

*Diplomado Iberoamericano de Especialización*

*Derechos Económicos, Sociales y Culturales y Políticas Públicas*



**TESINA**

**“ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS: UN EJEMPLO DE INCLUSIÓN EN LA FORMULACIÓN DE PLANES DE DESARROLLO MUNICIPALES EN COLOMBIA”**

**ANGÉLICA COTES PIMIENTO.**

**Santiago de Chile, mayo de 2009.**

*“No podemos adivinar cómo será el mundo,  
bien podemos imaginar el que queremos que sea.  
El derecho de soñar no figura en los treinta derechos humanos  
que las Naciones Unidas proclamaron en 1948.  
Pero si no fuera por él,  
y por las aguas que da de beber,  
los demás derechos se morirían de sed...”*  
***Eduardo Galeano***

## TABLA DE CONTENIDO

|  |    |
|--|----|
| Introducción .....   | 4  |
| <b>Capítulo 1.</b> Marco Teórico y Conceptual Colombiano   |    |
| - Sobre el Plan de Desarrollo.....   | 4  |
| - Enfoque de Derechos Humanos: Evolución,<br>Aproximación Conceptual y Propuesta Metodológico..... | 9  |
| <b>Capítulo 2.</b> Ocaña: Un ejemplo de Planeación con Enfoque de Derechos.....                    | 16 |
| - Contexto Socio Político de la Provincia de Ocaña.....  | 16 |
| - Plan de Desarrollo Municipal: A Ocaña Decide Si!!! .....   | 18 |
| <b>Capítulo 3</b> Conclusiones y recomendaciones.....  | 24 |
| - Conclusiones.....  | 24 |
| - Recomendaciones.....   | 25 |
| <b>Anexo 1</b> .....   | 27 |
| <b>Bibliografía</b> .....  | 28 |

## **ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS: UN EJEMPLO DE INCLUSIÓN EN LA FORMULACIÓN DE PLANES DE DESARROLLO MUNICIPALES EN COLOMBIA**

### INTRODUCCIÓN

Los Planes de Desarrollo Municipales son la base de la política pública en Colombia. Son un instrumento de planeación que recogen los objetivos de la acción estatal, partiendo de un diagnóstico previo. Contiene las metas, estrategias, procedimientos, mecanismos y medios necesarios para el desarrollo de proyectos y programas encaminados al cumplimiento del deber estatal de garantía y respeto de los Derechos Humanos.

La inclusión del enfoque de derechos en los Planes de Desarrollo es una apuesta relativamente nueva en Colombia. Se podría decir que de manera rigurosa se ha exigido y orientado hacia el mismo a los mandatarios que iniciaron su labor en el año 2008 y que se extiende hasta el 2011. No obstante, se ha ido aprendiendo en el proceso mismo de formulación, seguimiento y evaluación, rescatando así ejemplos importantes, no solo a nivel local o municipal, sino también en el ámbito departamental.

Se han identificado entonces dificultades sustanciales, por ejemplo en términos de voluntad política y conocimiento por parte de algunos alcaldes sobre su deber constitucional, y enmarcado en los estándares internacionales de los Derechos Humanos. Aunque en el mismo proceso, se podrían mencionar algunos casos en los cuales se ha hecho evidente el compromiso y actitud decidida de cumplimiento por parte de otros mandatarios locales.

Teniendo en cuenta lo anterior, el objetivo del presente trabajo apunta a analizar un ejemplo de formulación de Plan de Desarrollo Municipal con enfoque de Derechos Humanos, haciendo énfasis en los aprendizajes, fortalezas, debilidades y nuevos retos que esta tarea impuso para la Alcaldía del municipio de Ocaña, ubicado en el departamento de Norte de Santander, Nororiente colombiano.

Para ello, se hará un primer acercamiento conceptual y teórico sobre los instrumentos guías de planeación y la legislación existente en esta materia, de tal forma que se convierta en un marco teórico que permita comprender el contexto de formulación del Plan de Desarrollo Municipal (PDM). Asimismo, de lo entendido por *Enfoque de Derechos Humanos*, su desarrollo, componentes y apuestas. Todo esto seguido de una descripción del caso del Municipio de Ocaña, haciendo énfasis de las fortalezas y debilidades presentadas a los largo del proceso de formulación y la primera etapa de seguimiento al Plan de Desarrollo. Y finalmente, se evidenciarán algunas conclusiones y propuestas a las que haya lugar.

## CAPÍTULO 1

### MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL COLOMBIANO

#### **Sobre el Plan de Desarrollo**

El *Plan de Desarrollo Municipal* es un instrumento de gestión y orientación para la Administración Municipal, a través del cual se definen los objetivos, estrategias y metas, que se lograrán mediante la formulación de proyectos a los cuales se les asignan recursos específicos para su ejecución, en el periodo de gobierno. Dicho plan se formula para guiar las acciones de la Administración Municipal hacia el bienestar de toda la población en los cuatro años de gobierno; sustentado, en las necesidades de la comunidad, en las propuestas del programa de gobierno del Alcalde y los referentes nacionales y departamentales.

La Constitución Política de 1991 ordenó un Plan Nacional de Desarrollo que de igual manera los municipios y departamentos deben elaborar y adoptar. Tres años después, el Congreso de la República aprobó la Ley 152 de 1994 - Ley Orgánica del Plan de Desarrollo - que *tiene como propósito establecer los procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo, así como la regulación de los demás aspectos contemplados por el artículo 342, y en general por el capítulo 2° del título XII de la Constitución Política y demás normas constitucionales que se refieren al plan de desarrollo y la planificación.*

El Artículo 31 de esta Ley Orgánica señala que los planes de desarrollo de las entidades territoriales estarán conformados por una parte estratégica y un plan de inversiones a mediano y corto plazo, en los términos y condiciones que de manera general reglamenten las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales o las autoridades administrativas que hicieren sus veces, siguiendo los criterios de formulación establecidos en la presente Ley.

Las autoridades de las entidades territoriales indígenas definirán en los alcances y los procedimientos para la elaboración, aprobación, ejecución, evaluación y seguimiento de los planes, de acuerdo con sus usos y costumbres, atendiendo los principios generales de esta Ley y haciendo compatibles los tiempos de presentación y la articulación con los procesos presupuestales, de tal manera que se logre la coordinación y concertación de la planeación con las autoridades de las demás entidades territoriales y con la Nación, atendiendo con especial atención los procedimientos consignados en el Convenio 169 de la OIT.

La parte *estratégica* está conformada por los objetivos generales y sectoriales a mediano y largo plazo, según el diagnóstico elaborado de manera participativa con la comunidad. Asimismo, por las

metas, estrategias, formas, medios e instrumentos de integración y armonización con los niveles departamentales, nacional, pueblos indígenas y demás grupos étnicos.

El plan de *Inversiones* contempla la proyección de recursos financieros, presupuestos plurianuales y mecanismo idóneos de ejecución.

El documento de Plan de Desarrollo debe tomar como punto de partida un trabajo colectivo, participativo y consensado de diagnóstico sobre la situación real de los municipios, teniendo como fuentes directas de información a las y los pobladores del territorio. Este diagnóstico es la hoja de ruta en los procesos subsiguientes.

Es por esto que resulta pertinente mencionar que es precisamente con la Ley 152 de 1994 que se abre el espacio de participación ciudadana en los procesos de diagnóstico, formulación, seguimiento y evaluación de los Planes de Desarrollo, a través de los Consejos Territoriales de Planeación – CTP. Estos Consejos están integrados por personas escogidas por el Alcalde Municipal de una terna que envían los sectores sociales, ambiental, grupos étnicos, mujeres, cultural, educativo, económico y comunitario más representativos de la localidad. Los integrantes del CTP son elegidos por un periodo de ocho (8) años, y el 50% del mismo será renovado a los cuatro (4) años.

Algunas de sus funciones según la Ley son:

1. Analizar y discutir el proyecto del Plan Nacional de Desarrollo.
  2. Organizar y coordinar una amplia discusión regional sobre el proyecto del Plan Municipal de Desarrollo, mediante la organización de reuniones en las cuales intervengan los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales, con el fin de garantizar eficazmente la participación ciudadana de acuerdo con el artículo 342 de la Constitución Política Colombiana.
  3. Absolver las consultas que, sobre el Plan Municipal de Desarrollo, formule el Gobierno Nacional o las demás autoridades de planeación durante la discusión del proyecto del plan.
  4. Formular recomendaciones a las demás autoridades y organismos de planeación sobre el contenido y la forma del Plan.
  5. Conceptuar sobre el proyecto del Plan de Desarrollo elaborado por el Gobierno Local.
- Con Posterioridad, la Corte Constitucional a través de la Sentencia C-540-03 del 1 de julio de 2003 determinó que la función de los CTP no se limita únicamente a emitir un concepto sobre la propuesta de plan de desarrollo sino que incluye tareas relacionadas con el seguimiento a la ejecución de los planes y la evaluación de sus resultados. Lo cual es consecuente con los postulados del Enfoque de Derechos, tal como se verá más adelante en la explicación del **método PANEL**.

En el proceso de diseño, elaboración, aprobación, puesta en marcha, seguimiento y evaluación de los Planes de Desarrollo Municipales, no son sólo los Consejos Territoriales de Planeación quienes intervienen en el proceso. A ello se suman las plenarias con la comunidad, los equipos o Consejos de Gobierno (integrados por el Alcalde y los secretarios de despacho), además de los Concejos Municipales. Todos estos actores analizan y debaten para sus respectivos municipios sus Planes de Desarrollo y su proyección para 4 años, tan solo en un mes (marzo), tal como se evidencia en el siguiente Gráfico 1 del proceso del PDM<sup>1</sup>:



El marco legal bajo el cual se diseña y pone en marcha un Plan de Desarrollo es rigurosamente amplio, dada la trayectoria legislativa de un país como Colombia. No obstante, vale la pena mencionar algunas, además de la Ley Orgánica, que sirvan de referencia al lector que quisiera ahondar en esa materia:

- ✓ **Constitución Política de Colombia**, con énfasis en el Capítulo II Título XII
- ✓ **Planes de Ordenamiento Territorial**
- ✓ **Ley 134 de 1994:** ley de participación ciudadana.
- ✓ **Ley 190 de 1995:** preservar la moralidad en la administración pública y erradicar la corrupción administrativa.
- ✓ **Ley 388 de 1997:** Desarrollo territorial

<sup>1</sup> Elaborado por el equipo del Proyecto Planes de Desarrollo Municipal y Derechos Humanos de la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de Naciones Unidas para Derechos Humanos, 2007.

- ✓ **Ley 489 de 1998:** estatuto de la administración pública
- ✓ **Ley 610 de 2000:** trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías.
- ✓ **Ley 850 de 2003:** por la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas, en desarrollo del artículo 100 de la ley 134 de 1994.
- ✓ **Ley 1551 de 2007:** Plan Nacional de Desarrollo

Como es evidente en los apartes mencionados de la ley, y en las sucesivas, no hay una normatividad que mencione el enfoque de Derechos Humanos como un requisito esencial en la formulación de las políticas públicas, ni en el Plan de Desarrollo de manera específica.

En Algunos Autos<sup>2</sup> y Sentencias de la Corte Constitucional se mencionan exigencias y obligaciones al Estado, en sus expresiones municipales, departamentales y nacionales, para la inclusión del *enfoque diferencial* que priorice la atención a poblaciones en situación de vulnerabilidad como mujeres, niños y niñas, y personas con algún tipo de discapacidad, entre otros. Lo anterior como parte fundamental y avance hacia un enfoque de derechos. Sin embargo, el reconocimiento y prioridad de dichos sectores de la población en la política pública es tan solo un paso o una de las etapas de la inclusión de un *Enfoque de Derechos*.

De igual forma, la Vicepresidencia de la República a través del programa de Descentralización de la Política Pública de Derechos Humanos, insistió a través de sus asesores en departamentos y municipios, en la inclusión de un enfoque de derechos en el Plan de Desarrollo, de tal forma que ello diera la entrada a la formulación de Planes de Acción en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, una apuesta y compromiso del Gobierno Nacional luego que junto a otros 171 Estados, Colombia suscribió durante la Segunda Conferencia Mundial de Derechos Humanos la Declaración y Plan de Acción de Viena de 1993, que propende por “que cada Estado considere la posibilidad de elaborar un plan de acción nacional en el que se determinen las medidas necesarias para que ese Estado mejore la promoción y protección de los derechos humanos”.

A pesar de todo lo previamente mencionado, se insiste en que la ausencia, de manera explícita, de instrumentos que faciliten la exigencia a las administraciones municipales y/o departamentales la elaboración de un plan de desarrollo con enfoque de derechos humanos, Instrumento que además,

---

<sup>2</sup> Algunos Autos emitidos por la Corte Constitucional son: Auto 092 de 2008 referente a medidas comprensivas del Estado para la protección de los derechos fundamentales de las mujeres desplazadas por el conflicto armado. Auto 004 de 2009: Prevención y protección de Pueblos Indígenas. Auto 005 de 2009: en el presente auto se lleva a cabo un estudio constitutivo del balance actual de la protección de los derechos fundamentales de la población afrodescendiente víctima del desplazamiento forzado. Sentencia T-025 de 2004: Garantía y respeto de los derechos de población desplazada por el conflicto armado.

determine las pautas para su diseño, puesta en marcha, seguimiento y evaluación de forma clara para los equipos encargados de la planeación municipal. Más aún cuando es evidente el claro desconocimiento de sus obligaciones, como parte del Estado, del cumplimiento de los deberes de garantía y respeto de los Derechos Humanos, y de su responsabilidad en el cumplimiento de los estándares internacionales de Derechos Humanos suscritos por Colombia, mencionando entre otros a:

- ✓ Declaración Universal de Los Derechos Humanos
- ✓ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
- ✓ Convención Americana sobre Derechos Humanos
- ✓ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
- ✓ Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales
- ✓ Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, conocida como la CEDAW (por sus siglas en inglés).
- ✓ Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la violencia contra la Mujer, conocida como Convención de Belém Do Pará de 1995.
- ✓ Declaración sobre los Derechos de las personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas de 1992.
- ✓ Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, de 1989.
- ✓ Convención sobre los Derechos del Niño.

### **Enfoque de Derechos Humanos: Evolución, Aproximación Conceptual y Propuesta Metodológica**

Hasta principio de los años noventa, la relación entre el área de desarrollo humano y de los Derechos Humanos era casi inexistente. La primera, centraba su atención y esfuerzos en la transferencia eficaz y efectiva de recursos para la satisfacción de necesidades básicas de una manera sostenible. De otro lado, quienes se dedicaban al tema de los Derechos perseguían el fortalecimiento de normas y estándares, así como de los sistemas de protección, con especial atención en los derechos civiles y políticos, y en el cumplimiento de los deberes del Estado en este sentido.

Esta brecha pareciese haberse exacerbado con el *Consenso de Washington*<sup>3</sup>, quien además ha cobrado un costo muy alto en términos sociales, políticos y económicos a países menos desarrollados. Las políticas aplicadas no solo no lograron mitigar los efectos de la pobreza, sino que en algunos casos la pobreza aumentó, y en otros casos se perpetuó la desigualdad, al punto que América Latina está considerado el continente con mayor desigualdad.<sup>4</sup>

Después de su evidente fracaso, se genera una nueva línea de pensamiento, liderada por Joseph Stiglitz, economista - jefe del Banco Mundial, que pretenden dar un viraje de la teoría económica hacia posiciones acordes con políticas más moderadas que las de inicio de los noventa, conocido esto como el *Consenso Post-Washington*. Esta nueva dirección, incluye el mejoramiento de la institucionalidad y la gobernabilidad, así como la inclusión de la política social no asistencialista sino cercana a los derechos, en la agenda pública y privada.

A pesar de su visión restringida sobre el tema de los derechos, y un interés no muy amplio en basar las políticas de desarrollo en la Carta de Derechos, el *Consenso Post -Washington* fue un llamado importante en América Latina para centrar su atención en la población más que como beneficiarios de una medida particular, como hombres y mujeres **Titulares de Derechos**.

Este camino fue animado además por la Declaración de Viena<sup>5</sup>, en donde se reseña que "...el desarrollo existe dentro del marco de los derechos humanos...El desarrollo debería ser visto justamente como una parte integrante de los derechos humanos". Asimismo, la Cumbre Social de Copenhague afirma que "los derechos humanos son un elemento integral de la agenda para el desarrollo"<sup>6</sup>. Cuatro (4) años después, el Secretario General de la ONU, Kofi Annan lanzó un programa de reformas de las Naciones Unidas con un énfasis en los derechos humanos en cada una de las misiones que la organización lleva a cabo.

En septiembre del 2000 se realizó la mayor cumbre de jefes de estado y gobierno, la cual culminó con la adopción de la **Declaración del Milenio**<sup>7</sup>, que aunque de gran avance en el reconocimiento

---

<sup>3</sup> El *Consenso de Washington* es un decálogo de políticas económicas durante los años 1990, promovidas por los organismos financieros internacionales y centros económicos con sede en Washington DC - Estados Unidos, y considerado el programa económico que los países latinoamericanos debían aplicar para impulsar el crecimiento: 1. Disciplina fiscal. 2. Reordenamiento de las prioridades del gasto público. 3. Reforma Impositiva. 4. Liberalización de las tasas de interés. 5. Una tasa de cambio competitiva. 6. Liberalización del comercio internacional. 7. Liberalización de la entrada de inversiones extranjeras directas. 8. Privatización 9. Desregulación. 10. Derechos de propiedad

<sup>4</sup> Informe CEPAL, 2004.

<sup>5</sup> Declaración y Programa de Acción de Viena (párrafos25-26). Adoptado por la Conferencia de Derechos Humanos. 25 de junio de 1992.

<sup>6</sup> Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Social: La Declaración de Copenhague y el Programa de Acción. Nueva York, 1993.

<sup>7</sup> Resolución de la Asamblea General 55/2. Declaración del Milenio de las Naciones Unidas, 18 de septiembre de 2000.

de la integralidad los derechos, tal y como menciona Jonsson “lamentablemente, la mayoría de las organizaciones han reducido la declaración del Milenio a dos (de los 30) párrafos que identifican una serie de Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Esto es muy problemático ya que los ODM deben ser vistos dentro del contexto más amplio de la Declaración. El respeto por los derechos humanos y libertades fundamentales reconocidos internacionalmente, que incluyen el derecho al desarrollo, forman la base normativa de la Declaración”<sup>8</sup>

Según el Informe de Desarrollo Humano 2000, “el desarrollo humano y los derechos humanos se aproximan suficientemente en cuanto a motivaciones y preocupaciones para ser compatibles y congruentes, y son suficientemente diferentes desde el punto de vista de su concepción y estrategia para complementarse entre sí provechosamente.”<sup>9</sup>

En el caso colombiano, la dinámica del conflicto armado ha acelerado la relación entre *Derechos Humanos Vs desarrollo*, aunque la brecha entre derechos civiles y políticos y, derechos económicos, sociales y culturales se ha venido cerrando desde hace tan solo unos años, con mayor firmeza. Eso ha significado para las organizaciones sociales y agencias internacionales una mayor cooperación para dar respuestas integrales a través de sus programas y proyectos. Y en el caso del Estado, sus avances y reconocimiento de la imperante necesidad de incluir un enfoque de derechos en las políticas públicas ha dado pasos tímidos y prolongados en el tiempo. “El desarrollo de las políticas con enfoque en derechos humanos ha sido marginal, dado que se conciben los beneficios prestados a los individuos como “servicios”, olvidando la connotación de “derechos”, aspecto que imposibilita la exigencia de estos. El mencionado aspecto se aprecia con mayor claridad en lo que conocemos como derechos económicos, sociales y culturales (DESC)”.<sup>10</sup>

Ahora bien, dada la intrínseca relación, el *Enfoque de Derechos Humanos* podría definirse como un *marco conceptual que integra estándares y características de los derechos humanos, que busca potenciar las capacidades del individuo para el ejercicio de sus derechos*<sup>11</sup>. Es una mirada integral, interdependiente y complementaria de los derechos humanos, centrada en las personas, quienes son concebidas como protagonistas de su propio desarrollo y no como beneficiarios/as de políticas públicas. Como señala la OACNUDH, el enfoque de derechos humanos tiene como propósito “analizar las desigualdades que se encuentran en el centro de los problemas de desarrollo y corregir

---

<sup>8</sup> JONSSON, Urban. El Enfoque de Programación Basada en los Derechos Humanos. UNCEF. Pág.3.

<sup>9</sup> Programa de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 2000: Derechos Humanos y desarrollo humano*. Nueva York, 2000. Pág. 19.

<sup>10</sup> PALACIOS, María Teresa. Política Pública con enfoque en derechos sociales: realidad o ficción para a población desplazada en la localidad de Usme – Bogotá. *En: Estudios Socio Jurídicos*, No 9. Abril 2007. Pág. 199.

<sup>11</sup> Equipo del Proyecto Planes de Desarrollo Municipal y Derechos Humanos de la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de Naciones Unidas para Derechos Humanos, 2007.

las prácticas discriminatorias y el injusto reparto del poder que obstaculizan el progreso en materia de desarrollo”<sup>12</sup>

El Enfoque de Derechos Humanos en las políticas públicas ayuda a formular mejores indicadores de seguimiento de las acciones emprendidas ya que focaliza el impacto del desarrollo en la situación de los seres humanos. Igualmente, permite hacer una diferenciación entre *Necesidades* y *Derechos*, teniendo en cuenta que las primeras se cumplen o satisfacen y no suponen deberes; estas no siempre son universales y se miden de acuerdo a sus resultados. De otro lado, los *Derechos* se ejercen, se protegen, se respetan, implican un deber correspondiente, son universales y, se atienden y garantizan a través de procesos.

La intrínseca relación entre Derechos y Desarrollo Humano ofrece garantías y legitimidad a todo proceso o proyecto, genera un impacto propositivo en la sociedad, propende por la sostenibilidad de cualquier tipo de intervención, está encaminada a disminuir las desigualdades, asegurando la priorización de grupos en situación de vulnerabilidad, reconoce la imperante necesidad de contar con mecanismos idóneos de rendición de cuentas, estimula para que los derechos y los deberes sean asumidos de manera conjunta, llama la atención del Estado para que dé respuestas satisfactorias a los estándares de derechos humanos y propone una participación libre, activa y significativa por parte de hombres y mujeres.

En el caso colombiano, la oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para Derechos Humanos ha avanzado en la aplicación del enfoque de derechos humanos en los Planes de Desarrollo Municipales, y como producto de su trabajo y experiencia acumulada, ha diseñado una herramienta metodológica que permite a las administraciones públicas, así como a organizaciones y demás agencias del Sistema, avanzar en la inclusión del mismo en sus programas y proyectos: este es el **Método PANEL**.

En este sentido, las acciones o elementos que se requieren para la implementación del Enfoque son:

- ✓ **P**articipación
- ✓ **A**ccountability – Rendición de Cuentas
- ✓ **N**o discriminación y atención a grupos en situación de vulnerabilidad
- ✓ **E**mpoderamiento
- ✓ **L**inkage – Nexa con los Estándares de Derechos Humanos

---

<sup>12</sup> Programa de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 2000: Derechos Humanos y desarrollo humano*. Nueva York, 2000. Pág. 15.

## Participación

Debe ser libre y significativa por parte de hombres y mujeres de la sociedad, quienes deben contar con toda la información disponible para hacer de la participación un proceso activo y real. Además, de que se requiere una excelente capacidad de escucha y aprendizaje, valorando los aportes, teniendo en cuenta las relaciones y procesos que se dan hombres y mujeres, de acuerdo a los grupos etarios.

Es pertinente convocar a grupos de mujeres, pueblos indígenas y demás grupo étnicos, jóvenes, población LGTB<sup>13</sup>, población en situación de desplazamiento y personas con algún tipo de discapacidad, Consejo Territoriales de Planeación, entre otros.

## Accountability – Rendición de cuentas

Los Portadores de Obligaciones son aquellos que deben respetar, garantizar, proteger y cumplir los derechos humanos, y por ende, son los llamados a diseñar estrategias mediante las cuales hagan público su avance en esta materia. Rendir cuentas a la población no significa solo hacer mención de los resultados obtenidos sino también de los desafíos, debilidades y apuestas de las políticas públicas implementadas. Estos ejercicios y requerimientos deben hacerse a lo largo del proceso de implementación y no solo al final, de tal manera que en el camino se puedan hacer virajes, correcciones y ajustes necesarios en el cumplimiento de sus funciones. Se deben hacer evidentes los pasos inmediatos y la progresiva realización de los DESC.

Alguna normatividad relativa a la rendición de cuentas por parte de los Alcaldes Municipales es:

### **Ley 136/94, Art. 5, literal c y Art. 91 Para Alcaldes**

- ✓ Artículo 5o. *Principios Rectores de la Administración Municipal.*

La organización y el funcionamiento de los municipios se desarrollará con arreglo a los postulados que rigen la función administrativa y regulan la conducta de los servidores públicos, y en especial; con sujeción a los principios de eficacia, eficiencia, publicidad y transparencia, moralidad, responsabilidad e imparcialidad, de acuerdo con los siguientes criterios: [...]

c) PUBLICIDAD Y TRANSPARENCIA. Los actos de la administración municipal son públicos y es **obligación de la misma facilitar el acceso de los ciudadanos a su conocimiento y fiscalización**, de conformidad con la ley;

### **Artículo 91. Funciones.**

Los alcaldes ejercerán las funciones que les asigna la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el Presidente de la República o gobernador respectivo.

---

<sup>13</sup> Sigla que hace referencia a grupos de Lesbianas, Gays, Transexuales - Transgeneristas y Bisexuales.

Además de las funciones anteriores, los alcaldes tendrán las siguientes: [...]

E) Con relación a la Ciudadanía:

1. **Informar sobre el desarrollo de su gestión a la ciudadanía** de la siguiente manera: En los municipios de 3a, 4a, 5a y 6a categoría, a través de bandos y medios de comunicación local de que dispongan. En los municipios de la categoría 1a., 2a y especial, a través de las oficinas de prensa de la Alcaldía.

2. **Convocar** por lo menos dos veces al año a ediles, a las organizaciones sociales y veedurías ciudadanas, para **presentar los informes de gestión y de los más importantes proyectos que serán desarrollados por la administración.**

3. **Difundir de manera amplia y suficiente el plan de desarrollo del municipio** a los gremios, a las organizaciones sociales y comunitarias y a la ciudadanía en general.

4. **Facilitar la participación** ciudadana en la elaboración del plan de desarrollo municipal.

Dentro de las medidas necesarias para la Rendición de Cuentas también se ubican las demás leyes, políticas, instituciones, tribunales y cortes, procedimientos y prácticas administrativas, así como el reconocimiento de las obligaciones del Estado a través de la ratificación de tratados internacionales/medidas de implementación en materia de derechos humanos y la jurisprudencia relativa a la defensa y protección de los derechos de las mujeres, niños, jóvenes, entre otros.

#### No discriminación y atención a grupos en situación de vulnerabilidad

Al momento de la formulación de un Plan de Desarrollo, proyecto o programa, atendiendo este tercer elemento, se debe identificar quién – quienes se encuentran en situación de vulnerabilidad en este momento. Quién ha sido o está siendo excluido en ese instante. Generalmente los resultados señalan a las mujeres, grupos étnicos, pueblos indígenas, población en situación de desplazamiento, personas con algún tipo de discapacidad, niñez, adolescencia...

Es de suma importancia contar con estadísticas desagregadas y elaborar un análisis de impacto de la política pública de acuerdo al grupo poblacional, grupo etario y género. Con ello se tendrán mayores pistas de cómo distribuir recursos de forma equitativa, a quién beneficia la política y como priorizar las asignaciones presupuestales, dada la vulnerabilidad y quizá el alto índice de violación de los derechos de los grupos focalizados.

#### Empoderamiento

Como se menciono previamente, hombres y mujeres no son sujetos pasivos, y por el contrario se convierten en directores de su propio desarrollo. Son ellos y ellas *Titulares de Derechos*, es decir, a quienes se les debe respetar, proteger, cumplir y garantizar los derechos humanos.

La meta de esta etapa es dotar con herramientas, capacidades, habilidades, el acceso necesario a la información y los mecanismos, a las comunidades para transformar sus entornos. Se trata de fortalecer a organizaciones sociales, comunitarias, líderes y lideresas de tal manera que en su

interlocución con los portadores de obligaciones cuenten con toda la información necesaria para la exigencia de sus derechos y el reconocimiento de la capacidad y responsabilidad del Estado en esta materia.

### Linkage – Nexo con los Estándares de Derechos Humanos

Los objetivos deben estar definidos en términos de derechos específicos, deberán contar con una vinculación clara con los instrumentos, las normas y principios de los Derechos Humanos en todas las fases de las políticas públicas y con especial atención en los derechos específicos (mujeres, niñez, personas con algún tipo de discapacidad...). También se deben asimilar las recomendaciones de los organismos y mecanismos internacionales de Derechos Humanos.

La manera más expedita de lograr una real implementación del Nexo con estándares de derechos humanos puede ser a través de la utilización de las que han sido llamadas "*Las cuatro Aes*", que han significado para algunas administraciones municipales la metodología más adecuada, incluso utilizada en un par de ellos para la formulación de proyectos. Estas son:

- ✓ **La Asequibilidad** (Disponibilidad)  
Le exige al Estado garantizar los derechos a todos los ciudadanos. Incluso si se ha delegado esta obligación en particulares, el Estado es el responsable de garantizar el disfrute.
- ✓ **La Accesibilidad**: Tiene como fin que el Estado se comprometa a que el acceso se dé en condiciones de igualdad y sin discriminación. (Se tendrán en cuenta aspectos como la localización geográfica del sitio en que se produzca la prestación del servicio, la tecnología moderna, que económicamente esté alcance de todos, entre otros).
- ✓ **La Adaptabilidad**: Se refiere al compromiso del Estado de garantizar los derechos en consonancia con las características propias de la población (cultura y otras condiciones. De especial atención el caso de grupos étnicos y pueblos indígenas).
- ✓ **La Aceptabilidad**: Corresponde al Estado disponer o velar para que el ejercicio de los derechos se dé con la mayor calidad disponible y posible.

## CAPÍTULO 2

### OCAÑA: UN EJEMPLO DE PLANEACIÓN CON ENFOQUE DE DERECHOS

#### **Contexto Socio – Político de la Provincia de Ocaña**

La ciudad de Ocaña está localizada al Nor-Oriente del territorio Colombiano, en el Departamento de Norte de Santander<sup>14</sup>. Presenta una extensión territorial de 627.72 km<sup>2</sup>, equivalente al 0.0541% del país y el 2.76% departamental. La densidad poblacional es de 143,43 habitantes por Km<sup>2</sup>. El municipio es el centro comercial y cultural de la Provincia que lleva su mismo nombre y limita con los municipios de San Calixto, La Playa, Abrego, Teorama, Convención, El Carmen, González, Rio de Oro y San Martín. Está conformada por 18 corregimientos y 96 veredas.

La ciudad de Ocaña es el eje central de una unidad territorial que históricamente se le ha llamado provincia o comarca de Ocaña y se halla ubicada en un valle de poca fertilidad. Sin embargo, su economía se sustenta en la producción agrícola de los valles del río Algodonal donde predominan los cultivos de leguminosas, hortalizas, tabaco, maíz y en las ganaderías bovinas, caprinas, aviar y porcinas de incipiente desarrollo y con bajo uso de tecnología.

El sector comercial se ha visto potenciado últimamente por la adecuación de la vía Ocaña – Cúcuta (Capital del departamento), que a su vez conecta con el centro del país y la costa Atlántica. El desarrollo industrial es bajo y sobresalen algunas fábricas de encurtidos y telares en fique con un carácter muy artesanal que no constituyen una fuente de empleo significativa. La ciudad de Ocaña se constituye en el centro de acopio de buena parte de la producción agrícola y pecuaria de la región del Catatumbo y del sur del Departamento del Cesar y además, abastece de víveres a los demás municipios de la provincia.

Ocaña hace parte de la Región del Catatumbo, junto a los municipios circunvecinos como Convención, San Calixto, Tibú, EL Tarra, Acarí y Teorama. Este es un territorio de colonización campesina relativamente reciente, con unos altos niveles de pobreza y una presencia mínima o casi nula del Estado, lo que fue un terreno propicio para el establecimiento temprano de la guerrillas del Ejército de Liberación Nacional (ELN)–Frente Camilo Torres y Carlos Armando Cagua Guerrero– y del Ejército Popular de Liberación (EPL) Frente Libardo Mora Toro, quienes se implantaron allí a finales de la década de los setenta y comienzos de los ochenta, conformando relaciones con colonos y campesinos a favor de sus intereses. Además, una vez construido el oleoducto Caño Limón-Coveñas, el ELN ha realizado innumerables actos de sabotaje y atentados contra su infraestructura. A mediados de los años noventa, a la presencia del ELN y el EPL se suma la guerrilla de las Farc (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia), quienes impulsaron a la dinámica campesina, la

---

<sup>14</sup> Ver Anexo 1. Mapa de Colombia y Norte de Santander.

siembra de coca, la explotación de sus derivados y la comercialización ilegal de la misma. De la mano de este proceso, lograron su fortalecimiento militar e impusieron unos de los frentes de guerra más beligerantes y activos, el Frente 33 Mariscal Sucre.

La expansión territorial de las guerrillas y con ellos el aumento sustancial de la siembra de cultivos de coca y la comercialización ilegal de sus derivados, llamó la atención de grupos paramilitares del departamento del Cesar y de la Costa Atlántica –Autodefensas del Sur del Cesar– y del llamado Bloque Catatumbo a finales de la década de los noventa, quienes hicieron que Ocaña se convirtiera en el centro de acción y movilización de estos frentes hacia los municipios del Catatumbo.

La incursión de las Autodefensas, sumado a la presencia histórica del ELN, EPL y Farc, generó violaciones masivas de los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario contra la población civil que habita esta vasta región, y que ha dejado como consecuencia, entre otras que han agudizado la crisis humanitaria en la zona, al menos unas diez mil personas en situación de desplazamiento, hombres y mujeres de todas las edades víctimas de la siembra indiscriminada de minas antipersonal, homicidios selectivos y de configuración múltiple, masacres... situación que se exacerba en este departamento, debido a su situación geoestratégica de frontera con Venezuela

Luego de la desmovilización de los 1.425 integrantes del Bloque Catatumbo de las AUC el 10 de diciembre de 2004, un año y medio después emergieron los grupos armados ilegales auto-denominados “Águilas Negras”, conformados por excombatientes de las autodefensas, que se constituyeron (aún en la actualidad) en un riesgo para la población que se asienta en éste territorio, al buscar consolidar su accionar en perímetros y zonas urbanas definidas, que en buena parte corresponde a barrios populares y periféricos de Ocaña, cometiendo actos de violencia que generan un alto impacto e intimidación entre la población, como lo son el asesinato selectivo, el cobro de vacunas y extorsiones al comercio formal e informal, la imposición de códigos de conducta y horarios de movilización durante la noche, amenazas y el desplazamiento forzado.

La respuesta del Estado ante esta situación ha sido inminentemente militar, apoyada en la política de “seguridad Democrática”, liderada por el gobierno actual. Con ello, se han incrementado los combates con interposición de población civil, capturas masivas y en muchos de los casos ilegales, desplazamientos forzados, y ejecuciones extrajudiciales.

En medio de un panorama tan desalentador y de una aguda crisis humanitaria producto de la dinámica del conflicto, las administraciones municipales, que además han visto disminuido sustancialmente sus presupuestos a causa de reformas legislativas, han asumido el reto, como el caso de la Alcaldía de Ocaña, de formular políticas públicas con enfoque de derechos, como una de las estrategias integrales de hacer frente a las violaciones recurrentes de los derechos humanos e infracciones al Derechos Internacional Humanitario. Se han propuesto superar dicha crisis, no solo

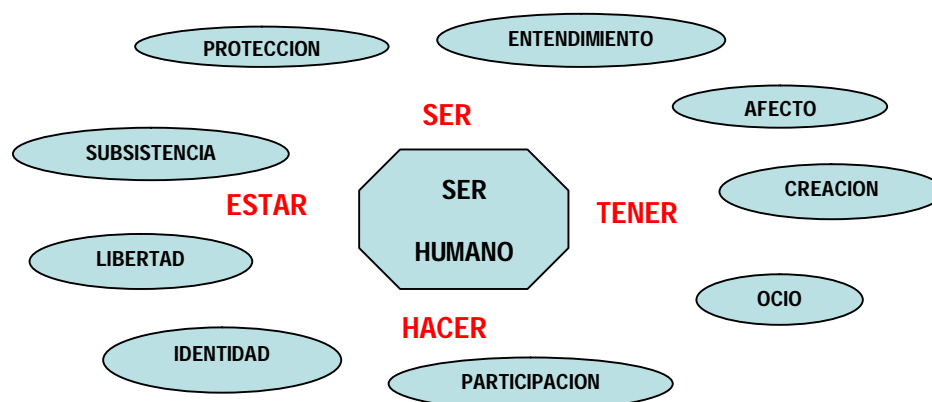
de la mano de la cooperación internacional, sino que han asumido su responsabilidad en brindar mayor atención a la población en lo económico y lo social, dejando las medidas coercitivas y de fuerza como un valor agregado, más que como el eje central de la política pública.

### **Plan de Desarrollo 2008 - 2011: A Ocaña Decile Si!!!**

Desde la Elección del Alcalde Municipal, Yebrail Haddad el 28 de octubre del año 2007, su compromiso con la inclusión del enfoque de Derechos Humanos en el Plan de Desarrollo se hizo explícita. A partir del 1 de enero del año siguiente, momento en el que se da inicio formal a su mandato, el equipo encargado del diseño y elaboración del Plan de Desarrollo no solo se asesoró del Proyecto Planes de Desarrollo Municipal y Derechos Humanos de la oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para Derechos Humanos, sino que además dio un giro en la forma como hasta el momento se habían formulado las políticas públicas municipales.

El Plan de Desarrollo fue planteado con dos enfoques complementario, siendo el primero de ellos el de “Desarrollo a Escala Humana”, basándose en los postulados de Manfred Max Neef. Como reseña el Plan, el desarrollo a escala humana trasciende los viejos postulados del desarrollo económico, basados exclusivamente en la búsqueda de incrementar la producción de un país o una región y considera que el desarrollo “no se refiere a objetos, si no a personas”. Se acepta que el ser humano, desde su naturaleza antropológica, es una unidad en la que se expresan necesidades ontológicas (ser, tener, hacer y estar) y axiológicas (subsistencia, protección, afecto, entendimiento, participación, ocio, creación, identidad y libertad) tal y como se muestra en el Gráfico 2.

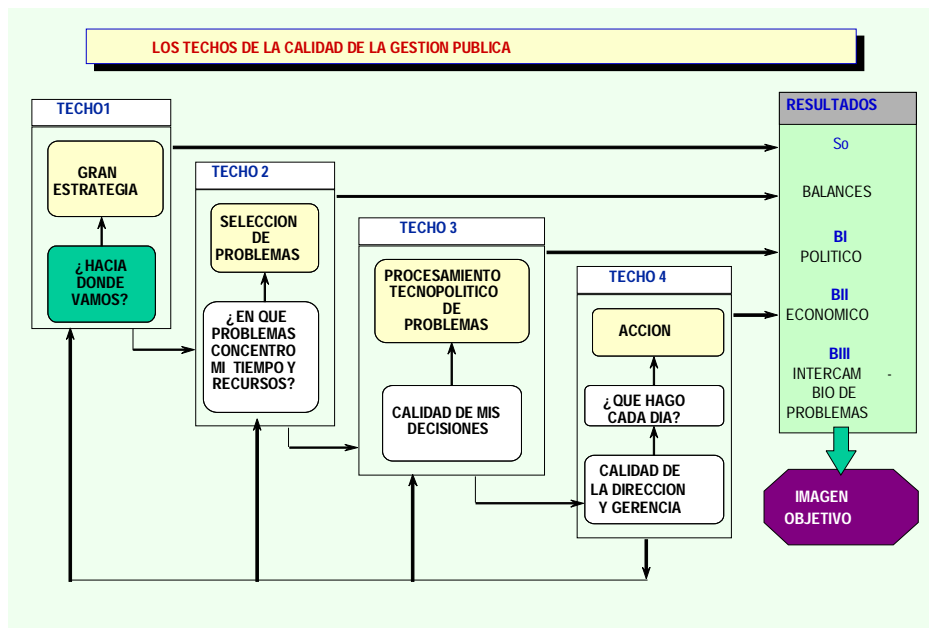
**Gráfico No. 2. EL DESARROLLO A ESCALA HUMANA**



Como componentes integradores del desarrollo humano, se suman dos ejes temáticos en los cuales se proponen trabajar prioritariamente: Garantía de los derechos humanos y, bienestar y calidad de vida.

El segundo enfoque es el de Planificación Estratégica Situacional que, según el mismo Plan y basados en los apuntes del economista Carlos Matus, tiene como objetivo fundamental elevar la calidad de la gestión de los gobiernos en sus diferentes ámbitos territorial e institucional. Dicho proceso se puede sintetizar mediante la implementación de cuatro techos de gestión que se describen en el gráfico No 3, cada uno de ellos tiene una dinámica particular y pretende obtener unos productos específicos y concretos. Sólo en la medida en que se logre implementar tales techos, será posible que las acciones públicas impacten significativamente en el ámbito de realidad para el cual se actúa.

Gráfico No 3



El punto central de este enfoque de planeación es el procesamiento de problemas (Identificación, selección y enfrentamiento), con lo cual cada una de las acciones que se incluyen en el plan de desarrollo permite evidenciar el impacto en la solución a los grandes problemas que enfrentan los ocañeros y las ocañeras. Este proceso de planeación del desarrollo comenzó con una reflexión profunda sobre el futuro del territorio. Para ello se crearon espacios de discusión donde la búsqueda de una apuesta de futuro fue el eje dinamizador de dichas discusiones.

En tal sentido, el proceso de formulación del Plan de desarrollo inició con la construcción de una visión de largo plazo, convocando a actores interesados en la gestión del municipio y con una clara intención de mirar más allá de los 4 años de gobierno. En ese sentido se han convocado para la construcción de ese imaginario municipal a:

- ✓ Representantes de organizaciones políticas representativas de la región

- ✓ Representantes de organismos públicos con base en la región
- ✓ Representantes de juntas de acción comunal
- ✓ Representantes de juntas administradoras locales
- ✓ Representantes de medios de comunicación

Con estos encuentros, se es correspondiente con dos de los postulados del enfoque de derechos: *participación* y *empoderamiento*, dado que en cada reunión se permitió una participación amplia, activa, significativa y se contó con toda la información disponible desde la vivencia de cada grupo poblacional, como de las propuestas de gobierno. Sus apuntes, fueron además tenidos en cuenta tanto para el diagnóstico como para la posterior formulación de programas, proyectos y planes de acción, que respondieran a las demandas de la población.

En el texto final del Plan de Desarrollo Municipal "A Ocaña Decile Si!" fue identificada una gran problemática considerada además como una amenaza al desarrollo del municipio, la cual fue asumida por la administración como un reto a trabajar para lograr su transformación: "*Alto nivel de desigualdad, inequidad y exclusión en los diferentes sectores de la población ocañera*". De ella, se despliega dieciocho (18) problemas que se constituyen en una causa de dicha situación:

1. Baja capacidad de gestión institucional para resolver los problemas de la sociedad
2. Persistente situación de desempleo de la población del Municipio.
3. Incipiente desarrollo empresarial
4. Alto déficit de vivienda e inadecuadas condiciones habitacionales
5. Desaprovechamiento del potencial turístico y cultural municipal
6. Deficientes condiciones y baja cobertura en infraestructura y equipamiento.
7. Incipiente nivel de desarrollo rural
8. Crecimiento urbanístico desordenado y sin planificación
9. Alta congestión y dificultad para la movilidad
10. Alta contaminación ambiental y manejo inadecuado de la disposición de residuos sólidos y aguas residuales
11. Bajos niveles de seguridad alimentaria de la población Ocañera
12. Deficiente cobertura y calidad de algunos servicios públicos
13. Deficiente sistema de salud pública
14. Baja calidad, deficiente cobertura de la educación, en los niveles básica, media y superior y dificultad de permanencia en los planteles educativos del municipio.
15. Limitadas posibilidades de desarrollo de las poblaciones en vulnerabilidad (niños, jóvenes, tercera edad, discapacitados, población LGBT)
16. Continuo desplazamiento forzado desde y hacia el municipio
17. Bajos niveles de seguridad ciudadana
18. Deficiente posicionamiento del deporte de alto rendimiento y precarias condiciones para la recreación en el municipio

Cada una, cuenta con antecedentes, cifras desagregadas, en los casos en los que se tiene dicha información; y una descripción. Sus propuestas de solución están reseñadas en la *Matriz de Programas y Operaciones 2008 -2011*.

La rigurosidad en la descripción de la amenaza y sus causas, permite a su vez que al elaborarse los planes de acción, las estrategias, programas y proyectos se faciliten la identificación y ubicación de los grupos en situación de vulnerabilidad, y con ello el destino prioritario en las asignaciones presupuestales, dando con ello espacio a un proceso de *No Discriminación*.

En el capítulo programático, los ocho (8) programas propuestos están definidos no solo en función de solucionar y/o transformar los problemas planteados, sino también en término de los derechos que se defenderán con cada una de las acciones a emprender y dejando en evidencia un claro reconocimiento y *nexo con la Constitución Nacional* sino también *con los estándares internacionales de derechos humanos*, por ejemplo:

**PROGRAMA: VOS TRANQUILO<sup>15</sup>**

**DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS**

| OPERACIÓN  | DERECHO QUE DEFENDEMOS  | DIMENSIÓN DEL DESARROLLO QUE ATENDEMOS | ACCION  | SUBACCION   |
|--|---|--|---|---|
| <p><b>OP2. IMPLEMENTACIÓN DE ESTRATEGIAS TENDIENTES AL FORTALECIMIENTO DE LA CULTURA Y CIUDADANÍA EN DERECHOS HUMANOS.</b></p> | <p><b>PARTICIPACIÓN, VIDA, INTEGRIDAD, LIBERTAD DE EXPRESIÓN.</b></p> | <p><b>PARTICIPACION, LIBERTAD</b></p>  | <p>Acción 2.1. <i>Permear con enfoque en derechos humanos las políticas públicas municipales y los procesos y procedimientos administrativos.</i></p> | <p>Subacción 2.1.1. Capacitar en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario a los servidores públicos al servicio del Municipio.</p>  |
|  |   |  |   | <p>Subacción 2.1.2. Fortalecer los mecanismos e instancias de coordinación ya creados entre instituciones y sociedad civil, tanto para la formulación participativa de políticas públicas, como para el control ciudadano a la gestión pública de las autoridades nacionales y territoriales.</p> |
|  |   |  | <p>Acción 2.2. Fomentar la participación ciudadana en la gestión del fortalecimiento de los Derechos Fundamentales.</p>                               | <p>Subacción 2.2.1. <i>Rendir cuentas</i> a la ciudadanía para activar su participación y control social, hacer más transparente la gestión del gobierno y estimular gestiones más efectivas.</p>   |
|  |   |  |   | <p>Subacción 2.2.2. Concertar y desarrollar una agenda con los medios de comunicación acerca de su responsabilidad social en el tema de Derechos Humanos y DIH.</p>   |
|  |   |  |   | <p>Subacción 2.2.3. Fomentar la realización de encuentros culturales con población en situación de desventaja.</p>  |
|  |   |  |   |   |

<sup>15</sup> Plan de Desarrollo Municipal: A Ocaña Decile Si!!!. Alcaldía Municipal, 2008 – 2011. Programa No 5 *Vos Tranquilo*.

De igual forma, se reconoce como una acción a emprender la *rendición de cuentas*, tanto para garantizar la transparencia en la gestión de gobierno, así como la participación ciudadana.

Paralelo a la formulación del Plan de Desarrollo se constituyó el Consejo Territorial de Planeación – CTP-, y para ello se hicieron modificaciones al Acuerdo Municipal que señalaba los sectores que contaban con representantes en el mismo, sumando allí a la población en situación de desplazamiento, atendiendo las directrices de la Procuraduría General de la Nación y gracias a la gestión de agencias internacionales que trabajan el tema de desplazamiento forzado en el país.

El CTP hizo sus recomendaciones y sugerencias al documento preliminar del Plan de Desarrollo, luego de previas consultas con los sectores que representan. Posteriormente, en un trabajo conjunto con la Alcaldía Municipal insertaron en el Plan sus propuestas, y emitieron por escrito un concepto de favorabilidad y aprobación del mismo.

No obstante, una vez el equipo de gobierno hizo los últimos ajustes, el Plan de Desarrollo fue analizado y debatido, como lo señala la Ley, por el Concejo Municipal, quien al no ser de apoyo mayoritario del Alcalde, hizo evidente su oposición con argumentos no correspondientes con las líneas de planeación y pareciese que sin estar muy al tanto de la dinámica real del municipio, las demandas de la población y sin interés en proyectar el futuro del municipio hacia un camino de garantía y respeto de derechos y transparencia, como eje transversal.

Vale la pena mencionar que en Colombia, los Concejos Municipales, representaciones legislativas locales, han estado permeados por altos niveles de corrupción y clientelismo, siendo la costumbre política acuñada en muchos de ellos recibir prebendas a cambio de conceptos favorables a las iniciativas del Alcalde. De no ser así, sus trabas e inconformidades con programas y proyectos que deben ser aprobados o rechazados por ellos, son uno de los principales inconvenientes para las administraciones municipales.

Luego de superar dicha traba gracias al acompañamiento de Agencias internacionales, organizaciones sociales de la región y el Consejo Territorial de Planeación el Plan de Desarrollo fue aprobado por consenso en el Concejo. Y ya con el texto definitivo, el CTP se sienta de nuevo a planear estrategias de seguimiento y alguno de sus miembros deciden retirarse debido a que sus observaciones fueron cambiadas de lugar en el documento definitivo, a pesar de haber sido explicado por el Alcalde Municipal. Sus recomendaciones y propuestas siguieron en el Plan, tal como se definió inicialmente, y a pesar de ello algunos decidieron retirarse, lo que debilitó sustancialmente el trabajo del CTP. Aún así se siguió trabajando y gracias a una dirección eficiente y

comprometida, se logró mantener, aunque ya con menos participantes, el espacio de conversación, diálogo, análisis y sobretodo seguimiento a algunos programas que fueron priorizados por ellos como equipo de trabajo.

Como es evidente en este capítulo, el diseño y formulación del Plan de Desarrollo *A Ocaña Decile Sil*, tuvo en cuenta en cada una de sus etapas el enfoque de derechos humanos acompañando el desarrollo a escala humana para el municipio, y se hicieron las proyecciones pertinentes para trascender de políticas a corto plazo, y apostarle a estrategias de largo y mediano alcance, construidas, acompañadas y evaluadas por la comunidad.

Si bien el proceso tuvo sus debilidades y algunos fracasos, como por ejemplo no lograr mantener a todos los representantes del CTP para la etapa de seguimiento, monitoreo y evaluación, las pugnas con el Concejo Municipal y la falta de mayor difusión en la zona rural, este Plan no solo es un documento que aplicó rigurosamente el enfoque, tuvo en cuenta los estándares internacionales, abrió el proceso a la población y focalizó presupuestos y atención a grupos en mayor situación de vulnerabilidad, sino que se ha convertido en un ejemplo de planeación ética y responsable, pensando en el otro/otra como titular de derechos y protagonista de su propio desarrollo, lo que le mereció el reconocimiento como el mejor plan de desarrollo del Departamento de Norte de Santander, y la posición número diez (10) entre los 1100 municipios de Colombia.

Un ejercicio tal de reconocimiento, por parte de los portadores de obligaciones, de su deber de garantía y respeto de los Derechos Humanos necesitó no solo de una reorganización de las estructuras de gobierno, de replantear la forma de asignar presupuestos, sino también una voluntad política decidida y un compromiso real con el futuro del municipio, reconociendo el contexto, las limitaciones – sobretodo de recursos-, y a su vez la imperante necesidad de inclusión de hombres y mujeres en los procesos de formulación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas municipales. Tal y como menciona Laura Pautassi: “la clave está dada por la voluntad política para operacionalizar el enfoque. Y este es un factor ineludible. Sin consenso y férrea voluntad política no hay estrategia de desarrollo con un enfoque de derechos que sea posible sostener. Por ello es tan importante el empoderamiento de la ciudadanía para que la misma sea parte del proceso de implementación del enfoque de derechos”<sup>16</sup>. En este caso se contó con los dos elementos voluntad política y empoderamiento.

---

<sup>16</sup> PAUTASSI, Laura. La Articulación entre Política Públicas y Derechos. Vínculos Difusos. Pág. 18.

### CAPÍTULO 3

#### CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

De acuerdo con lo expuesto en este breve análisis de un ejemplo de planeación con enfoque de derechos en Colombia, a continuación se expondrán algunas conclusiones y recomendaciones teniendo en cuenta el marco jurídico, los principios del enfoque de derechos y la realidad local.

#### CONCLUSIONES

- ✓ En Colombia existe una amplia legislación que reglamenta y sustenta la planeación y la formulación de las políticas públicas municipales. Sin embargo, ninguna de ellas hace alusión de manera explícita a la obligatoriedad de inclusión de un enfoque de derechos humanos en las mismas, lo que se convierte en un mensaje difuso para los mandatarios que aún consideran que el cumplimiento de los estándares internacionales de derechos humanos es una exclusividad del gobierno nacional.
- ✓ La Ley Orgánica del Plan de Desarrollo -152 de 1994-, contempla un plazo muy reducido (un mes) para el análisis, discusión y propuestas por parte del Consejo territorial de Planeación y las comunidades, lo que en algunos casos se traduce en restricciones a la participación y en la inclusión efectiva de sus aportes en el documento final del Plan de Desarrollo.
- ✓ La evolución del enfoque de derechos humanos en América Latina es de reciente conocimiento y aplicación, y es producto de las consecuencias de exacerbación de la pobreza y de la ampliación de la brecha de desigualdad que han dejado como legado políticas de *Globalización*, que no tuvieron en cuenta las coyunturas y dinámica de las economías locales y regionales. A pesar de ello, y soportándose en Tratados internacionales ratificados por Colombia y la buena gestión de algunas Agencias del Sistema de Naciones Unidas, demás cooperación internacional y organizaciones defensoras de derechos humanos, se ha logrado insertar el tema de derechos humanos de manera integral, y su enfoque en la agenda pública y como una prioridad a atender.
- ✓ Contar con un enfoque de derechos humanos en la planeación genera mayores responsabilidades para el Estado, debido al reconocimiento y diferenciación entre necesidades/derechos/deberes. El mismo, hace que las acciones a emprender sean obligatorias y no opcionales; fortalece los mecanismos de participación comunitaria, promueve las veedurías ciudadanas y el control social, y encamina las acciones a los grupos en mayor situación de vulnerabilidad.

- ✓ El municipio de Ocaña constituye un ejemplo de planeación con enfoque de derechos humanos, a pesar de las dificultades y debilidades que en el mismo puedan encontrarse. Es una muestra de buenas prácticas de gobernabilidad producto de una combinación de voluntad política, asistencia técnica y aplicación del método PANEL.
- ✓ Aún persisten prácticas clientelistas y con altos niveles de corrupción en algunas instituciones, que se convierten a su vez en tropiezos y dificultades tanto para la formulación, como para la puesta en marcha de programas y proyectos encaminados a garantizar los derechos humanos de la población.

#### RECOMENDACIONES

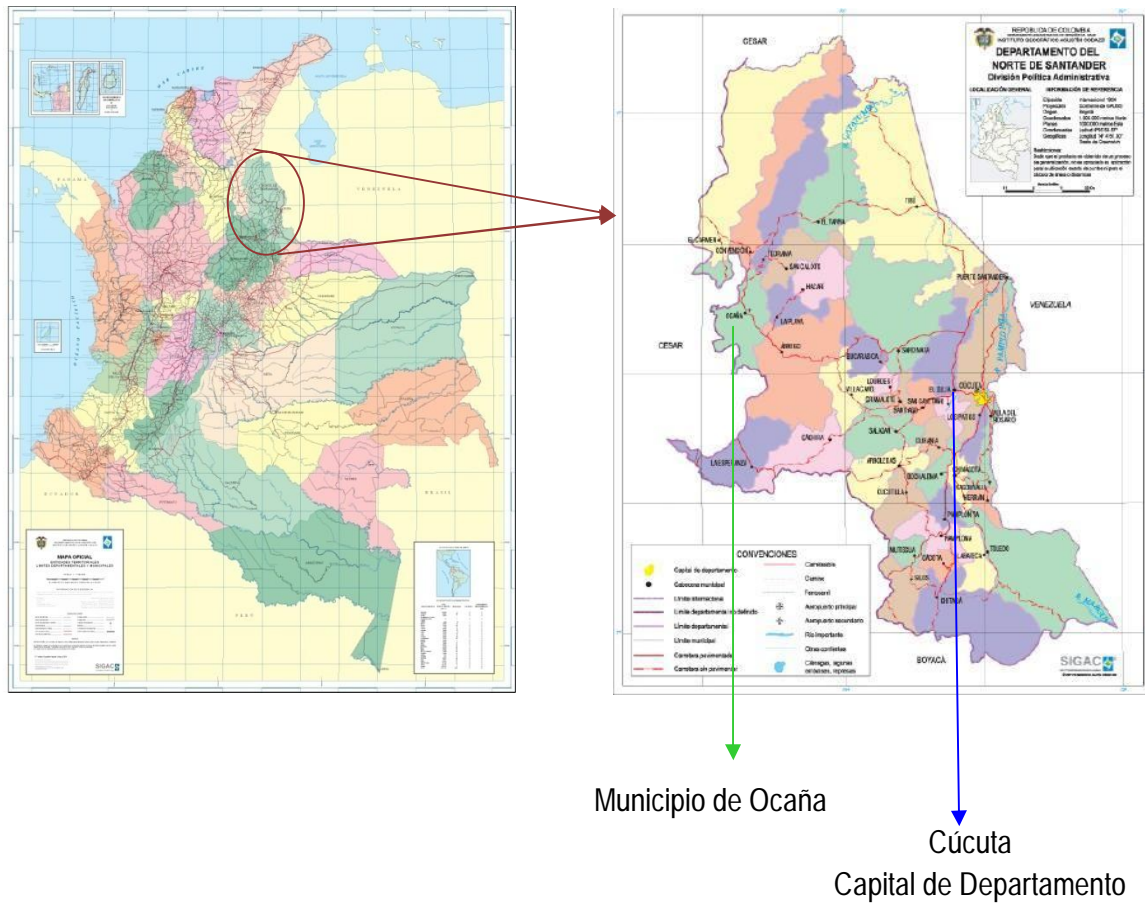
- ✓ Al introducir el concepto de Enfoque de Derechos Humanos se debe cambiar la lógica de los procesos de elaboración de políticas, para que el punto de partida no sea la existencia de personas con necesidades que deben ser asistidas, sino sujetos con derechos a demandar determinadas prestaciones, garantías y conductas.
- ✓ Deberán existir personas encargadas y designadas para el tema de Derechos Humanos al interior de las administraciones locales y que sean específicamente responsables de garantizar que los compromisos en Derechos Humanos, adquiridos por el Estado sean tomados en cuenta durante la formulación de puesta en marcha de políticas públicas.
- ✓ Elaborar informes debidamente desagregados para identificar los sectores en situación de vulnerabilidad o desventaja en el ejercicio de sus derechos, de tal manera que no sólo se contribuya a garantizar la eficacia de la política pública, sino que el Estado pueda cumplir con su deber de brindar a estos sectores atención especial, focalizada y prioritaria.
- ✓ Para incluir a todos los sectores de la población en los procesos políticos y sociales del desarrollo se requiere como herramienta fundamental un adecuado acceso a la información pública y un caudal de información disponible que brinde elementos para evaluar y fiscalizar las políticas y decisiones que los afectan directamente. Paralelamente, fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas tanto a nivel local como departamental y nacional, acompañados de instancias como los Consejo Territoriales de Planeación, Veedurías Ciudadanas, Grupos de Control Social, u otras instancias de participación y seguimiento.
- ✓ Es necesario avanzar en tareas de cabildeo que permitan la *actualización* o reforma de la Ley 152 de 1994, contemplando nuevos plazos y espacios de tiempo tanto para la formulación, como para el estudio por parte del CTP y las socializaciones con la población. Asimismo, mayor vehemencia en la obligatoriedad de la administración de hacer entrega de información al CTP

que le sirva de insumo para su labor de seguimiento y, el acompañamiento y legitimidad a dicha labor.

- ✓ Fortalecer la labor del Concejo Municipal, bajo principios de ética y transparencia.

# ANEXO 1

## MAPA DE COLOMBIA Y NORTE DE SANTANDER



## BIBLIOGRAFÍA

- ✓ Constitución Política de Colombia, 1991.
- ✓ Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, 152 de 1994.
- ✓ ALTO COMISIONADO DE NACIONES UNIDAS PARA DERECHOS HUMANOS. Preguntas Frecuentes sobre el Enfoque de derechos Humanos en la Cooperación Internacional. Nueva York, Ginebra, 2006.
- ✓ Declaración y Programa de Acción de Viena (párrafos 25-26). Adoptado por la Conferencia de Derechos Humanos. 25 de junio de 1992.
- ✓ Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Social: La Declaración de Copenhague y el Programa de Acción. Nueva York, 1993.
- ✓ Resolución de la Asamblea General 55/2. Declaración del Milenio de las Naciones Unidas, 18 de septiembre de 2000.
- ✓ JONSSON, Urban. El Enfoque de Programación Basada en los Derechos Humanos. UNCEF.
- ✓ PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS, PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano 2000: Derechos Humanos y desarrollo humano. Nueva York, 2000. *Pág. 19.*
- ✓ HOPENHAYN, Martín. Derechos Sociales, Deudas Pendientes y la Necesidad de un Nuevo Pacto.
- ✓ ABRAMOVICH, Víctor y PAUTASSI, Laura. Dilemas Actuales en la Resolución de la Pobreza. El Aporte del Enfoque de Derecho. Buenos Aires, 2006.
- ✓ PALACIOS, María Teresa. Política Pública con enfoque en derechos sociales: realidad o ficción para a población desplazada en la localidad de Usme – Bogotá. En: Estudios Socio Jurídicos, No 9. Abril 2007.
- ✓ Enfoque de Derechos Humanos en los Planes de Desarrollo. Documento y presentación elaborada del Equipo del Proyecto Planes de Desarrollo Municipal y Derechos Humanos. Área de Cooperación Técnica de la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de Naciones Unidas para Derechos Humanos, 2007 -2009.

- ✓ Plan de Desarrollo Municipal: A Ocaña Decile Si, 2008-2011.
- ✓ PAUTASSI, Laura. La Articulación entre Política Públicas y Derechos. Vínculos Difusos.
- ✓ Mapas extraídos de [www.igac.gov.co](http://www.igac.gov.co) (Instituto Geográfico Agustín Codazzi)