipios, la aspiración de vencer los obstáculos que traigan soluciones al atraso, la desorganización y la incoherencia de lo que ha sido la historia municipal.
- +| Los planes de desarrollo deben incluir estrategias de rendición de cuentas para salir al paso a factores como la corrupción y la ineptitud, que además de los daños causados han demorado la vinculación del tema tratado y su relación con un programa o proyecto para modernizar el municipio.

1.2.5. EL CURRÍCULO PARA LA FORMACIÓN DE CAPACIDADES

El proyecto distinguió cuatro grandes áreas de conocimiento de las cuales se derivaron los procesos de formación de capacidades:

- a) La construcción de sujetos de derecho.
- b) Conocimientos básicos y enfoque de derechos humanos.
- c) La temática del desarrollo desde lo local.
- d) Aspectos técnicos de una programación con enfoque de derechos.

No obstante lo anterior, se podría afirmar que el aporte del proyecto al tema a que se refiere este subtítulo está en aplicar a dichas áreas del conocimiento una metodología de contextualización que se puede caracterizar mediante el enunciado de los siguientes principios:

- o| Principio de historicidad. Éste tuvo en cuenta las características históricas y sociales de cada uno de los municipios en que se adelantaron los procesos de formación de capacidades.
- o| Principio de construcción de conocimiento. Consistió en partir de los significados y las valoraciones que la población objeto de los diversos eventos de participación le confieren a los temas expresados en las mencionadas áreas de conocimiento, y en especial a los derechos humanos.
- o| Principio de integración. Señala el carácter interdependiente no solo del currículo sino también de los derechos humanos en sus dimensiones ética, política, sociológica y jurídica.

PROCESO PEDAGÓGICO. Los temas, la metodología, la presentación y las lecturas que se van a desarrollar en los talleres se encuentran en el CD: Archivo. Guía talleres de sensibilización sobre conceptos de derechos humanos.

2

¿QUE ES EL ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS

EN LOS PLANES DE DESARROLLO?



2. ¿QUÉ ES EL ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS EN LOS PLANES DE DESARROLLO?

El enfoque de derechos humanos² es un marco conceptual para el proceso del desarrollo humano que desde el punto de vista normativo está basado en las normas de derechos humanos, y desde el punto de vista operacional está orientado a la promoción y protección de los mismos. Su propósito es analizar desigualdades que se encuentran en el centro de los problemas de desarrollo, y corregir prácticas discriminatorias y el injusto reparto del poder que obstaculizan el progreso en materia de desarrollo³. Entonces busca integrar en las etapas del proceso de diseño de políticas públicas y de programación para el desarrollo:

- +| Las normas y los principios de los derechos humanos comprendiéndolos en su integralidad, interdependencia y universalidad con el fin de su promoción y protección en el marco del desarrollo.

2 OACNUDH, *Documento Pedagógico. Enfoque de derechos y desarrollo. Planes de desarrollo, enfoque de derechos (ver CD)*.

3 Naciones Unidas, *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo, Nueva York, Ginebra, 2006*.

- +| El principio de igualdad y no discriminación, considerando la diversidad cultural, el enfoque de género y los derechos de la mujer, grupos específicos en situación de vulnerabilidad: niños/niñas, los y las jóvenes, las personas mayores, personas con discapacidad, pueblos indígenas y comunidades afrocolombianas, desplazados, víctimas de la violencia, y grupos LGTTB (lesbianas, gays, transexuales, travestis, bisexuales).
- +| La construcción de capacidades de los titulares de los derechos para exigir y realizar sus derechos y los de los portadores de las obligaciones para que puedan cumplir con las mismas desde un análisis de roles y brechas de capacidad.
- +| La rendición de cuentas basada en los derechos humanos, y el fomento de la participación activa de la sociedad civil organizada.

2.1. ¿CUÁLES SON LOS ESTÁNDARES PARA LA INCLUSIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN LOS PLANES DE DESARROLLO MUNICIPAL CON ENFOQUE DE DERECHOS?⁴

Los estándares internacionales de derechos humanos son constituidos por el contenido normativo convenido en las normas internacionales. Este contenido es considerado como el mínimo necesario para el efectivo goce y disfrute de los derechos por todas las personas. Esto significa que los estándares internacionales se refieren a condiciones de vida que son esenciales para la vida digna. El Estado respectivo –dependiendo de su nivel de desarrollo, su sistema social y otros factores– puede superar los estándares internacionales. El contenido de un derecho está definido en la norma del tratado, las observaciones generales de los Comités de vigilancia de los tratados, su jurisprudencia, las declaraciones, los principios y las reglas mínimas. Este conjunto de normas es como un programa que guía y orienta las políticas públicas del Estado, y debe por ello ser incorporado a los sistemas normativos internos.

Por ejemplo:

En materia de derechos sociales (alimentación, salud, educación, vivienda) las cuatro “A” expresan parte de estos estándares:

- **Asequibles.** Disponibles, en cantidad o número suficiente.
- **Accesibles.** Al alcance de todos económica y físicamente hablando, sin discriminación.
- **Aceptables.** Pertinentes, adecuados y de buena calidad.
- **Adaptables.** Se acomodan o ajustan a las necesidades sociales o culturales.

⁴ OACNUDH, Documento pedagógico. Enfoque de derechos y desarrollo. (Kit. Briefing, Gender issues in the word of work. International Labour Organization, Turin, 1994).

En el proceso de formulación de los Planes de Desarrollo municipales es necesario orientar la acción pública hacia estos estándares, y elaborar los indicadores de tal forma que expresen los cambios logrados en relación con el contenido esencial del derecho; esto requiere disponer de una línea de base (punto de partida) desde la cual se fijan las metas. Los indicadores de derechos humanos son de carácter estructural, de proceso y de resultado. Los indicadores son esenciales para la evaluación del Plan de Desarrollo que básicamente descansa en ellos.

Ejemplo de los estándares de derechos humanos:

- +| **Asequibilidad:** si se construye una escuela en una región debe planearse pensando en cuántos niños y niñas tienen vulnerado su derecho a la educación. Si hay cien niños y niñas en la zona, la escuela debe tener capacidad para atenderlos a todos (disponibilidad y cobertura).

- +| **Accesibilidad:** el proyecto educativo de la escuela debe tener en cuenta cómo van a llegar los niños a ella, y debe facilitar todas las condiciones económicas y físicas para que puedan asistir de forma permanente (permanencia en el sistema).

- +| **Aceptabilidad:** los proyectos deben cumplir con requisitos tales como ser adecuados, de calidad y tener pertinencia. Si se construye una escuela en el Chocó y el techo está a dos metros del suelo, no es de material térmico y tiene poca ventilación, los niños y las niñas no tendrán un espacio adecuado y de calidad por falta de aire. Esto afecta su aprendizaje y su calidad de vida (calidad y pertinencia).

- +| **Adaptabilidad:** la escuela o el proyecto educativo debe respetar la identidad cultural y adaptarse a las necesidades sociales de la región (respeto a la diversidad y consideración del contexto social).

En este enfoque es necesario establecer si se da el complemento entre desarrollo humano y derechos humanos como se verá a continuación.

COMPLEMENTARIEDAD ENTRE DESARROLLO HUMANO Y DERECHOS HUMANOS

Desarrollo humano	Derechos humanos
La meta es fortalecer las capacidades y las potencialidades de las personas y expandir así sus oportunidades en la libre elección de sus planes de vida.	La meta es construir un entorno social que garantice a las personas el ejercicio de sus derechos y libertades en el marco de un Estado que cumple sus obligaciones.
Busca superar la pobreza y promover el bienestar.	Promueve la dignidad de la persona y la igualdad y no discriminación.
Promueve el uso de las nuevas tecnologías y de los logros de la ciencia para el bien de la persona, el desarrollo de las instituciones y de las economías.	Dan un marco normativo al desarrollo humano para medir sus avances e identificar sus metas, y legitima sus estrategias.
Ambos dan importancia a los resultados y los procesos. Los últimos contribuyen a fomentar la participación, la sostenibilidad, y la transparencia y la rendición de cuentas.	

El enfoque de derechos también supera el enfoque de necesidades⁵

Necesidades	Derechos humanos
Aun en el contexto de las así llamadas “necesidades básicas”, su contenido muchas veces es identificado coyunturalmente y no tiene un carácter de mandato. Su satisfacción se considera en el marco de las posibilidades económicas y sociales.	Obedecen a estándares definidos y reconocidos. Tienen carácter normativo. La persona tiene derecho a que se satisfagan sus necesidades.
Las necesidades no implican obligaciones, sino muchas veces dependen de una actitud de caridad o paternalismo para satisfacerlas. La concepción de satisfacción de necesidades no impulsa el desarrollo de capacidades.	Los derechos siempre implican una responsabilidad correspondiente, y su realización depende tanto del portador de las obligaciones como del titular de los derechos de acuerdo con sus respectivos roles.
La persona no gana en dignidad y oportunidad para explorar sus posibilidades de desarrollo.	El enfoque de derechos humanos convierte a la persona en el centro de la atención.
Las necesidades y los derechos están muy conectados porque los derechos se reconocen con base en que una necesidad es considerada esencial y universal para el libre desarrollo de las personas.	

⁵ OACNUDH, Documento pedagógico. Proyecto planes municipales con enfoque en derechos humanos. Enfoque de derechos y desarrollo (ver CD).

2.2. VENTAJAS DEL ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS EN EL DESARROLLO

La aplicación del enfoque de derechos permite:

Fundamentar el concepto de “desarrollo humano” en su orientación hacia las capacidades de la persona humana como centro de atención.

- +| Visualizar la superación de la pobreza, el desarrollo, la paz, la democracia y la seguridad en relación con los contenidos de los derechos humanos.
- +| Reducir las desigualdades, asegurando que los grupos más vulnerables sean el centro de la atención del desarrollo humano.
- +| Fortalecer el Estado social de derecho y los valores democráticos.
- +| Procurar que todo proceso o proyecto tenga mayor legitimidad y sostenibilidad.
- +| Lograr la inclusión y participación social.
- +| Enfocar la solución de conflictos sociales porque obliga a la acción concertada, dialogada y participativa entre los titulares de los derechos y los portadores de las obligaciones.
- +| Partir del compromiso del Estado de respetar y garantizar los derechos humanos, y dirigir los programas / proyectos / actividades a la realización de estos derechos.
- +| Que el Estado incluya los estándares internacionales de derechos humanos en sus políticas públicas.
- +| Estimular que los derechos y los deberes sean asumidos de manera conjunta por el Estado y la sociedad.
- +| Potencializar y empoderar a los titulares de derechos y a los portadores de obligaciones.

2.3. | APLICACIÓN DEL MÉTODO “PANEL”. INSTRUMENTO DE EVALUACIÓN DE LA APLICACIÓN DEL ENFOQUE DE DERECHOS

El esquema desarrollado y conocido como “PANEL” (siglas en inglés)⁶ resume de manera sencilla el significado de los elementos esenciales por los cuales está compuesto el enfoque de derechos humanos. Es una herramienta para verificar si el ciclo de proyectos y de políticas públicas expresa en todos sus elementos y fases el enfoque de derechos humanos, y sirve de fácil explicación de los principios del mismo en general. La siguiente enumeración permite entender los significados de sus componentes:

- P** **Participación:** activa, libre y significativa de las personas titulares de derechos y de las portadoras de obligaciones en las políticas públicas, planes, programas / proyectos / actividades
- A** **Rendición de cuentas (accountability):** el Estado tiene la primera responsabilidad de respetar, promover y cumplir con los derechos humanos e informar a la comunidad sobre los resultados de la gestión.
- N** **No discriminación:** inclusión y atención a la situación de vulnerabilidad de las personas y grupos poblacionales.
- E** **Empoderamiento:** fortalecimiento y apoyo a las capacidades de las personas titulares para reclamar y ejercer sus derechos.
- L** **Relación con estándares legales (Linkage to legal standards):** vinculación de los estándares en materia de derechos humanos con los objetivos de las políticas públicas, planes, programas / proyectos / actividades: asequibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad.

2.4. | INCLUSIÓN DEL ENFOQUE DE DERECHOS EN EL PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL

Es indispensable tener en cuenta el plan de gobierno inscrito por el alcalde elegido, y realizar un proceso de formulación de políticas públicas, planeación y programación con un enfoque de derechos⁷.

6 *Ibid.*

7 *Ver Parte 1. El enfoque de derechos, y Documentos pedagógicos en el CD.*

El Plan debe contener y priorizar los derechos y las necesidades de la población en situación de mayor vulnerabilidad (pobreza, desplazamiento, exclusión, entre otras). Los programas y proyectos del Plan deben contar con los estándares mínimos de derechos humanos, ejemplo: asequibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad.

Las autoridades municipales y la comunidad intervienen en el proceso de formulación del Plan de Desarrollo dentro de los criterios de la democracia y la planeación participativa.

De acuerdo con las orientaciones del Departamento Nacional de Planeación el plan de desarrollo debe ser formulado con los siguientes enfoques⁸:

EL ENFOQUE POBLACIONAL Y CICLO VITAL.

EL ENFOQUE DE GARANTÍA DE DERECHOS.

EL ENFOQUE DE GÉNERO.

EL ENFOQUE TERRITORIAL.



⁸ Departamento Nacional de Planeación, *El proceso de planificación en las entidades territoriales: el plan de desarrollo y sus instrumentos para la gestión 2008-2011*, DNP, www.dnp.gov.co, Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, www.esap.edu.co, pp. 11 y 12. En la bibliografía de esta cartilla se encuentran las definiciones de cada uno de los enfoques y de sus componentes.

3

LOS LENGUAJES MOVILIZADORES



3. | LOS LENGUAJES MOVILIZADORES

El proceso de capacitación tuvo un espacio pedagógico diseñado desde una estrategia comunicativa que se ha denominado “Lenguajes movilizadores”. Se trata de una herramienta que busca desarrollar en los interlocutores nuevos imaginarios, sistemas de valoración, y percepciones que se reflejen en sus prácticas, en este caso las que atañen a los funcionarios públicos.

Los lenguajes movilizadores están referidos a la búsqueda del saber hacer o *know how*, que para resumir llamaremos competencias. Pedagógicamente, el ejercicio que se hizo corroboró que un funcionario necesita de manera integral varias competencias entre las que se destacan: las que hacen que el sujeto aprenda la especificidad de los derechos humanos, a esas las llamaremos *competencias cognitivas*; también están las *competencias procedimentales* que están dirigidas al manejo de técnicas para buscar, organizar y utilizar información referida al tema en mención; las llamadas *competencias interpersonales* que permiten que el funcionario apele a su autorreflexión sobre el tema de derechos humanos; también existen las *competencias socializadoras* que, como su nombre lo indica, permiten la comunicación con los demás, y por último, las *competencias simbólicas* que permiten desarrollar otros lenguajes especialmente en el campo de la cultura.

Esta experiencia utilizada por el proyecto –y que hoy queremos compartir con el lector–, permitió establecer que en la transmisión del conocimiento de los derechos humanos

hay que apelar a numerosas estrategias movilizadoras. Sin embargo, la racionalización ha permitido hacer una clasificación de estos lenguajes en cinco grandes categorías.

3.1. | DISCUTAMOS UN ASUNTO: EL RECONOCIMIENTO DE LA DIFERENCIA

Los lenguajes movilizadores tienen que ver con el contexto multicultural y pluriétnico, con los sistemas de valoración social y cultural, con lo político y con lo económico. No obstante, es bueno recordar que no se trata exclusivamente de aspectos actitudinales, sino también de cuestiones o problemas cognitivos, procedimentales, interpersonales, socializadores y simbólicos.

Una aproximación a esta categoría estará dada por las siguientes temáticas movilizadoras:

- +| Reconocer al otro (a) como legítimo otro (a).
- +| Reconocer a las personas como sujetos de derechos.
- +| Reconocer la existencia de la diversidad cultural, étnica y racial.
- +| Utilizar un lenguaje incluyente.
- +| Reivindicar el lenguaje y enfoque de género.
- +| Integrar el tema de los derechos humanos a la vida cotidiana.
- +| Estimular la conciencia que permita reducir la brecha entre el imaginario colectivo sobre lo que se debe lograr, y el contenido de lo que proponemos desde el discurso de los derechos.

3.2. | CONVERSEMOS SOBRE LA IDEA DEL TRÍPODE: SUJETO, ESTADO Y SOCIEDAD CIVIL

Generalmente esta triple relación se toma muy a la ligera. No se pretende aquí sustentar todo el contenido de esta complejísima relación sino más bien, dar unas coordenadas para que sean los propios sujetos de aprendizaje quienes saquen sus conclusiones. Un listado de lenguajes movilizadores como el que a continuación se refiere es de gran ayuda en la comprensión de este tema ya definido como complejo:

- +| El poder y sus límites.
- +| El vínculo entre Estado de derecho, democracia y derechos humanos.
- +| Lo individual y lo colectivo; lo público y lo privado.
- +| El uso legítimo del monopolio de la fuerza.
- +| La construcción de ciudadanía y los sujetos de derecho.

3.3. HABLEMOS DE DESARROLLO Y AGREGUÉMOSLE EL TEMA DE LOS DERECHOS HUMANOS

Los derechos humanos han contribuido a dotar de nuevos significados al tema del desarrollo. Muchos de nuestros interlocutores no sabían esto. El concepto de desarrollo humano difundido por el sistema de Naciones Unidas requiere de mayor reconocimiento, por eso el equipo del proyecto que es objeto de esta racionalización tuvo que desplegar toda su habilidad pedagógica para buscar lenguajes que nombren otras maneras de pensar y vivir el desarrollo. El reto es aún mayor cuando estos asuntos se contextualizan en el plano local, es decir, en el municipio. Veamos algunos ejemplos:

- +| Reconocer esperanzas, sueños, ilusiones y aspiraciones expresadas como parte de los deseos individuales y colectivos.
- +| Establecer actitudes de dignificación de los participantes en la realización de eventos colectivos.
- +| Entender al municipio como un proyecto de futuro individual y colectivo.
- +| Hacer conciencia sobre la brecha entre lo urbano y lo rural.
- +| Facilitar actitudes y valoraciones sobre la movilización en torno a propósitos comunes.
- +| Ver los derechos humanos como factor de planeación para el desarrollo.
- +| Articular los planes de vida de los pueblos indígenas y afrodescendientes, y comunidades raizales y campesinas con los planes de desarrollo.
- +| No imponer modelos de desarrollo.

- +| Generar actitudes proactivas frente al diálogo de conocimientos entre ciudadanía y servidores públicos.
- +| Mostrar los efectos positivos de la participación ciudadana en la creación de políticas públicas.
- +| Potenciar la función pública desde una visión de derechos humanos.
- +| Reconocer el apoyo que la normatividad nacional e internacional sobre derechos humanos tiene para aclarar y fortalecer en los contenidos que tienen que ver con el desarrollo.

3.4. | DISCUTAMOS SOBRE EL VERBO PARTICIPAR

El concepto de participación visto desde un enfoque de derechos humanos tiene una amplia significación que establece los límites a lo que ésta significa y señala lo que ésta no es. En su sentido más amplio, y sociológicamente hablando, la participación es la forma más directa de construir tejido social.

Igualmente, contribuye para que la sociedad civil se apropie de su papel de veedora de lo público y, en ese sentido, prevenga o denuncie el abuso del poder. También expresa el anhelo colectivo de moldear el destino histórico de los actores que participan. Para que haya verdadera participación se necesitan cuatro elementos:

- 1 La existencia de espacios para su ejercicio.
- 2 La información necesaria sobre el objetivo de la participación y sobre el tema tratado.
- 3 La deliberación en donde se construyan consensos pero igualmente se respete el disenso.
- 4 La participación en la toma de decisiones.

Entre los lenguajes y las estrategias movilizadoras sobre este tema podríamos señalar algunos ejemplos:

- +| Hacer diagnósticos participativos y construir cartografía social.
- +| Hacer ejercicios de cambio de roles.
- +| Presentar a consideración del colectivo propuestas incluyentes.
- +| Rendir cuentas, y ejercer el control social y las veedurías ciudadanas.
- +| Discutir sobre buenas prácticas de planeación.
- +| Observar el entorno y señalar personas o poblaciones que han sido discriminadas.

3.5. | HABLEMOS DE LA MEMORIA COLECTIVA

En las circunstancias colombianas el problema de la memoria tiene íntima relación con el problema del desarrollo. Las preguntas ¿qué nos ha sucedido?, ¿de dónde venimos?, ¿hacia dónde vamos?, ¿cuáles son las secuelas que ha dejado la violencia?, etc., tienen respuestas que ayudan a realizar ejercicios colectivos que busquen verdad, justicia y reparación. Desde ese punto de vista, los planes de desarrollo pueden proponer procesos que históricamente son necesarios para rehacer el tejido social que ha sido destruido por procesos violentos.

Las ideas movilizadoras que se podrían utilizar, entre otras, son las siguientes:

- +| Rituales públicos que expresan la elaboración de un duelo colectivo.
- +| La posibilidad de buscar una historia común como condición previa para empezar el nuevo proceso que anuncia el plan de desarrollo.
- +| Conversatorios sobre la verdad que buscan la confirmación pública de lo sucedido.
- +| La búsqueda de medios legales.
- +| La demostración de una moral colectiva que rechaza y supera la violencia.
- +| Superar las estigmatizaciones del pasado sobre grupos sociales específicos.

3.6. OTRAS ESTRATEGIAS PARA LA BÚSQUEDA DE LENGUAJES MOVILIZADORES: LAS PREGUNTAS PROBLEMATIZADORAS

El proyecto pedagógico que implementó la Oficina en esta búsqueda de caminos para la construcción de políticas públicas tiene como fundamento utilizar en los procesos de capacitación un punto de partida que tiene en cuenta los conocimientos, las dudas o los intereses específicos de los auditorios convocados. Un camino especialmente atrayente es el de partir de las llamadas *preguntas problematizadoras*.

La fuente para la formulación de dichas preguntas estará en la relación pedagógica establecida por el capacitador con su audiencia; igualmente, estará en la sensibilización que el dinamizador construya en los encuentros o en los talleres utilizando para ello la cotidianidad, el punto de vista de personas influyentes en la comunidad, los informes especializados, pero ante todo las propias discusiones que se generan en la opinión pública del entorno sobre ciertos eventos que pueden tener relación sobre los derechos humanos.

Ejercicios similares han concluido que las llamadas *preguntas problematizadoras* generalmente están relacionadas con ocho ejes que muestran de manera integral componentes fundamentales de una sociedad, cultura o comunidad, estos ejes son: 1) la igualdad y dignidad humana; 2) la convivencia; 3) las relaciones de género; 4) la problemática del desarrollo; 5) la problemática de la identidad; 6) las construcciones culturales; 7) la creación de saberes; 8) la organización de la sociedad.

A manera de ejemplo tomemos el primer eje, la igualdad humana, y formulemos una serie de preguntas problematizadoras sobre este concepto:

- 1 ¿Cómo pensar este municipio desde la dignidad humana? ¿Es posible?
- 2 ¿Qué aspectos de la cultura de este municipio son importantes para generar una convivencia con dignidad?
- 3 ¿Hay situaciones en el municipio que atentan contra la dignidad humana?
- 4 ¿Se puede perder la dignidad humana?
- 5 ¿Cómo vivimos en familia, en la vecindad, en la región y en el país? ¿Desde dónde califico este modo de vida?

El facilitador podrá construir a partir de este ejemplo una serie de preguntas con cada una de las variables que son fuente de lenguajes movilizados.



4

IMPLEMENTACIÓN DEL PROCESO,

TIEMPOS Y HERRAMIENTAS



INTRODUCCIÓN

En este aparte se explica el trabajo cotidiano que se llevó a cabo, y la experiencia en los diferentes municipios y localidades del Proyecto Piloto. Se comentan los momentos del proceso de formulación de los Planes Municipales de Desarrollo, y las herramientas utilizadas para lograr el objetivo de incorporar en la formulación de éstos una perspectiva de derechos humanos. Para ello sistematizamos los pasos dados y la puesta en práctica el trabajo en los 22 municipios y las dos localidades de Bogotá. Para los procesos generados en los municipios el equipo de trabajo ha elaborado herramientas con la participación y validación posterior de servidores públicos municipales y de la sociedad civil local. Consideramos que la lógica del proceso y las herramientas construidas durante estos dos años de trabajo podrán ser de utilidad para todos los actores en los ámbitos local, departamental y nacional, en la propuesta de planes de desarrollo que reflejen los amplios intereses sociales tras una óptica de derechos.

4. FASES DE IMPLEMENTACIÓN DEL PROCESO

El proyecto se ejecutó en dos fases, una fase inicial que coincide con el proceso preelectoral y electoral, la presentación de los programas de gobierno por los candidatos a las alcaldías, y la rendición de cuentas de las administraciones salientes, y una fase de elaboración de los planes de desarrollo local que coincide con los procesos de empalme de las administraciones municipales, la formación de los nuevos equipos de gobierno y la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal hasta su aprobación por los Concejos Municipales o su adopción mediante Acuerdo Municipal.

4.1. | FASE INICIAL: PERIODOS PREELECTORAL Y ELECTORAL

La experiencia se inició en el periodo preelectoral, lo cual matiza de manera necesaria el enfoque del trabajo y del relato de la experiencia. A continuación presentamos los pasos importantes y básicos que se identificaron como necesarios para la inclusión de un enfoque de derechos humanos en los planes de desarrollo. Un proceso de esta naturaleza se puede iniciar en cualquier momento –aunque hay momentos más oportunos, como es el periodo preelectoral–, y ajustar los elementos al momento específico por el que atraviesa la vida municipal.

(Nota: los pasos no implican necesariamente una sucesión temporal primero el paso uno y después el dos, a veces un paso se inicia junto a aspectos relatados en el paso anterior o el siguiente. La diferenciación es para dar claridad a la exposición).

4.1.1. | PASO 1: DIAGNÓSTICO DE LOS PLANES DE DESARROLLO Y DERECHOS HUMANOS EN MUNICIPIOS (MATRIZ)

Todos los municipios cuentan con un Plan de Desarrollo en ejecución. Por tanto, en ningún municipio se inicia un proceso de planeación del desarrollo desde cero. Cuentan con una historia al respecto, con una experiencia administrativa y social, con un acumulado de conocimientos y actitudes que son de suma utilidad para programar con el enfoque de derechos, pero que deben ser revisados y superados. Para llegar a esta conclusión se requiere de una disposición de análisis crítico con base en los principios del enfoque de derechos comprobando la manera en que fueron aplicados, o si no se aplicaron. Además, la realidad muestra que cada municipio tiene experiencias propias, dinámicas y situaciones particulares de acercamiento, y encuentro o desencuentro con los derechos humanos. El primer paso, por tanto, es reconocer la característica particular del contexto presente e histórico en el municipio a varios niveles:

- +| **Descripción de la realidad:** ¿cuáles son los problemas prioritarios de derechos humanos en el municipio?
- +| **Formal:** ¿cómo están reconocidos e incluidos los derechos humanos en el Plan de Desarrollo que se encuentra en ejecución?
- +| **Práctico:** ¿qué tanto responde este Plan a los requerimientos particulares de la situación específica de los derechos humanos?
- +| **Reflexión sobre las metas:** ¿qué podemos y debemos lograr a la luz de los estándares de derechos humanos en relación con las metas del desarrollo local?

Este diagnóstico se constituye en el punto de referencia fundamental de donde partió el proyecto en el municipio, y desde donde se establece la relación de asesoría técnica con la administración y con la sociedad civil. Este paso permite a los actores de un municipio preguntarse por la relación que los Planes de Desarrollo en ejecución guardan con la situación local y con los estándares en derechos humanos. Esta reflexión vislumbra en primer lugar la posibilidad de comprender y articular los temas de desarrollo desde y con los derechos humanos. El resultado del Proyecto nos mostró que cuando se cuenta con este diagnóstico –ojalá realizado con todos los actores (gobierno local y sociedad civil)– se potencia la capacidad para la participación social y la calidad del voto que reconoce una visión programática más allá de la persona del candidato a la Alcaldía.

Pero el recuento no acaba ahí. Queremos enfatizar en que el análisis debe reconocer especialmente las fortalezas de los planes de desarrollo municipales en ejecución para que esos elementos sean conservados, potenciados y desarrollados por el mandatario siguiente. Conocer y rescatar los elementos positivos de una política pública anterior, y darle continuidad, contribuye a la formación de una cultura política en la que el programa es lo más importante, y es sostenible por encima de los periodos electorales, y debilita definitivamente las tendencias clientelistas que fragmentan la acción de los gobiernos municipales y polarizan las posiciones entre los sectores.

Para este primer paso el equipo del proyecto elaboró una herramienta a fin de identificar los temas en los cuales los planes de desarrollo en ejecución tenían una buena práctica o experiencia en relación con el enfoque de derechos humanos. Descrita a modo de base de datos, esta herramienta incluye adicionalmente los objetivos y las metas del milenio acogidos por Colombia, y su reflejo en el Plan de Desarrollo Municipal. Esta matriz se aplicó a los planes de desarrollo de los municipios cubiertos por el proyecto, y fue el primer insumo que el mismo le ofreció a las administraciones municipales y a las organizaciones sociales. Esta matriz se socializa y se complementa participativamente. La matriz es la siguiente:

Temas	Evaluación de los planes de desarrollo municipales		
DERECHOS	MUNICIPIO "Y" *. Observaciones. Compromisos del municipio		
Objetivos y metas de desarrollo del milenio.	Erradicar la pobreza extrema y el hambre.	Meta 1: reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a 1 dólar por día.	Mejorar las condiciones para conseguir empleo y generar ingreso a 1000 personas.
		Meta 2: reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padezcan hambre.	Solo menciona programas de nutrición para población infantil escolarizada.
	Lograr la enseñanza primaria universal.	Meta 3: velar por que para al año 2015, los niños y las niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria.	Ampliar cobertura en 1200 cupos, mejoramiento en la calidad de la educación y en la construcción de infraestructura escolar.
	Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer.	Meta 4: eliminar las desigualdades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005, y en todos los niveles de la enseñanza antes de fines de 2015.	Cincuenta mujeres serían beneficiarias de la entrega de animales como un proyecto de generación de ingresos. Reconoce la inclusión de la mujer, entendiéndola como mujer gestora.
	Reducir la mortalidad infantil.	Meta 5: reducir en dos terceras partes, entre 1990 y 2015, la mortalidad de los niños y las niñas menores de 5 años.	No es mencionado de manera literal, aunque se incluye la niñez como población vulnerable de relevante atención.
	Mejorar la salud materna.	Meta 6: reducir, entre 1990 y 2015, la mortalidad materna en tres cuartas partes.	No se menciona.

* Ejemplo de los resultados encontrados tras la verificación de un plan de desarrollo utilizando la matriz.

DERECHOS	MUNICIPIO "Y". Observaciones. Compromisos del municipio		
	<p>Combatir el VIH/ SIDA y otras enfermedades.</p>	<p>Meta 7: haber detenido y comenzado a reducir, para el año 2015, la propagación del VIH/ SIDA.</p>	<p>No se menciona.</p>
		<p>Meta 8: haber detenido y comenzado a reducir, para el año 2015, la incidencia del paludismo y otras enfermedades graves.</p>	<p>No se mencionan enfermedades en particular, por el contrario, dice que se realizará un censo para la focalización de enfermedades y riesgos.</p>
	<p>Garantizar la sostenibilidad del medioambiente.</p>	<p>Meta 9: incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales, e invertir la pérdida de recursos del medioambiente.</p>	<p>Los tres objetivos estratégicos de transformación del municipio son: desarrollo humano, desarrollo económico y sostenibilidad ambiental.</p>
		<p>Meta 10: reducir a la mitad para el año 2015 el porcentaje de personas que carezcan de acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento.</p>	<p>Mejoramiento del servicio de agua potable, infraestructura correctiva, de mantenimiento y preventiva, y ampliación de cobertura a sectores vulnerables.</p>
		<p>Meta 11: haber mejorado considerablemente, para el año 2020, la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios.</p>	<p>La zona rural sería beneficiada con 400 mejoramientos de vivienda (saneamiento básico).</p>

DERECHOS	MUNICIPIO "Y". Observaciones. Compromisos del municipio	
DESC (se pueden agregar los demás ítems que se consideren necesarios)	Salud física y mental.	Se ha avanzado en la ampliación de cobertura del Sisben, pero se llama la atención sobre cómo este mecanismo y derecho de los ciudadanos se ha convertido en una forma de politiquería y clientelismo, al igual que los Planes Básicos de Atención (PAB).
	Trabajo	Luego de un análisis colectivo del Plan de Desarrollo (PD), las organizaciones y líderes piensan que en esta materia es en la que al parecer menos se ha avanzado.
	Educación.	El mantenimiento de las escuelas y los puestos de salud es precario e insuficiente, así como la actual dotación de estos sitios. No hay respeto por los campesinos, niños, ni mujeres.
Género	El PD señala desde el inicio que la administración municipal y los programas que de él surjan tendrán en cuenta la prevalencia de la población vulnerable, con perspectiva de género, incluyendo a la mujer como gestora.	
Juventud	Implantación de una cátedra de ciudadanía para jóvenes, cátedra de educación cívica y moral en todos los colegios, feria de proyectos de jóvenes (se tienen en cuenta jóvenes rurales). Potenciar la participación de los jóvenes dado su papel como impulsores de sociedad, y apoyándolos en su inserción económica, social y cultural.	
Tercera edad	Apoyar una actividad para la población del adulto mayor por año, 700 adultos mayores favorecidos con subsidios. Orientar en programas ocupacionales al adulto mayor sin aislarlo de su núcleo familiar en convenio con cajas de compensación, Sena, ONG y otras.	
Grupos étnicos	Según el DANE, el municipio no cuenta sino con un 1% de población afro o raizal, y en el PD no son tenidos en cuenta, ni es reconocida su existencia.	
Desplazamiento forzado	No hay políticas ni acciones encaminadas a la atención de esta población.	
Derecho a la vida	El PD no hace un análisis situacional del municipio, ni un reporte de su realidad; en el momento en el que comienza la nueva administración se evidencia el asesinato selectivo de líderes indígenas y campesinos. No existe comité de derechos humanos ni se contempla su conformación	
Comentarios adicionales	El PD no hace un análisis situacional del municipio, ni un reporte de su realidad cuando comienza la nueva administración.	



Implementación del proceso, tiempos y herramientas

4.1.2. PASO 2: CONCERTACIÓN DEL PROYECTO CON LAS AUTORIDADES LOCALES SALIENTES Y CON LA SOCIEDAD CIVIL

A. CON AUTORIDADES LOCALES SALIENTES

El proyecto llegó a trabajar en los 22 municipios cuando las autoridades locales estaban en el último año de su gestión. Consideramos que éste fue un buen momento para evaluar tanto el plan que finalizaba como su ejecución. Pero sea cual sea el momento en que se comience un apoyo técnico a los planes de desarrollo es indispensable lograr un acuerdo con el equipo de gobierno desde el principio, y contar con una acogida a las iniciativas de asesoría y asistencia técnica.

La propuesta que se hizo a las administraciones locales fue la de construir con los alcaldes salientes un modelo de rendición de cuentas con un enfoque de derechos humanos. Éste implicaba enriquecer el modelo legal de la rendición de cuentas que deben adoptar los municipios y que se guía por unos indicadores técnicos estandarizados desde el nivel nacional.

Las siguientes son las ventajas y características que encontramos al realizar esta propuesta:

- +| Renovar la realización del ejercicio de control social con un lenguaje accesible y claro en la presentación de informes periódicos y públicos de los procesos y las acciones administrativas.
- +| Fomentar el control ciudadano y el ejercicio de las veedurías ciudadanas, lo que significa facilitar el acceso a los datos, y llevar a cabo encuentros que respondan a las inquietudes que surjan. Para ello se debe constituir un espacio de interlocución directa entre los servidores públicos y la ciudadanía, no sólo como simple receptora de informes de gestión.
- +| Fortalecer el sentido de lo público en la rendición de cuentas a través de la construcción de una matriz que desde el enfoque de los derechos humanos informe sobre los avances realizados por el Plan de Desarrollo en un lenguaje entendible –pues la referencia central eran los avances hacia una vida digna para las personas–. El otro requisito para esto es presentar el informe de rendición de cuentas en audiencias públicas, asambleas ciudadanas o constituyentes , y otras modalidades que le den amplia publicidad.

- +| Recuperar legitimidad para las instituciones del Estado. Elaborar y ejecutar un Plan de Desarrollo *con una participación social amplia, plural, respetuosa de las diferencias, con concertaciones* visibles dentro del Plan –a través de los espacios de participación social legales y otros no legales–, crea un vínculo de credibilidad y acompañamiento a la gestión de la administración por parte de la sociedad civil.
- +| Contribuir al desarrollo de los principios constitucionales de transparencia, responsabilidad, eficacia, eficiencia, imparcialidad y participación ciudadana en el manejo de los recursos públicos. Activar y fortalecer la rendición de cuentas por parte de la administración; las formas de control estatal y el control ciudadano por medio de las veedurías, entre otras formas posibles, son los principales instrumentos para esta contribución.
- +| El enfoque de derechos humanos aplicado al desarrollo en el momento de elaborar y ajustar programas, proyectos y planes de acción permite que el Plan focalice de mejor manera, de acuerdo con los derechos no atendidos o atendidos parcialmente, la respuesta a los requerimientos y demandas de la comunidad.
- +| Relacionar el recuento de las acciones realizadas por la administración local con la mejora de la situación de los derechos humanos de la gente.
- +| Visibilizar en el presupuesto implementado los gastos que se refieren a educación, salud, trabajo, vivienda, seguridad, etc., y explicar el interés común en obras de infraestructura.

La rendición de cuentas con enfoque de derechos humanos debe ser pública y completa (en el sentido de presentar toda la información), se realiza en cascos urbanos y veredas, y se usan medios locales de comunicación.

La matriz que sigue pone en práctica la propuesta:

| TEMA: MATRIZ CON ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS
| PARA RENDICIÓN DE CUENTAS

Municipio: Departamento:

Taller realizado con funcionarios locales y representantes de la sociedad civil

Línea estratégica	
Programa o proyectos.	Programa Nombre: "Municipio en armonía con la naturaleza".
Derechos correspondientes.	Derecho principal que el proyecto tiene como objetivo por atender: Derecho al trabajo y a través del mismo la generación de ingresos.
ROLES Titulares de derechos y portadores de obligaciones e identificación de grupos vulnerables.	Portadores de obligaciones: Gobernación.
CAUSAS (Estructurales) (Señalar cuándo hay compromisos con los ODM).	Nacionales (lo que sustenta el proyecto) La intervención antrópica indiscriminada en la tala de árboles Regionales.
INDICADORES Hacer para cada uno datos desagregados por: urbano, rural, género, etario, étnico (indígenas, negros), discapacitados, y otros.	Número de hectáreas reforestadas. Número de familias beneficiadas.
¿Qué medimos? Derechos Humanos Las 4 A: Asequibilidad Accesibilidad Aceptabilidad Adaptabilidad.	Asequibilidad: Cumple con la cantidad de hectáreas para el buen desarrollo del terreno y suficientes recursos económicos, técnicos, materiales y de recursos humanos para llevarse a cabo. Esto desde el punto de vista de reforestación. Desde el punto de vista de la condición de desplazados y retornados no hay ningún recurso físico, humano, financiero dispuesto específicamente. Accesibilidad: hay un criterio de rentabilidad que discrimina a los campesinos que tienen sus terrenos a más de una hora de alguna vía carretable. Este mismo criterio hace que la restitución de derechos de los desplazados y retornados no sea efectiva, ya que terminan siendo asalariados de los dueños de tierras que ceden sus tierras para hacer siembras de reforestación. No hay restitución de derechos, sino cambio de la condición de desplazados y retornados a asalariados en reforestación, sin recuperación de sus tierras.
PRESUPUESTO Total y % capital alternativo u otros (aportes comunitarios o de otras entidades)	Presupuesto / Municipio / Gobernación La nación a través de ACCION SOCIAL La banca internacional a través de El Banco Mundial.
Participación y veedurías.	Asambleas comunitarias para la elaboración del plan de gobierno. Asambleas sectoriales para la construcción del plan de desarrollo.
Fuentes de Verificación.	Visitas de campo. Informes de manejo silvicultural. Listado de actas del comité técnico.

----->	Proyectos:
----->	Definición de ingresos: Acceso a recursos materiales, bienes o dinero (en el caso del proyecto para satisfacer necesidades básicas, el bienestar general e integral que permite la estabilidad emocional, psicológica y la posibilidad de tener recursos de subsistencia, específicamente dirigido a la población.
----->	Titulares de derechos: Población de desplazados forzosamente. Población campesina del municipio. Población en general. No es posible a través de un proyecto específico.
----->	Regionales La intervención antrópica indiscriminada en la tala de árboles Locales La intervención antrópica indiscriminada en la tala de árboles.
----->	Comentario: (No hay en el proyecto indicadores específicos según la condición de desplazamiento forzado y de retorno).
----->	Aceptabilidad: el proyecto ha sido de buena calidad técnica en general en cuanto a reforestación. En lo otro (restitución de derechos a los desplazados retornados y a campesinos) no lo había contemplado. Ha sido parcialmente adecuado en cuanto no se contempló que los insumos agrológicos que tienen que poner los desplazados y campesinos cuestan, y que ellos no tienen liquidez. Esto coloca a los desplazados y campesinos en desventaja frente a los dueños de las tierras en donde se reforesta, o ante la opción de perder su trabajo y dejárselo a los dueños de las tierras o finqueros.
----->	Adaptabilidad: es adaptable ambientalmente por que responde a las características locales, pero no se adapta a condiciones específicas de los desplazados como población que tiene derechos específicos. Falta una estrategia cultural formativa antes de iniciar. Tanto para la población desplazada como para servidores públicos.
----->	(Indirectamente hay otros, por ejemplo la UE aporta a través del Laboratorio de Paz . Al Proyecto macro del cual éste proyecto del plan de desarrollo municipal hace parte y también otras entidades cofinanciadoras).
----->	Asociación de mujeres.Ciudadanía en general.No hubo aceptación del proyecto por parte de los campesinos por falta de cultura de reforestación, hubo falta de conocimiento No hubo veeduría ciudadana; no hubo veedurías periódicas que hiciera públicas las veedurías.
----->	Contratos de prestación de servicios y suministro / Informes de ejecución presupuestal. Registros fotográficos.Archivos.

El anterior ejercicio permite hacer conciencia en la administración que finaliza su periodo sobre hasta qué punto había o no incluido los derechos humanos en el Plan de Desarrollo, y qué tan integral y transversal había sido esta inclusión. De hecho, también se constituye en una invitación para la administración siguiente a asumir el reto de incorporar este enfoque de derechos en la rendición de cuentas durante su mandato. Así mismo, el análisis hecho es una fuente que se debe tener en cuenta para la priorización de programas, proyectos y políticas en el momento de elaboración de los nuevos planes de desarrollo. Desde el punto de vista del municipio, es una línea de base para tener una referencia de progresividad o regresividad en la aplicación de los derechos humanos.

B. | CON LA SOCIEDAD CIVIL, SUJETOS Y ACTORES DEL DESARROLLO MUNICIPAL

En cada municipio –después o simultáneo a la concertación con las autoridades locales vigentes– el proyecto identifica en sus inicios a los sujetos y actores sociales por sector, en cada tema y geográficamente. En primer lugar, es necesario conocer sus intereses, actividades, dificultades y visiones sobre el municipio, y luego explicar metodológicamente lo que significa asumir un enfoque en la programación para el desarrollo que parta de los derechos humanos. Con base en ello se efectuó también un proceso de concertación de acuerdos con las organizaciones sociales, líderes, ONG locales y otros sectores comunitarios sobre los contenidos oportunos y prioritarios, y una agenda de trabajo conjunta tanto para la fase 1 como para la fase 2 del proyecto (la elaboración de planes de desarrollo).

Este momento es crítico en todos los municipios. Hay algunos en donde el acercamiento se dificulta por problemas históricos, desconfianza, estigmatizaciones y el conflicto armado. Es un momento para llegar a una evaluación común sobre la situación sociopolítica del municipio y consensuar conjuntamente la forma de trabajarla. Metodológicamente el proyecto tuvo que decidir si era posible trabajar desde un principio de forma conjunta con todos los actores (gobierno local y sociedad civil), o se deberían usar espacios separados para lograr resultados de análisis que luego fueran combinados con espacios de interlocución para facilitar la discusión, el acercamiento y posiciones comunes mínimas. La experiencia mostró que en la mayoría de los municipios esta última propuesta fue la más efectiva.

El propósito era poder llevar a cabo el trabajo analítico minimizando posibles enfrentamientos de posiciones al comenzar, dado que es durante el proceso de formulación de propuestas cuando se llega a lenguajes comunes, a la participación y a un trabajo conjunto.

El trabajo con los candidatos a alcaldías y corporaciones logra en su mayoría que éstos acepten públicamente su responsabilidad y voluntad política en materia de derechos humanos. Como parte aún de la sociedad civil, antes de ser elegidos, y dentro del proceso de llamar a un voto programático, se trabaja con ellos sobre qué es el enfoque de derechos humanos para la programación del desarrollo, cuáles son las responsabilidades del gobierno municipal en materia de derechos humanos, y el papel definitivo que para la gobernabilidad tiene la activa participación social.

Fue posible que, a partir de este proceso de cualificación programática, los candidatos firmaran acuerdos para que en el próximo Plan de Desarrollo municipal se respeten los compromisos en materia de derechos humanos que tiene el Estado también a nivel municipal, y que se manifiestan en la percepción del desarrollo. Este acuerdo, que se firma públicamente, se constituye en un primer vínculo con el próximo administrador municipal y con los miembros de las próximas corporaciones públicas.

Ejemplo

Municipio de Susvilla, departamento del Val de Ripa Ibre, agosto 21 de 2007.

ACTA DE COMPROMISO POR LA GOBERNABILIDAD DEL MUNICIPIO DE SUSVILLA

ALCALDÍA - PERIODO 2007 - 2011

Los suscritos: ADOLFO XXX identificado con la cédula de ciudadanía No. _____; PEDRO XXX identificado con cédula de ciudadanía No. _____; ELIZABETH XXX identificada con cédula de ciudadanía No. _____; BAUTISTA XXX identificado con cédula de ciudadanía No. -----; JORGE EMILIO XXX identificado con cédula de ciudadanía No. ----- de XXX, y SILVIA PATRICIA XXX identificada con cédula de ciudadanía No. ----- de XXX, candidatos a la Alcaldía del municipio de Susvilla, departamento del Val de Ripa Ibre, con el fin de garantizar la gobernabilidad del municipio, fortalecer la democracia y el Estado social de derecho, construir políticas públicas de paz y de derechos humanos, asegurar procesos legítimos de desarrollo con equidad en nuestros territorios y comunidades, realizar un manejo transparente de la campaña política a partir de la no agresión con los demás candidatos, nos comprometemos ante la comunidad a:

1. PARTICIPACIÓN Y DERECHOS INTEGRALES

- a) Fomentar la creación de espacios democráticos que involucren la toma de decisiones por parte de la comunidad.
- b) Servirse de los Consejos Municipales de Paz como instrumento para canalizar las problemáticas relacionadas con el conflicto armado y sus efectos.
- c) Fijar periódicamente espacios para la rendición de cuentas de forma descentralizada y participativa.
- d) *Incorporar el enfoque de derechos humanos en la construcción del Plan de Desarrollo.*
- e) Prestar especial atención a las denuncias sobre la violación de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario (DIH).
- f) Promover acciones que conduzcan a la protección de la población en situación de desplazamiento forzado (albergues de paso, construcción de senderos de paz, delimitación de bienes protegidos por el DIH, etc.).
- g) Dar garantías para quienes, en uso legítimo de sus derechos, decidan hacer oposición política.
- h) Garantizar y fortalecer el libre desarrollo de las comunidades afrodescendientes, indígenas y mestizas.
- i) Apoyar e impulsar los procesos organizativos de grupos indígenas y comunidades afrodescendientes pertenecientes al territorio susvillense.
- j) Velar por el respeto a la identidad cultural de las diferentes etnias presentes en el municipio.
- k) Garantizar la participación definida por Ley como mínimo para las mujeres en la Administración Pública.

2. REACTIVACIÓN Y FORTALECIMIENTO ECONÓMICO

- l)** Desarrollar la vocación productiva del municipio a partir del impulso al sector agropecuario.
- m)** Apoyar el desarrollo de la economía campesina y solidaria, sustentado en la formulación de proyectos asociativos.
- n)** Fortalecer la Umata como entidad al servicio de los productores agropecuarios del municipio.
- o)** Promover la generación y consolidación de pequeñas y medianas empresas (Pymes) en el municipio.
- p)** Promover la creación y el desarrollo de cadenas productivas.

3. SEGURIDAD CIUDADANA, CONVIVENCIA Y PAZ

- q)** Impulsar el Acuerdo que reglamente el Consejo Municipal de Paz.
- r)** Fortalecer el Consejo Municipal de Paz como espacio de participación ciudadana en torno al manejo de la política de paz en el municipio.
- s)** Instaurar un comité de veeduría interinstitucional que garantice el cumplimiento del Plan de Desarrollo con el enfoque de derechos humanos.
- t)** Desarrollar programas de formación y capacitación a jóvenes vulnerables para prevenir la comisión de delitos.
- u)** Promover la resolución pacífica de conflictos utilizando los medios existentes, como: casas de justicia, jueces de paz, Comisaría de Familia, entre otros.
- v)** Establecer redes comunitarias que faciliten el correcto funcionamiento del sistema de alertas tempranas.
- w)** Incentivar la resistencia pacífica como instrumento eficaz para mitigar los impactos del conflicto armado en el municipio.

4. MANEJO DE LAS FINANZAS MUNICIPALES Y BUEN GOBIERNO

- x) Cumplimiento del convenio de pagos establecido con el Ministerio de Hacienda por adopción de la Ley 550 de 1999.
- y) Impulsar la participación democrática en la construcción del presupuesto municipal.
- z) Definir mecanismos de transparencia para el manejo del presupuesto municipal, la ejecución de obras, la inversión social, etc.
- aa) Garantizar que los recursos que provienen del Sistema General de Participaciones (SGP) se ejecuten conforme a su destinación específica.
- ab) Seleccionar por méritos a los funcionarios de la administración municipal.
- ac) Establecer jornadas de capacitación con los funcionarios públicos a través de la Escuela de Administración Pública (ESAP) para mejorar el rendimiento institucional.
- ad) Facilitar espacios visibles a las veedurías ciudadanas para contribuir a la consecución de sus objetivos.

5. MEDIOAMBIENTE Y TERRITORIO

- ae) Defender la existencia legal, territorial y cultural de nuestro municipio, manteniendo su unidad territorial.
- af) Recuperar los territorios de la cuenca del río Mardancho que por su mal uso y deforestación se han visto afectados.
- ag) Cumplir con el Plan de Ordenamiento de la Cuenca Hidrográfica del río Mardancho.

- ah)** Promover el desarrollo del ecoturismo, la industria verde y la cultura ambiental.
- ai)** Posibilitar el acceso de pequeños productores campesinos a la tierra.
- aj)** Gestionar ante los organismos competentes una solución para el tratamiento de las aguas residuales.
- ak)** Lograr la protección de los páramos, concebidos como un patrimonio ecológico y cultural del municipio.

En constancia se firma en el municipio de Susvilla, departamento del Val de Riba Ibre, a los 21 días del mes de agosto de 2007.

En este paso se realizan las concertaciones de las agendas de trabajo y se acuerdan los talleres de capacitación y formación técnica en los temas de derechos humanos y desarrollo. Un primer taller de la agenda fue la elaboración conjunta de un diagnóstico en derechos humanos a nivel local.

4.1.3. PASO 3: REALIZAR UN DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL MUNICIPIO

Este análisis sobre la situación de derechos humanos del municipio debe ser *riguroso* (con informaciones y datos que lo corroboren) y *dinámico*, es decir, involucrando a la ciudadanía (organizaciones sociales y líderes) y, así mismo, a la parte institucional en su elaboración.

Significa consensuar:

- +| cuáles son los problemas centrales de derechos humanos,
- +| las causas de los mismos, sus características, y
- +| a quienes afectan más.

En segundo lugar mirar:

- +| cómo están acogidos o la correspondencia del Plan con el diagnóstico de la situación de los derechos humanos en el municipio, y
- +| cuáles son las deficiencias en la capacidad de los actores para incluirlos e implementarlos.

Para ello es importante contar tanto con fuentes secundarias como con fuentes primarias.

A) FUENTES SECUNDARIAS

Análisis e informes del Ministerio del Interior, la Vicepresidencia de la República, la Defensoría del Pueblo, las gobernaciones, las oficinas de planeación, las personerías municipales, ONG nacionales e internacionales. Análisis, recomendaciones e informes de diferentes agencias de las Naciones Unidas referentes al tema del desarrollo y los derechos humanos, y demás documentación analítica que permita apropiarse del conocimiento sobre el municipio para llegar a una caracterización clara e integral.

B) FUENTES PRIMARIAS

Reuniones individuales o colectivas, y talleres de reconocimiento, análisis y elaboración de un diagnóstico de la situación de los derechos humanos en el municipio o la localidad.

Éstas se hacen con las cabezas de las administraciones locales: alcalde, secretarios de despacho, asesores, personeros, concejos municipales, etc., y con líderes y lideresas, personas que juegan un papel local de dirección y orientación para con las organizaciones sociales y el movimiento social.

Entre ellos están: miembros del Consejo Municipal de Planeación (CMP), presidentes y miembros de Juntas de Acción Comunal y organizaciones campesinas; de las Juntas Administradoras Locales; presidentes y miembros de organizaciones sociales locales y regionales, y del movimiento social local; cabildos y gobernadores indígenas, organizaciones locales o regionales indígenas; consejos mayores y menores de comunidades negras, organizaciones afrodescendientes; organizaciones sindicales, cooperativas o asociativas; organizaciones de jóvenes, mujeres, desplazados forzados o retornados, desmovilizados o en proceso de reintegración; organizaciones

sectoriales como educadores, salud, parroquias y otras; sectores del comercio, del transporte y demás sectores que sean significativos en lo local. En estos momentos y espacios se realizan conversatorios, ejercicios de cartografía de la situación de derechos humanos, análisis o elaboración de bases de datos, aplicación de matrices para recoger un análisis de la situación de cumplimiento o incumplimiento de los derechos humanos. Desde este momento se asume en el diagnóstico una mirada integral de los derechos humanos (civiles y políticos, DESC, colectivos, ambientales y de solidaridad), por lo cual la elaboración participativa del diagnóstico se convierte también en un espacio y un primer momento de formación de lo que son los derechos humanos.

La elaboración de **este diagnóstico participativo e informado** es fundamental para afianzar las tres dinámicas que se dan en el proceso. Estas son:

a) Dinámica de **reconocimiento y concientización** de la situación y el carácter del municipio por parte de los ciudadanos, las administraciones y de los sectores acompañantes del proceso.

b) Dinámica de **incidencia** con los candidatos a alcaldías y corporaciones: este análisis se presenta a los candidatos a alcaldías y corporaciones con la propuesta de que sea apropiado por ellos como base de los programas de gobierno, y se acuerda la voluntad política de incluir en el desarrollo (los Planes) el enfoque de los derechos humanos. De esta manera se va incidiendo a través de esta participación social inicial en los próximos equipos de gobierno.

c) Dinámica de **fortalecimiento de las capacidades ciudadanas y de funcionarios públicos** para participar en la elaboración y construcción del próximo Plan de Desarrollo Local.

4.1.4. PASO 4: FORMACIÓN EN DERECHOS HUMANOS, DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO Y ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS EN EL DESARROLLO

El siguiente paso es la ejecución de la agenda de formación a través de talleres de capacitación en los temas que ya hemos visto en la parte tres, y cuyos apoyos pedagógicos aparecen en el CD anexo a esta cartilla.

Las ventajas de iniciar este proceso en este momento son varias pero, con base en la experiencia, son tres las más evidentes:

- 1 Nos permite contar con una sociedad civil preparada para colaborar y participar de manera cualificada en la formulación de propuestas para el plan de desarrollo municipal.
- 2 Nos permite trabajar con antelación en la formación de los funcionarios municipales encargados de formular el Plan de Desarrollo, y de los miembros de los equipos de campañas electorales que asumirán esta tarea en el futuro inmediato.
- 3 Permitirá identificar liderazgos y sectores que necesariamente deberán jugar un papel importante en los Consejos Territoriales de Planeación.

Los procesos desarrollados durante este paso despiertan interés y curiosidad sobre qué es el enfoque de derechos humanos en el desarrollo, y una sorpresa acerca de la relación directa entre la vigencia de los derechos humanos vistos integralmente y las políticas públicas sobre el desarrollo local. Esta perspectiva resulta novedosa para las administraciones locales y para las organizaciones sociales. Se pasa del discurso al cómo hacerlo.

Capacitar y formar en este enfoque abre entonces esta perspectiva práctica y técnica del cómo hacerlo que resulta novedosa y esclarecedora para las administraciones y la ciudadanía. El concepto de derechos humanos y los Objetivos del Milenio así logran una dimensión concreta para el municipio y, al revés, el municipio gana una importancia para la implementación de los grandes objetivos en materia de superación de la pobreza y logro de los derechos humanos.

4.2. FASE DE ELABORACIÓN DE LOS PLANES DE DESARROLLO MUNICIPALES

Esta fase comienza inmediatamente después de conocer los resultados electorales, y con la conformación del nuevo equipo de gobierno local. Lo central es asesorar y acompañar la identificación y formulación de líneas estratégicas, programas y proyectos del Plan de Desarrollo, así como darles el sitio que les corresponde a los espacios legales e informales de participación social en este proceso. Ya para este momento se tiene elaborado –participativamente– un diagnóstico municipal del Plan anterior en su alcance respecto a los derechos humanos, y sobre la situación municipal de los mismos. A su vez, el equipo de gobierno electo cuenta con su propio diagnóstico del municipio (en la campaña electoral y en el Programa de Gobierno) de tal manera que se llega a esta fase con diferentes aportes.

4.2.1. PASO 1: ACERCAMIENTO AL EQUIPO DE GOBIERNO ELECTO

Las acciones son:

- +| Reuniones con el alcalde, que debido a los compromisos que se trabajaron en su época de candidato ya nos reconoce. En esta conversación es fundamental renovar el Acuerdo suscrito y la voluntad política de incorporar un enfoque de derechos humanos en la programación para el desarrollo local. También es importante que el alcalde reconozca las ventajas de trabajar con este enfoque, y cómo éste facilita y legitima su labor.
- +| A continuación, y en coordinación con el alcalde, se establece un vínculo de trabajo con su equipo de gobierno y las personas claves para la elaboración del Plan, que por lo general son el/la secretario/a de gobierno, de planeación, de desarrollo comunitario u otros. Se concierta una agenda de trabajo para la elaboración del Plan teniendo en cuenta los tiempos y pasos de ley que tiene la administración para la elaboración y realización el proceso de participación social, la presentación del borrador al Consejo Municipal de Planeación, y luego al Concejo Municipal, hasta la aprobación del Plan. La asesoría y el acompañamiento se realizan durante todas estas etapas del proceso.

4.2.2. PASO 2: FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN CON FUNCIONARIOS

La formación en derechos humanos es fundamental, pues este conocimiento muchas veces es todavía de “expertos”, y no se ha incorporado aún a la cultura de convivencia, ciudadanía y gobierno. Los talleres de formación en conceptos básicos de derechos humanos y derecho al desarrollo son lo central (aunque no exclusivo, ver parte 2 de este documento). La formación fortalece las capacidades de los servidores públicos para comprender el contenido de sus responsabilidades. En los talleres reciben un conocimiento sobre elementos básicos de la teoría de los derechos humanos, su dimensión de ética pública y su importancia para la política en el sentido más integral: los derechos humanos como generadores de políticas públicas, del desarrollo humano, y su integración en programas y proyectos dentro de un Plan. Esta formación se realizó de una manera académica no formal. También aplicada, pues este conocimiento se utiliza en la elaboración del borrador del Plan. Estos dos momentos –entre la formación de los derechos humanos y la elaboración del plan– no se disocian sino que es a través de la aplicación de los contenidos de derechos, dirigiéndose hacia la elaboración de los programas, como se profundiza en la formación dirigida a los funcionarios.

Para el logro de lo anterior se trabajaron presentaciones temáticas que aparecen en la parte 2 de este documento y que también se encuentran en el CD anexo. La herramienta utilizada es la matriz para la incorporación de un enfoque de derechos humanos en el Plan que copiamos a continuación del siguiente paso. La matriz es trabajada con funcionarios y con la sociedad civil. La formación y capacitación en estos mismos temas de derechos humanos se desarrolló en gran parte con la sociedad civil en la primera fase (preelectoral y electoral).

4.2.3. PASO 3: ASESORÍA A FUNCIONARIOS Y A ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL PARA LA FORMULACIÓN DEL PLAN, LOS PROGRAMAS Y LOS PROYECTOS CON ENFOQUE DE DERECHOS (MATRICES ELABORADAS)

En este paso del trabajo lo central es la asesoría a la formulación del Plan con inclusión del enfoque de derechos humanos. La capacitación en esta fase es puntual y pasa a un segundo plano. El proyecto pasó al desarrollo de talleres, donde según las condiciones del municipio participan además de los funcionarios los representantes de las organizaciones sociales. Esto depende de las condiciones de cada municipio y de las posturas respecto a los espacios de diálogo y acercamiento que tenga cada administración con la sociedad civil.

Cuando los talleres no son mixtos, la asesoría se da por separado. A los funcionarios en los talleres concertados, y a las organizaciones sociales en talleres separados donde preparan las propuestas que presentarán a la administración en los espacios legales e informales de participación en el proceso.

Los espacios de participación social amplia en los cuales se asesoró fueron asambleas ciudadanas, asambleas constituyentes, asambleas y foros de pueblos indígenas o afrodescendientes en los municipios pluriculturales.

Los espacios legales son las audiencias o asambleas públicas municipales y veredales o sectoriales citadas por las administraciones para la presentación del borrador del Plan y para escuchar propuestas, así como los Consejos Municipales de Planeación donde están representados los diferentes sectores sociales del municipio.

Con base en nuestra experiencia sugerimos usar las siguientes matrices que son una herramienta para elaborar proyectos con enfoque de derechos, y además ayudan a los funcionarios y a la sociedad civil a realizar un monitoreo constante pues contienen las directrices de cómo mantener la vía del enfoque de derechos en todos los momentos del proceso de elaboración, y posteriormente de ejecución y seguimiento de los planes de desarrollo. Estas son las matrices que se van a trabajar.

TEMA: MATRIZ PARA VERIFICAR LA INCORPORACIÓN DE UN ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS EN PLANES DE DESARROLLO MUNICIPALES

(Nota: esta matriz también se puede aplicar no en forma de cuadro sino en forma de texto; a ésta la hemos llamado horizontal y a la otra vertical, y se encuentran en el CD).

Municipio: Departamento: Taller realizado con:

Derechos correspondientes al proyecto en ejecución.	Derecho principal atendido: (Nombrarlo y definir qué es lo esencial de este derecho desde el sentido común y la experiencia. Derechos asociados: (nombrarlos).
programa o proyectos (Señalar cuándo hay compromisos establecidos).	Programa Enunciar el programa Proyecto Enunciar el proyecto.
Línea Estratégica del Plan de Desarrollo municipal.	Poner las líneas temáticas priorizadas.
ROLES De los titulares de derechos y portadores de obligaciones -incluye identificación de grupos vulnerables.	Portadores de obligaciones: Entidades públicas Titulares de derechos: Grupos poblacionales. Grupos en condición de vulnerabilidad.
CAUSAS Inmediatas Subyacentes Estructurales (Describirlas).	Inmediatas o directas: Aquellas más cercanas a las personas, más sentidas por ellas, a la vista. Subyacentes: MAquellas que tienen su origen en circunstancias locales, coyunturales, centradas alrededor del problema Estructurales o profundas: Indican deficiencias legales, institucionales, situaciones generalizadas a nivel nacional.
¿Qué medimos? Derechos humanos.	Asequibilidad, Accesibilidad, Aceptabilidad, Adaptabilidad, (DESCA) (En materia de derechos civiles y políticos hay que ir a los elementos esenciales del derecho en particular, definidos en las observaciones generales de los Comités de los tratados: www.ohchr.org (Camino: - Español - Mecanismos internacionales de derechos humanos - Comités de tratados - Observaciones generales).
Participación social ¿Quiénes la ejercen?	Veedurías Ciudadanas: Otros mecanismos: Mesas o grupos de trabajo.
PRESUPUESTO Total y porcentaje capital alternativo u otros aportes comunitarios o de otras entidades.	Por líneas de intervención asociadas con derechos.
INDICADORES (para medir procesos y resultados de acuerdo con los elementos esenciales del derecho humano en cuestión).	Para cada uno deben haber datos desagregados por: urbano, rural, género, etario, étnico (indígenas, negros), discapacidades, y otros.
Fuentes de verificación.	Documentales y materiales.

El equipo de gobierno municipal debe ser consciente de que el proceso de elaboración del Plan de Desarrollo debe ser participativo, entendiendo la participación como activa, voluntaria, significativa y adaptada culturalmente. Los planes resultan de más calidad y la participación de la sociedad ayuda a los gobernantes a la hora de priorizar áreas de actuación, que es uno de los problemas con los que se encuentran a la hora de definir planes, programas y proyectos.

El método PANEL busca verificar y evaluar el proceso de formulación de los planes de desarrollo. Con éste se busca analizar si se adelantaron buenas prácticas de planeación participativa en los municipios. Se debe formular con el concurso de los actores sociales que participaron en el proceso. A continuación se muestra un ejemplo de su aplicación.

**MATRIZ DE ANÁLISIS DEL MÉTODO PANEL –
EN PLANES DE DESARROLLO CON ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS**

Panel	Aspectos para analizar	Sí	No	Observaciones
PARTICIPACIÓN	Espacios de participación en la formulación del PDM. Tener en cuenta convocatoria, asistencia y sectores (esto implica participación de indígenas, afros, campesinos, desplazados etc.).		X	La Alcaldía no realizó jornadas extensas de comunicación con la comunidad.
	Consejos Territoriales de Planeación: - Adecuada convocatoria. - Adecuada conformación. - Adecuada asistencia. - Frecuencia de sus encuentros en términos de seguimiento al PD. - Asignación de presupuestos.	X		La convocatoria y conformación fueron adecuadas y tuvieron en cuenta las sugerencias de la comunidad.
	Mesas de trabajo, encuentros ciudadanos, etc.: - Adecuada convocatoria. - Adecuada asistencia. - Adecuada integración de resultados en el Plan.		X	
	Participación en las discusiones y socializaciones del PD.			Se tiene planeado realizar las socializaciones en los meses de octubre y noviembre, tanto en la zona rural como en el casco urbano.
	¿Está contemplada la creación o el fortalecimiento de los Comités Municipales de DDHH y DIH?	X		No se contempla como tal en el PD el fortalecimiento del Comité de DH, que está creado desde hace un año.

RENDICIÓN DE CUENTAS	Se establecieron mecanismos de rendición de cuentas a la ciudadanía con periodicidad y metodologías, en el marco del enfoque de DH. (Sí o no, ¿cuáles?).	X		Si se contempla la realización de rendición pública de cuentas como una de las acciones por realizar en el marco del programa de “servicios a la comunidad”.
	Se identifican responsables de cada acción por emprender, programa o proyecto.	X		Por proyecto se determinan dependencias departamentales y municipales responsables.
NO DISCRIMINACIÓN	Se identificó la población en situación de vulnerabilidad y se diseñaron proyectos específicos para ellos. (Sí o no, ¿cuáles grupos poblacionales se están beneficiando?).	X		Los grupos identificados a los cuales les han sido asignados recursos para la ejecución de proyectos son: población en situación de desplazamiento, mujeres, adulto mayor, infancia y adolescencia, personas con discapacidad y población indígena.
	¿El PDM tiene en cuenta población indígena, afrodescendientes o rom? ¿Cuáles? ¿Incluyó programas específicos? ¿Tuvo en cuenta Planes de Vida propios o proyectos que de él se deriven? ¿Qué derechos se priorizan para estas comunidades?).	X		El PD tiene en cuenta a población indígena dado que en su territorio se ubica uno de los Resguardos.
	Se cuenta con estadísticas desagregadas por grupo poblacional (situación de discapacidad, condiciones de vulnerabilidad...) etario y de género. (Sí o no, ¿cuáles?).		X	Las únicas estadísticas desagregadas son las que provienen del DANE en los datos demográficos.

FORTALECIMIENTO SOCIAL- COMUNITARIO	¿Se contempla el apoyo a la conformación o el fortalecimiento a escenarios de control social y veedurías ciudadanas? (Sí o no, ¿cuáles?).	X		La oficina de gestión comunitaria será la encargada de conformar veedurías ciudadanas, con el acompañamiento de la Personería.
	Se consideran mecanismos o proyectos encaminados al fortalecimiento y empoderamiento de la sociedad civil. (Sí o no, ¿cuáles?).	X		En el capítulo de Desarrollo social y derecho a una vida digna, se formulan varios proyectos, todos con asignaciones presupuestales encaminadas al fortalecimiento de la comunidad.
NEXOS CON ESTÁNDARES DE DH	¿Se definieron objetivos en términos de derechos específicos? (Sí o no, ¿cuáles?).			Algunos objetivos están definidos en términos de derechos, pero no en la totalidad del plan.
	Existe una vinculación clara con las normas, los instrumentos y principios de los DH? (Sí o no, ¿cuáles instrumentos se priorizan?).		X	Se menciona DH sin hacer referencia a instrumentos o normatividad.
	Se establecieron presupuestos para las acciones en DH. Son suficientes.	X		Se cuenta con presupuesto para las actividades mencionadas previamente, y en algunos casos son suficientes, aunque en unos pocos resultan cantidades ínfimas.
	¿Se contempla la formulación de un Plan de Acción en DH y DIH? (Sí o no). (En el corto plazo, en el mediano plazo, en el largo plazo).			No se contempla el diseño de un Plan de acción en DH.
	Como se trata el tema de derechos civiles y políticos, existen proyectos o programas al respecto, o son abordados en los planes de acción en DH y DIH?.	X		El Plan de acción en DH está centrado principalmente en derechos civiles y políticos, dada la situación del municipio y la dinámica del conflicto en el mismo.
	¿Utilización de las 4 A (Siempre, Algunas veces, Nunca) en todos los programas o proyectos? Asequibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad.	X		Bajo el título de derechos humanos se formuló el proyecto “Creación de la sala infantil en casa de la cultura con enfoque de derechos humanos”.

4.2.4. PASO 4: ASESORÍA AL CONSEJO (TERRITORIAL) DE PLANEACIÓN

El Consejo Territorial de Planeación (CTP) es una entidad a la que no se le ha dado la importancia que tiene. Encontramos CTP muy débiles. El mandatario debe preocuparse de que el CTP incluya la representación que la ley señala y, adicionalmente, poblaciones en situación de especial vulnerabilidad. Esto se logra mediante un acto administrativo donde el mandatario local los incluye. Se debe capacitar al CTP en los mismos temas en que se han capacitado los equipos de gobierno. Si el proceso está bien llevado, la lógica indica que el CTP estará conformado en su mayoría por líderes y sectores con los que ya habremos hecho interlocución en la fase de diagnóstico, de capacitación y de participación de la sociedad civil, lo cual debe dar como resultado un CTP con capacidad para revisar el Plan de Desarrollo y formular comentarios acertados que el alcalde debe tener en cuenta.

La formación a los miembros de los Consejos Municipales de Planeación, y la concientización de las funciones y responsabilidades que tienen resultaron definitivas en la cualificación de la participación social en la formulación del Plan. De hecho, esta instancia aún no tiene una historia autónoma y propia en el país, por lo que estos talleres de formación potencian sus capacidades y revelan la importancia del papel que juegan en este proceso. Adicionalmente, es necesario que el CMP revise cómo fue el proceso de participación social en la elaboración del Plan de Desarrollo. La siguiente matriz que denominamos PANEL resulta útil especialmente para los CTP:

4.2.5. PASO 5: ASESORÍAS AL CONCEJO MUNICIPAL

El Concejo Municipal es la última instancia en el proceso de aprobación del Plan, por ello tiene también la responsabilidad de conocer el enfoque de derechos: Una vez que se nombra el o la presidente del Concejo se le presenta la propuesta de incorporar el enfoque de derechos al desarrollo y, al igual que con los otros sectores, elaboramos un cronograma de trabajo. El ideal es que los concejales entiendan las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos antes de que el Plan de Desarrollo pase a su revisión. Para esto trabajamos con ellos en las mismas temáticas y herramientas que con los otros sectores. Si estas herramientas son usadas por los concejales cuando revisen el Plan se habrá logrado que todos los sectores involucrados hablen el mismo idioma. El Concejo tiene la facultad de invitar a diversos sectores sociales a presentar sus propuestas para el Plan de Desarrollo, y la obligación de hacer control sobre el proceso de participación realizado por la administración local.

5

REALIDADES OBSERVADAS,

LECCIONES APRENDIDAS



5 | REALIDADES OBSERVADAS, LECCIONES APRENDIDAS

En esta parte se expondrá lo observado en la experiencia del proyecto, y lo aprendido a través de resumir tres casos hipotéticos en una matriz FODA/DOFA. De esta manera esperamos hacer la exposición más fácil a fin de ser apropiada para generar nuevas experiencias y nuevos aprendizajes.

Los casos

Caso uno. Municipio en el que se incorporó el enfoque de derechos humanos en la mayoría de los pasos y componentes de la planeación.

Caso dos. Municipio en el que se incorporó el enfoque de derechos humanos parcialmente en los pasos y componentes de la planeación:

Caso tres. Municipio en el que no se incorporó el enfoque de derechos humanos en la mayoría de los pasos y componentes de la planeación.

5.1. CASO 1. MUNICIPIO EN EL QUE SE INCORPORÓ EL ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS EN LA MAYORÍA DE LOS PASOS Y COMPONENTES DE LA PLANEACIÓN—

Debilidades	Oportunidades
<p>Carencia de recursos presupuestales para implementar el enfoque de derechos y para atender progresivamente el cumplimiento de los derechos de la población para una vida digna.</p>	<p>Apoyo de la cooperación internacional.</p>
	<p>Apoyo de la coordinación interinstitucional nacional e internacional.</p>
	<p>Existencia de programas de derechos humanos formulados y ejecutados por la Vicepresidencia de la República, el Ministerio del Interior, la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo.</p>
<p>Desconocimiento de las normas, los instrumentos, las metodologías, los enfoques posibles (incluyendo el de derechos humanos), y las acciones en los procesos de formulación de los planes de desarrollo por parte de los titulares de derechos –personas– y de los portadores de obligaciones –Estado–.</p>	<p>Propuesta novedosa y renovadora de incorporar en los planes de desarrollo local un enfoque desde los derechos humanos y contar con un equipo facilitador de la ejecución del proyecto para la realización de los compromisos y acuerdos participativos.</p>
	<p>Normatividad y experiencias existentes sobre derechos humanos en el país.</p>
<p>Desplazamiento forzado que genera éxodo y afecta las oportunidades del desarrollo municipal, y no atención o atención deficitaria a los derechos de las víctimas de la violencia.</p>	<p>La presencia de la OACNUDH y el ACNUR como entidades protectoras de los DDHH y el DIH.</p>
	<p>Alianzas estratégicas con organizaciones regionales, nacionales e internacionales, instituciones públicas, y en especial con otras agencias del sistema de Naciones Unidas para la protección de los DDHH y el DIH.</p>
	<p>Acompañamiento en el tema de los derechos humanos a las organizaciones sociales por parte de ONG regionales.</p>
	<p>Perspectiva regional y subregional en temas del desarrollo con enfoque en derechos humanos.</p>
<p>Proceso histórico regional de acciones movilizadoras y organización social.</p>	

Debilidades	Oportunidades
Falta de confianza de los ciudadanos en el cumplimiento de las funciones del Estado.	Procesos electorales transparentes y en el marco de la convivencia ciudadana.
	Para la administración y el alcalde la implementación del enfoque de derechos es una manera nueva de gobernar y obtener legitimidad.
	Formulación y ejecución de políticas públicas –Plan de Desarrollo y otras– con enfoque de derechos que ayuden a reestablecer progresivamente la confianza de la ciudadanía en el estado local.
	Control institucional y veedurías ciudadanas activas que han incorporado el enfoque de derechos humanos al ejercicio del control y seguimiento durante toda la ejecución del Plan.

Fortalezas	Amenazas
Participación y voluntad política del alcalde, personero, secretarios de despacho y funcionarios que manifiestan su interés por la inclusión del enfoque en derechos humanos colocando el interés general por encima del interés particular.	Pervivencia de la cultura de la corrupción, el clientelismo, la ineficiencia administrativa y la falta de compromiso de los funcionarios y los partidos políticos con el tema de los derechos humanos.
Participación ciudadana cualificada y activa en el proceso de formulación del plan.	
Avances en el reconocimiento y en el nivel de cumplimiento de los DESC, y socialización de los instrumentos internacionales que comprometen al Estado en su cumplimiento, garantía y respeto.	El conflicto armado en las regiones, la violencia contra líderes sociales, comunitarios, defensores de derechos humanos, y el desplazamiento forzado de las poblaciones que impide o limita de manera grave las posibilidades de la participación y el control social en las políticas públicas, y despoja a las comunidades de condiciones materiales, sociales y económicas de las que gozado.
Existencia, conformación y desarrollo de comités de participación social en los diversos sectores y en particular en DDHH.	

Fortalezas	Amenazas
Los organismos de control ejercen sus labores de protección de derechos humanos.	Omisión del Estado en hacer cumplir los estándares de derechos humanos en el ingreso de megaproyectos y proyectos en los territorios, y los pasos de ley para su establecimiento y ejecución (en el caso de grupos étnicos, los procesos de consulta previa, libre e informada tendientes a un consentimiento previo, libre e informado).
	Presencia y tolerancia de empresas que no incorporan buenas prácticas en responsabilidad social y los principios voluntarios en derechos humanos.
Los programas de gobierno de los candidatos(as) formulados con el enfoque en derechos.	Políticas públicas nacionales, sin enfoque de derechos y de corte asistencial.
Plan de Desarrollo Municipal, presupuestos, planes de inversión con enfoque en derechos.	
Convocatoria por parte de la administración a la participación ciudadana, los CTP, comités sectoriales y veedurías ciudadanas y diversas formas de consulta ciudadana en el diagnóstico, formulación, ejecución, seguimiento y control social de las políticas públicas y los planes de desarrollo.	
Voluntad de aprendizaje de los titulares de derechos y portadores de obligaciones en la aplicación de herramientas pedagógicas que permitan un avance práctico y conceptual sobre el enfoque de derechos.	
Rendición de cuentas con enfoque de derechos por parte de la administración municipal.	

5.2. CASO 2. MUNICIPIO EN EL QUE SE INCORPORÓ EL ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS PARCIALMENTE EN LOS PASOS Y COMPONENTES DE LA PLANEACIÓN

Debilidades	Oportunidades
<p>Polarización y rupturas creadas en la administración y en la población durante el proceso electoral.</p> <p>Cultura política basada en una democracia de representación y delegación, que afianza las costumbres clientelistas y autoritarias.</p> <p>La pérdida de confianza de la ciudadanía en el Estado y los gobiernos obstaculiza la participación social.</p> <p>Las nuevas administraciones desconocen las buenas prácticas de las administraciones anteriores.</p>	<p>Tendencia de la comunidad a conocer el quehacer de los funcionarios públicos.</p>
<p>Carencia de recursos presupuestales para la implementación del enfoque en DDHH. No existen en la Alcaldía personas encargadas del tema de DDHH, y eso dilata los procesos de toma de decisiones.</p> <p>Falta de autonomía política y presupuestal del personero para ejercer sus funciones de control estatal.</p>	<p>Existencia de programas de derechos humanos formulados y ejecutados por la Vicepresidencia de la República y el Ministerio del Interior, la Procuraduría y la Defensoría.</p>
<p>Debilidad en el conocimiento del proceso de planeación (construcción de indicadores, metodologías de trabajo con comunidades) por parte de los funcionarios de la administración municipal, y desconocimiento del funcionamiento de los Consejos Territoriales de Planeación (CTP).</p> <p>La inexistencia de diagnósticos actualizados y bases de datos completas y confiables a nivel local sobre los municipios, y de enfoques poblacionales diferenciales y sobre la situación de los DDHH, lo que impide claras definiciones en las políticas públicas.</p> <p>Prácticas clientelistas y de corrupción en la formulación de los planes de desarrollo.</p>	<p>Implementación progresiva de la rendición de cuentas con enfoque en derechos de las entidades públicas nacionales.</p>

Debilidades	Oportunidades
<p>Contratación, para la formulación de los planes de desarrollo, de entidades sin conocimiento de la realidad municipal y del tema de derechos.</p> <p>La debilidad de los Consejos Territoriales de Planeación, los cuales no ejercen sus labores de manera permanente, y lo hacen sólo en la fase consultiva de los Planes de Desarrollo. Ausencia de verdaderos procesos de concertación y participación</p> <p>Debilidad o fragilidad de las organizaciones sociales en algunos municipios.</p> <p>Liderazgos personalizados y vitalicios que no contribuyen a una activa participación ciudadana.</p> <p>Falta de confianza entre las organizaciones de la sociedad civil por las prácticas de los gobiernos de cooptación de los líderes sociales.</p>	<p>Normatividad existente sobre derechos humanos en el país.</p>
<p>La falta de voluntad política del alcalde, así como el desconocimiento del deber de respeto y garantía por parte del Estado y los servidores públicos de los DDHH.</p> <p>Existencia aún de una ideología de monoculturalismo, discriminación étnica, racial o cultural sobre los pueblos indígenas, las comunidades afrodescendientes y las comunidades agrarias campesinas, además de la discriminación por género y generacional, lo que conlleva una alta polarización entre las autoridades municipales y éstos.</p>	<p>Existencia de programas de derechos humanos formulados y ejecutados por la Vicepresidencia de la República y el Ministerio del Interior, la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo.</p>
<p>Desconocimiento de los servidores públicos y de las comunidades de la importancia de los planes de desarrollo y del tema de los DDHH.</p> <p>Desconocimiento del enfoque diferencial y de género, y de grupos en situación de vulnerabilidad, lo que lleva a un tratamiento de la población del municipio de manera homogénea.</p> <p>Los derechos humanos siguen siendo vistos como un “arma política” de izquierda de los grupos y las organizaciones sociales o étnicas, y no como una ética que responde a estándares internacionales jurídicos y políticos.</p>	<p>Visibilidad y trabajo de las agencias del sistema de las Naciones Unidas y ONG en el tema de los DDHH. Apoyos y financiación de la comisión y comunidad Europea para el desarrollo del proyecto.</p>

Fortalezas	Amenazas
Legado de administraciones anteriores en el tema de DDHH.	Prevención que aún concita en la opinión pública el tema de la aplicabilidad y reconocimiento de los derechos humanos
Proceso de formación de capacidades y disposición a aceptar el enfoque de derechos humanos en el diseño de políticas públicas por parte de titulares de derechos –personas– y los portadores de obligaciones –Estado–.	Violencia contra los defensores de DDHH, y presión que los actores armados ejercen sobre las comunidades y administraciones municipales.
Conocimiento y trabajo de la cooperación internacional con la Administración del municipio en temas de DDHH.	Invisibilidad que se le ha dado al conflicto armado.
	Omisión del Estado en hacer cumplir los estándares de derechos humanos en megaproyectos y proyectos, y los pasos y requisitos de ley.
Consolidación de liderazgos y de las organizaciones sociales en el trabajo sobre temas de derechos humanos.	Presencia de empresas que no incorporan buenas prácticas de responsabilidad social y los principios voluntarios en derechos humanos
	Asimilación por parte de grupos poblacionales del Estado asistencialista y paternalista.
	Inadecuada identificación de las poblaciones sujeto para asignación de recursos por parte de la cooperación internacional y de las ONG.
	Cooptación por parte del Estado de líderes sociales.

5.3. CASO 3: MUNICIPIO EN EL QUE NO SE INCORPORÓ EL ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS EN LA MAYORÍA DE LOS PASOS Y LOS COMPONENTES DE LA PLANEACIÓN

Debilidades	Oportunidades
<p>Cultura basada en una democracia de representación y delegación, que afianza la cultura clientelista, de corrupción y autoritaria.</p> <p>La pérdida de confianza de la ciudadanía en el Estado y los gobiernos es un obstáculo para que se pueda dar un proceso de participación social.</p> <p>Discriminación étnica, racial o cultural sobre los pueblos indígenas, afrodescendientes y las comunidades agrarias campesinas, además de la discriminación por género y generacional.</p> <p>Falta de voluntad política del alcalde; desconocimiento y falta de compromiso de las autoridades municipales en la aplicación de los DDHH en las políticas de desarrollo municipal; se considera que el tema de DDHH es una carga adicional a las labores de la administración municipal.</p>	<p>Presencia oportuna y de apoyo de organizaciones internacionales y ONG a la labor de DDHH.</p>
<p>Las comunidades desconocen la importancia de los planes de desarrollo y del tema de los DDHH.</p> <p>Los derechos humanos siguen siendo vistos como un “arma política” de izquierda de los grupos y las organizaciones sociales que reivindican derechos, y no como una ética que responde a estándares internacionales jurídicos y políticos.</p> <p>Falta de capacidad técnica y desconocimiento del proceso de planeación (construcción de indicadores, metodologías de trabajo con comunidades) por parte de los funcionarios de la administración municipal en los procesos de formulación de los planes de desarrollo.</p>	<p>Acompañamiento de Secretarías de Gobierno Departamentales, Ministerio del Interior, Vicepresidencia de la República y Defensoría del Pueblo.</p>

Fortalezas	Fortalezas
La inexistencia de diagnósticos actualizados y bases de datos completas y confiables a nivel local sobre los municipios, y de enfoques.	Presencia de ONG nacionales y regionales que apoyan los derechos humanos.
poblacionales diferenciales y sobre la situación de los DDHH, lo que impide claras definiciones en las políticas públicas.	
Prácticas clientelistas en la formulación de los planes de desarrollo.	
Contratación, para la formulación de los planes de desarrollo, de entidades sin conocimiento de la realidad municipal y del tema de derechos.	
No hay participación social en los procesos de formulación de los planes de desarrollo, y falta de reconocimiento por parte de la alcaldía del CTP como espacio de participación legítima de los sectores de la sociedad.	
La debilidad de los Consejos Territoriales de Planeación, los cuales no ejercen sus labores de manera permanente, y lo hacen sólo en la fase consultiva de los planes de desarrollo.	
Organización social débil.	
No presencia en la localidad y en la región de instituciones promotoras en el tema de DDHH.	
Participación y organizaciones sociales locales marcadamente débiles.	
Presencia de una oficina de participación comunitaria encargada de tender puentes entre la administración municipal y la comunidad.	Omisión del Estado de hacer cumplir los estándares de derechos humanos en megaproyectos y proyectos, y los pasos y requisitos de ley.
Buena labor y compromiso del personero en los temas de derechos humanos.	Presencia de grupos armados, de cultivos de uso ilícito y narcotráfico.
Presencia de organizaciones comunitarias interesadas en la temática de DDHH.	

6

**CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES PARA LA
IMPLEMENTACIÓN DEL ENFOQUE DE DERECHOS
EN LOS PLANES DE DESARROLLO MUNICIPAL**



6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL ENFOQUE DE DERECHOS EN LOS PLANES DE DESARROLLO MUNICIPAL

El proyecto “Planes municipales de desarrollo y derechos humanos” fue a la vida local: a sus dinámicas de gobierno y de elaboración de políticas públicas y, entre ellas, a la más importante, la elaboración del Plan de Desarrollo. Conoció las relaciones gobiernos-sociedad civil organizada y no organizada; los diferentes climas de la participación social, y la incidencia del conflicto armado en las veredas y en el casco urbano. La repercusión del desarrollo nacional e internacional en lo local. La aplicación o negación en lo municipal de los principios constitucionales y de los derechos humanos.

Es sobre estos contextos locales diversos que se intenta asesorar a los diferentes sujetos, actores y sectores en incorporar una visión del desarrollo que parta del cumplimiento de los derechos humanos.

----- || CONCLUSIÓN 1

La incorporación del enfoque de derechos humanos en los planes de desarrollo locales ha logrado en una primera etapa el nivel del discurso público, pero su aplicación no contaba con instrumentos y herramientas concretas que facilitaran la consecución de este objetivo.

La tarea no es tan fácil, pues este enfoque se encuentra con los grandes temas: el bienestar y la felicidad, la justicia, la equidad social y económica, y la diversidad cultural; los mínimos en lo ambiental, la valoración y protección de las libertades y la creación de un ambiente de seguridad, de superación de las necesidades y de vivir en dignidad⁹. El enfoque de derechos humanos aplicado en lo local al desarrollo tiene que encontrar el vínculo concreto –no teórico– entre libertades, seguridad, oportunidades de elegir sus planes de vida, bienestar, participación social, confianza entre la sociedad civil y el Estado, legitimidad y gobernabilidad.

Entre el equipo del proyecto, los funcionarios locales y la sociedad civil se construyeron tanto el proceso como las herramientas y metodologías que permitieron de manera sencilla plasmar este análisis de las normas y la filosofía política en los planes de desarrollo. El proyecto desarrolló las matrices para la incorporación de los derechos humanos en el Plan¹⁰, y propuso usar la matriz PANEL3¹¹ que permite de manera sencilla verificar la transversalización del tema de los derechos humanos en los planes de desarrollo.

Por tanto, la primera conclusión del Proyecto es que el éxito de aplicar este enfoque al desarrollo y a los planes depende mucho del diseño de un proceso continuo y sostenido por los actores y facilitadores que se apoya en herramientas fáciles de manejar, y metodologías claras basadas en los principios de este enfoque.

----- || CONCLUSIÓN 2

Incorporar este enfoque en el Plan de Desarrollo local tiene menos obstáculos y dificultades que iniciar este movimiento desde el orden nacional. Sin embargo, se topa con dificultades técnicas o legales que tienen su origen en el ámbito nacional (directrices nacionales para el proceso de planeación, leyes, etc.), y que sólo pueden ser adecuadas desde ese mismo ámbito.

- 9 *Ver Declaraciones de las Naciones Unidas, Observaciones de relatores especiales, Conceptos de Amartya Sen, entre otros.*
- 10 *Matriz vertical y matriz horizontal para la incorporación de los derechos humanos en el Plan de Desarrollo. La matriz horizontal trae los mismos ítems de la matriz vertical, pero a manera de estructura de un texto lineal, no por columnas.*
- 11 *Esta matriz fue desarrollada como resultado del trabajo del grupo interagencial de derechos humanos del sistema de las Naciones Unidas en Colombia (Ver capítulo 4).*

RECOMENDACIONES A LAS ENTIDADES DEL ORDEN NACIONAL. FORMULACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS, PLANEACIÓN Y PROGRAMACIÓN

En las directrices técnicas para la elaboración de la planeación y las políticas públicas a nivel nacional no está incluido el enfoque de derechos humanos y los estándares internacionales de derechos humanos. Por tanto, recomendamos:

- +| Dar una orientación nacional escrita desde las altas instancias de Gobierno sobre el sentido, la intención y justificación de la elaboración de los Planes Territoriales de Desarrollo, y la formulación de los presupuestos desde una perspectiva de la promoción, la garantía y la protección de los derechos humanos.
- +| Se recomienda al Departamento Nacional de Planeación (DNP) y al Ministerio de Hacienda, como organismos que regulan y hacen seguimiento a la planeación territorial y al desempeño de las entidades territoriales, integrar las herramientas y metodologías del enfoque de derechos a los lineamientos técnicos de planeación y programación del desarrollo. De manera que se pueda:
 - | visibilizar y asumir las responsabilidades del Estado en la materia,
 - | visibilizar los reclamos justificados y legítimos de los titulares de derechos, especialmente de grupos en condiciones de vulnerabilidad,
 - | integrar los estándares de los derechos a los cuales el Estado es comprometido normativamente
 - | promover la participación social,
 - | la rendición de cuentas,
 - | y el principio de igualdad y no discriminación.
- +| Reformar la Ley 152 de 1994, contemplando nuevos plazos de tiempo y espacios para la elaboración de los planes de desarrollo con el objeto de hacer posible un mejor proceso.
- +| Adaptar los actos administrativos y la normatividad afectada para que estén conformes con la directriz general de incluir el enfoque de derechos en los planes y esquemas de ordenamiento territorial, y asistir a los municipios a fin de desarrollar la capacidad técnica para ello.
- +| En la próxima reforma que se quiere hacer a la Ley de Ordenamiento Territorial incorporar el enfoque desde los derechos humanos y, para hacerlo posible, incluir en la Comisión reformadora a un/una experto/a en derechos humanos y desarrollo, y solicitar el apoyo de la OACNUDH.

- + Promover la formulación de los presupuestos participativos articulados a la propuesta de incorporar el enfoque de derechos humanos a los planes de desarrollo. En ese sentido, los presupuestos y planes de inversión anuales deben incluir recursos para proyectos que probadamente cuentan con un enfoque de derechos.
- + Continuar los espacios de capacitación como el que adelanta la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) con concejales –“El Viernes del Concejal”–, y crear otros que expliciten la metodología y los principios del enfoque de derechos humanos así como elementos claves de la teoría de derechos humanos con otros servidores públicos.

----- || CONCLUSIÓN 3

Es tan importante la *transversalización* del enfoque de derechos humanos en los planes de desarrollo locales como la creación de espacios interinstitucionales y participativos para elaborar y aplicar la política sectorial en derechos humanos.

Analizar y elaborar la visión, las líneas estratégicas, los programas y proyectos teniendo como referencia qué o cuáles derechos humanos son afectados directa e indirectamente por ellos, es una forma para transversalizar este enfoque en todo el Plan. De esta manera se puede inferir y planear la inversión social, económica o ambiental de infraestructura para el beneficio y la mejoría del goce de los derechos de las personas. El interés público se coloca al servicio del cumplimiento de los derechos y no de intereses particulares o de sectores específicos. El desarrollo es para todos, es para una vida digna sin exclusiones ni discriminaciones: para todos y todas.

Esta transversalización tiene que verse complementada por una sectorización del tema de los derechos humanos dentro del Plan, es decir, desarrollar programas y proyectos en el tema específico (sectorial) de derechos humanos a través de la inclusión de planes de acción que se basen en diagnósticos de la situación de los derechos humanos y ejercicios participativos de priorización. El Plan de Desarrollo debe incluir un *Plan de acción sectorial y local en derechos humanos*.

|| RECOMENDACIONES A LOS ÓRGANOS DE CONTROL INSTITUCIONAL

La incorporación de este enfoque a la programación y planeación requiere a su vez de la adopción y la adecuación de los instrumentos de seguimiento, evaluación y control que

realizan por ley los órganos estatales de control a las administraciones y gobiernos en los diferentes niveles territoriales. Por tanto, recomendamos:

- +| Al Ministerio Público (la Defensoría del Pueblo, las Personerías y la Procuraduría General de la Nación), efectuar un seguimiento a la aplicabilidad de los derechos humanos y su inclusión en los planes de desarrollo y sectoriales desde el enfoque de los derechos humanos para lo cual desarrollarán los instrumentos pertinentes.
- +| El Ministerio Público debe generar procesos de formación sobre el concepto de enfoque de derechos humanos en la planeación y la participación social, dirigida a las organizaciones sociales presentes en los municipios para fortalecer, empoderar e incidir en las políticas públicas.
- +| Las Personerías, en cumplimiento de los mandatos que les otorga la ley, deben velar por la conformación y el funcionamiento autónomo y adecuado de los Comités Territoriales de Planeación (Municipales) y de los comités sectoriales territoriales de participación autorizados por las leyes, y exigir a los alcaldes convocarlos a la consulta de políticas públicas.
- +| Los órganos de control deben apoyar y garantizar el ejercicio del control social y la veeduría que deben ejercer los ciudadanos sobre los planes y las políticas públicas desde un enfoque de derechos humanos.
- +| Activar la responsabilidad de los encargados y designados del tema de derechos humanos en las entidades públicas para vigilar que los compromisos adquiridos en esta materia por el Estado se cumplan.
- +| Promover en las entidades territoriales la creación de oficinas de derechos humanos o responsables idóneos y activos sobre el tema dentro del gobierno municipal, que se hagan responsables de la transversalización del enfoque de derechos y de las políticas sectoriales en derechos humanos o planes de acción junto con el personero.
- +| Promover en las entidades territoriales la creación de comités locales de derechos humanos donde esté representada la sociedad civil, y que sean espacios de interlocución con las oficinas, o responsables idóneos sobre el tema de derechos humanos dentro de los gobiernos nacional y municipal.

----- || CONCLUSIÓN 4

Tener la voluntad política de incorporar el enfoque de derechos humanos en el Plan de Desarrollo Local permite volver útiles y activos los espacios de participación social formales ya existentes por ley para los procesos de planeación del desarrollo. Además, permite abrir y crear espacios locales o regionales específicos que enriquezcan las dinámicas de participación social, fortalezcan los gobiernos locales y la expresión ciudadana diferenciada en la medida que son espacios de acercamiento no formales entre el Estado y la sociedad civil, pero donde se pueden resolver, y consensuar, consultar y concertar los objetivos del desarrollo y la forma en que se hará.

Aplicar en lo local este enfoque en la elaboración de los Planes *dinamiza y fortalece la participación social en los debates y las decisiones sobre el desarrollo*, fortalece la asunción de la responsabilidad del Estado, y contextualiza las relaciones de corresponsabilidad con los derechos humanos.

|| RECOMENDACIONES A LAS ENTIDADES TERRITORIALES

Los Consejos Territoriales (Municipales) de Planeación y los comités sectoriales de participación son los escenarios legales fundamentales para garantizar la participación ciudadana efectiva en la formulación y elaboración del PDM, y debe impulsarse una política pública específica hacia su fortalecimiento y formación. Por tanto recomendamos:

- + | Garantizar la operatividad de los Consejos Territoriales de Planeación (CTP) en los diferentes niveles territoriales, para que desarrollen sus labores en las diversas etapas del proceso de planeación y ejecución del plan, y se acepten sus recomendaciones. Para realizar esto los CTP deben tener un presupuesto asignado a fin de cumplir sus funciones durante los cuatro años del periodo, y ser capacitados para representar a los sectores sociales con autonomía y responsabilidad. Los CTP deben, cada año, hacer seguimiento periódico (por lo menos una vez al semestre) de la ejecución del Plan y del avance o retroceso en el cumplimiento de los derechos humanos para las personas de su municipio. Igualmente, los CTP deben tener recursos anuales para formarse en los temas de elaboración de políticas públicas, desarrollo, participación social, derechos humanos, elaboración de diagnósticos, y otros que considere necesarios. Así mismo, con cada renovación de los CTP se debe hacer un empalme entre los miembros entrantes y los miembros salientes. También es indispensable que exista una reglamentación en la cual sea vinculante para la administración municipal el concepto sobre el Plan de Desarrollo que elabore el CTP, y la inclusión anual de partidas presupuestales para el funcionamiento mínimo de los mismos (por lo menos dos reuniones anuales).

- +| Siendo el alcalde el que preside los CTP y los consejos sectoriales de participación, deberá convocar encuentros de los primeros con los diversos sectores poblacionales para efectuar el seguimiento a la ejecución de los planes de desarrollo.
- +| Promover de manera estructurada, como lo establecen las leyes, programas de capacitación en el conocimiento de los procedimientos de formulación de los planes de desarrollo, y en las funciones de las instancias y los actores que participan en los procesos de la gestión pública.
- +| La administración municipal debe responder y dar trámite a las iniciativas de Mesas de Trabajo en derechos humanos y derecho internacional humanitario o comités sobre derechos humanos y DIH.
- +| La administración municipal debe fomentar y fortalecer los comités y las escuelas de derechos humanos a través de las escuelas de enseñanza primaria, secundaria y técnica, y de espacios no formales para la niñez, la juventud y los adultos.
- +| Apoyar y tomar en cuenta la formulación de los Planes de Vida de las comunidades étnicas, raizales y campesinas en los municipios.
- +| Respetar y aplicar la multiculturalidad y las autonomías de gobierno y territorio de los grupos étnicos para determinar su propio desarrollo y su pervivencia.
- +| Articular los Planes de Vida de los grupos étnicos de manera adecuada cultural y económicamente a los planes de desarrollo territoriales.

----- || CONCLUSIÓN 5

Incorporar el enfoque de los derechos humanos en los planes de desarrollo cuando se han logrado los procesos de participación social, adaptación y adecuación culturales, no discriminación y no exclusión, hace que el Plan de Desarrollo como política pública se convierta en una forma de garantizar a las personas una progresiva realización de sus derechos, en el que el Estado cree, con todos los medios a su alcance, las condiciones adecuadas para que las personas y los grupos puedan elegir sus planes de vida y tener acceso a un desarrollo integral.

El enfoque de los derechos humanos en la programación del desarrollo considera importante entonces no sólo el resultado sino también los medios y el proceso con el que logra este resultado porque éstos garantizan la sostenibilidad y la apropiación de los actores y, a la larga, legitimidad y prácticas de buena gobernanza.

RECOMENDACIONES SOBRE EL SEGUIMIENTO Y LA EVALUACIÓN DE LOS PROCESOS DE PLANEACIÓN MUNICIPAL

Las entidades territoriales deben efectuar la rendición de cuentas a nivel local, departamental y nacional con la incorporación de un enfoque de derechos humanos a este ejercicio. Por tanto, recomendamos:

- +| Que la administración territorial brinde al CTP, a los comités sectoriales de participación y a las veedurías ciudadanas información completa y suficiente, anticipada, que les sirva de insumo para su labor de seguimiento y acompañamiento a las políticas públicas con una perspectiva desde los derechos humanos integral y transversal.
- +| Facilitar, a través de estrategias de comunicación locales adecuadas, el acceso de toda la ciudadanía a la información pública, y mantener un caudal de información desagregada, diferencial y disponible que brinde elementos para evaluar y fiscalizar las políticas y decisiones que afectan directamente los derechos de las personas.
- +| Elaborar informes debidamente desagregados para identificar los sectores en situación de vulnerabilidad o desventaja en el ejercicio de sus derechos y oportunidades, de tal manera que no sólo se contribuya a garantizar la eficacia de la política pública en general, sino que el Estado pueda cumplir con su obligación de dar a estos sectores atención especial, focalizada y prioritaria con el fin de que puedan disfrutar de los estándares de derechos humanos de la misma forma como otros grupos o sectores.
- +| Crear espacios de seguimiento y control participativos de la ejecución del Plan, y efectuar rendiciones de cuentas con enfoque de derechos humanos periódicas y públicas que recojan las propuestas de redireccionamiento pertinentes.

CONCLUSIÓN 6

Aplicar el enfoque de derechos humanos a los planes de desarrollo es una forma de incidir en cambios de la cultura política clientelista hacia una cultura de la participación social con una ética de convivencia y valoración de la importancia de respetar los derechos humanos. Aporta a la madurez cultural, política y de participación ciudadana en lo público.

RECOMENDACIONES A LA SOCIEDAD CIVIL, ORGANIZACIONES SOCIALES Y ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES

La sociedad civil y sus organizaciones pueden realizar una participación social activa en la elaboración, formulación y gestión de las políticas de desarrollo. Su participación en los espacios legalmente constituidos, y la creación de otros espacios informales es indispensable para que se cumpla con un enfoque de derechos humanos. Es responsabilidad de los gobiernos garantizar la existencia y el funcionamiento de estos espacios de acercamiento, diálogo y participación.

RECOMENDAMOS

- +| Apropiarse de una manera activa y cualificada de la participación social como fundamento de la construcción de relaciones sociales y de relaciones con el Estado tendientes a la construcción de paz social y política.
- +| No limitarse a la participación social en los espacios legalmente constituidos; proponer, si hacen falta, nuevos escenarios de acercamiento, diálogo, participación y concertación. Los legales constituyen mínimos.
- +| Integrar los observatorios de derechos humanos permitirá una visión regional de la situación que ayuda en el análisis y la reflexión sobre el diseño de políticas públicas y el enfoque en derechos.
- +| Exigir por parte de las organizaciones sociales a los representantes de los diferentes sectores que rindan cuentas de las recomendaciones realizadas al Plan de Desarrollo, y si éstas fueron acogidas o no por el alcalde.
- +| Adelantar estrategias de cabildo para trabajar con los Concejos Municipales el tema de derechos humanos.
- +| Promover y cualificar la participación en espacios de carácter local y subregional: Concejos Municipales, Asambleas Departamentales, entidades públicas del orden regional.
- +| Fortalecer la coordinación con las instituciones públicas y privadas presentes en las entidades territoriales que permita una articulación, y así obtener agregados en la intervención del enfoque de derechos.

- +| Mantener la coordinación, articulación y comunicación con las entidades públicas y organizaciones de la sociedad civil.
- +| Fortalecer los Comités de Seguimiento del Plan de Desarrollo Municipal (PDM), y las políticas públicas con enfoque en derechos para que puedan seguir apoyando la inclusión de temas de derechos humanos en el presupuesto de los años siguientes.
- +| Impulsar el voto programático, exigiendo a los candidatos el desarrollo de programas electorales coherentes, integrales y lo suficientemente detallados.
- +| Generar mecanismos de seguimiento y veeduría ciudadana a los PDM.
- +| Trabajar conjuntamente con los órganos de control para el seguimiento y el monitoreo de los Planes de Desarrollo Territoriales.
- +| Construir y cualificar nuevos liderazgos en los sectores sociales con mayor capacidad de gestión y movilización.

----- || CONCLUSIÓN 7

La aplicación de los principios de la Constitución Política de 1991, y de los valores, principios y normas de los derechos humanos es desigual en los ámbitos locales. Hacer el ejercicio de incorporar este enfoque permite reaprender y aprehender los conocimientos ya avanzados por sectores nacionales, apropiarse en lo local de las propuestas de estos instrumentos jurídicos, y modernizar el gobierno local y la sociedad civil en los postulados nacionales e internacionales en materia de los derechos humanos.

Una última *recomendación* sería que en la medida en que la inclusión de un enfoque de derechos humanos en los planes de desarrollo *exige un esfuerzo sostenido y continuado durante varias administraciones municipales*, la responsabilidad final de su proceso de incorporación descansa en los sectores locales, en el desarrollo de una cultura de lo público.

Invitamos a apropiarse de la experiencia piloto de 22 municipios y a continuarla por voluntad propia en otros diferentes municipios del país. La sostenibilidad de esta propuesta depende de los sujetos-actores locales, y no tanto de lo externo, dado que este proyecto fue posible porque el marco externo nacional ha sido progresivamente favorable y de apoyo para que los derechos humanos se conviertan en una preocupación de las autoridades en todos los niveles territoriales como una de las condiciones imprescindibles para promover el desarrollo.

BIBLIOGRAFÍA

Departamento Nacional de Planeación. El proceso de planificación en las entidades territoriales: el plan de desarrollo y sus instrumentos para la gestión 2008 – 2011.

Departamento Nacional de Planeación - Fondo de Población de las Naciones Unidas. Guía para alcaldes. Marco para las políticas públicas y lineamientos para la planeación del desarrollo de la infancia y al adolescencia en el municipio. 2007.

Departamento Nacional de Planeación - Fondo de Población de las Naciones Unidas. Guía para alcaldes. El enfoque poblacional en la planeación municipal.

Fondo de Población de las Naciones Unidas. El Enfoque en la planeación del desarrollo municipal. Bogotá. 2008.

Marcela Ferrer. La población y el desarrollo desde el enfoque de derechos humanos: intersecciones, perspectivas y orientaciones para una agenda regional. CELADE. 2005.

Naciones Unidas. Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo. 2006.

Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Enfoque de derechos y desarrollo. Breefing, Kit. Gender issues in the word of work. International Labour Organization. Turín. 1994.

Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Reivindicar los objetivos de desarrollo del milenio: un enfoque de derechos humanos. Nueva York. 2008.

