



# TEMAS QUE NO PUEDEN FALTAR

EN LOS PLANES de  
DESARROLLO



**ACD** Agència Catalana  
de Cooperació  
al Desenvolupament



**PN**  
**UD**

Colombia

Esta es una publicación del *Área de Paz, Desarrollo y Reconciliación del PNUD* que se hizo a partir de documentos elaborados por expertos, organizaciones sociales, diferentes áreas del PNUD y agencias del Sistema de Naciones Unidas. Sin sus conocimientos esto no hubiera sido posible. Ellos son:

- ALBERTO MALDONADO, Consultor
- MARCELA RESTREPO HUNG, Socióloga
- ÁNGEL TOLOSA PONTÓN, Sociólogo
- DARÍO VILLAMIZAR H, Consultor
- MARÍA EUGENIA MORALES, Consultora UNIFEM-PNUD/*Redes*.
- MAURICIO URIBE, Profesor del CIDER de la Universidad de los Andes
- ADRIANA CÓRDOBA, EDUARDO GALLARDO Y OLGA LUCÍA ZULUAGA. UNICEF
- ANAMARÍA RODRÍGUEZ, Presidente de la Organización Católica Latinoamericana y Caribeña de Comunicación, OCLACC.
- ANDRÉS RESTREPO, Consultor
- Proyecto Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada.
- Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados, ACNUR
- Departamento Nacional de Planeación
- Programa Presidencial para la Acción Integral contra Minas Antipersonal
- Campaña Colombiana contra Minas
- Indepaz.

© *Temas que no pueden faltar en los planes de desarrollo*

*Realización:*  
*Unidad de Análisis del Área de Paz, Desarrollo y Reconciliación PNUD*

*Diseño y producción*  
*Ricardo Alonso / Torre Gráfica*

*Fotos de portada y páginas interiores:*  
*Simone Bruno, Ana María Rodríguez, Astrid Elena Villegas, Claudia Rubio, Danilo Villafañe, Henry Agudelo, Borja Paladini, Boris Heger, ACNUR*

*Impresión*  
*Industrias Gráficas Darbel*

*Bogotá, Colombia, febrero de 2008*

## **Contenido**

---

<b>INTRODUCCIÓN</b>	5
<b>¿PARA QUÉ UN PLAN DE DESARROLLO? ¿POR QUÉ ES IMPORTANTE?</b>	7
<b>CRONOGRAMA PARA LA FORMULACIÓN DEL PLAN DE DESARROLLO</b>	10
<b>¿CÓMO LOGRAR QUE LA SOCIEDAD CIVIL PARTICIPE ACTIVAMENTE EN LA CONSTRUCCIÓN DEL PLAN?</b>	11
<b>LOS TEMAS QUE NO PUEDEN FALTAR Y EL CÓMO</b>	13
<b>PAZ Y RECONCILIACIÓN</b>	
¿Cómo abordar la convivencia y la seguridad ciudadana en el plan de desarrollo?	13
¿Cómo un incluir el enfoque de derechos humanos en el plan de desarrollo?	16
¿Cómo incluir el tema de víctimas en el plan de desarrollo?	18
¿Cómo puede un plan de desarrollo tener un enfoque para la prevención del reclutamiento?	20
¿Cómo incluir el enfoque sobre DDR y reconciliación en el plan de desarrollo?	22
¿Qué debe tener en cuenta el plan de desarrollo para la atención integral del desplazamiento forzado?	24
¿Cómo incluir el enfoque sobre minas antipersonal en el plan de desarrollo?	26
<b>POBLACIONES ESPECÍFICAS</b>	
¿Cómo incluir el enfoque de género en el plan de desarrollo?	30
¿Cómo incluir el enfoque de infancia, jóvenes y paz en el plan de desarrollo?	32
¿Cómo incluir la atención a la población afrocolombiana en el plan de desarrollo?	37
¿Cómo incluir la atención a la población indígena en el plan de desarrollo?	39

## **FORTALECIMIENTO Y GOBERNABILIDAD**

¿Cómo incluir el fortalecimiento institucional en el plan de desarrollo?	42
¿Cómo incluir el fortalecimiento de la sociedad civil hacia la paz en el plan de desarrollo?	45
¿Cómo incluir el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática en el plan de desarrollo?	48
¿Cómo incluir en el plan de desarrollo la comunicación como medio para la construcción de desarrollo y paz?	50

## **DESARROLLO LOCAL Y SOSTENIBLE**

¿Cómo incluir los Objetivos del Milenio en el plan de desarrollo?	53
¿Cómo incluir el desarrollo económico local en el plan de desarrollo?	56
¿Cómo incluir en el plan de desarrollo el enfoque de desarrollo rural y tenencia de la tierra?	58
¿Cómo incluir la recuperación temprana en el plan de desarrollo?	60
¿Cómo incluir la gestión de riesgos en el plan de desarrollo?	63
<b>¿QUÉ VIENE DESPUÉS DEL PLAN DE DESARROLLO?</b>	<b>66</b>

# Los planes de desarrollo: oportunidad para la paz

Los nuevos alcaldes y gobernadores del país tienen el reto de mejorar las condiciones de vida de su población a través, entre otras, de

una herramienta fundamental: los Planes de Desarrollo municipales y departamentales. Esta es una gran oportunidad para contribuir en la construcción de la paz, ya que es el espacio idóneo de encuentro de los ciudadanos y ciudadanas y del intercambio de sus iniciativas para forjar los mejores caminos para su territorio y su gente.

Efectivamente los Planes no son antídotos contra todos los males de los municipios y departamentos porque sin duda hay que tener en consideración los temas políticos locales, la dimensión territorial de cada problemática y las competencias con otras entidades territoriales. Tampoco deberían ser un decálogo de buenas intenciones, pero sí pueden contribuir a la convivencia y a la reconciliación si su formulación es colectiva y, por lo tanto, se convoca a la comunidad, a las organizaciones de la sociedad civil, a la empresa privada, a los gremios y a los demás sectores de la sociedad. Un Plan de Desarrollo construido con amplia participación social es piedra angular para una buena gestión en la administración pública.

De esta manera será posible discutir colectivamente temas clave para cada región, como la protección y garantía de los derechos humanos, la promoción de la convivencia, la solución de problemas estructurales de las regiones, las necesidades de los más pobres y de las poblaciones en situación de exclusión y discriminación (como las mujeres, los indígenas, los afrocolombianos, los campesinos), el uso de la tierra y de los recursos naturales, la atención integral contra minas antipersonal, la importancia de la inversión social como estrategia para prevenir diferentes conflictos y el cómo lograr el cumplimiento de los Objetivos del Milenio, entre otros.

Deberán ser planes que respondan a la necesidad de superar tensiones, conflictos y desconfianzas entre las comunidades y entre éstas y las autoridades. Que incorporen políticas y programas para la identificación y atención integral de las víctimas, apoyando procesos de verdad, justicia y reparación, y que contribuyan



a aumentar las capacidades para dar atención de emergencia y ayuda humanitaria, tomando en cuenta en particular la situación del desplazamiento. Que se preocupen por desarrollar políticas para la inclusión social, una mayor equidad social y de género.

Es importante, además, que haya una articulación institucional, es decir, la articulación de la planeación local con la departamental y la nacional para que las políticas públicas de un territorio cumplan con los principios de complementariedad. Así habrá más coherencia, un verdadero impacto en políticas públicas, una distribución equitativa y transparente de los recursos y, finalmente, mayor eficiencia.

Y tan importante será la formulación del plan, como su gestión, su ejecución, su seguimiento y evaluación y, por lo tanto, el fortalecimiento de los mecanismos institucionales de consulta y de participación de la sociedad, como el Consejo Territorial de Planeación.

Esta es una cartilla pedagógica producida por el Área de Paz, Desarrollo y Reconciliación del PNUD a partir del conocimiento acumulado del PNUD y gracias al apoyo especial de agencias del Sistema de Naciones Unidas, de organizaciones sociales –particularmente a Indepaz- y de expertos nacionales. Todos ellos contribuyeron con sus conocimientos y sus materiales para responder a la pregunta: ¿cómo incluir en los planes de desarrollo algunos temas y enfoques que no pueden faltar si se quiere el desarrollo y la paz?

El objetivo de esta cartilla – realizada con el respaldo de la Agencia Sueca de Cooperación Internacional y de la Agencia Catalana de Cooperación- es acompañar los esfuerzos de muchos alcaldes, gobernadores y de la sociedad civil en busca del bienestar y desarrollo humano de las colombianas y colombianos. Sabemos que los planes pueden ser un instrumento, entre muchos otros, en busca de la paz, la justicia, la dignidad, los derechos humanos y la reconciliación.

*Área de Paz, Desarrollo y Reconciliación del PNUD*

## ¿PARA QUÉ UN PLAN DE DESARROLLO?

El plan de desarrollo es un instrumento para la concertación y la gestión de las prioridades del desarrollo municipal o departamental, en donde se

establecen los objetivos, metas, estrategias, programas, proyectos y recursos a alcanzar y a ejecutar en un período específico. Es una herramienta del proceso de planeación y de la gestión territorial que se elabora para diagnosticar la situación de una entidad territorial en un momento determinado y en todas sus dimensiones (económica, social, política, institucional y ambiental).

Como instrumento de gestión, sintetiza las expectativas, necesidades y ambiciones de la sociedad que habita un territorio, ambiciones en busca de la paz o del fin de la exclusión o de mayores oportunidades. En este sentido, es necesario que el Plan de Desarrollo sea el resultado de un proceso social y político en el que las diversas expresiones sociales, políticas, culturales y económicas intervengan en el diseño del rumbo hacia el cual se dirigen y la forma como lo harán. Así mismo, el Plan de Desarrollo es un instrumento útil para organizar y optimizar los recursos financieros, técnicos, humanos, de tiempo e información con los que cuentan los municipios.

Más que un listado de acciones específicas, es un instrumento que puede trascender para convertirse en una agenda social en donde haya un compromiso social en temas como mejorar las condiciones de vida de la población; buscar caminos

de paz; promover la convivencia, la reconciliación, la justicia, la reparación y la verdad; fortalecer la institucionalidad, la gobernabilidad y la participación de la sociedad civil o promover, proteger y defender los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario, entre otros.



La planeación participativa en los procesos de desarrollo aumenta la capacidad de los gobiernos y de la sociedad para impulsar y hacer viables las ambiciones de bienestar en condiciones de equidad y sostenibilidad, en un marco de concertación y conciliación de motivaciones e intereses. Hacer un plan de manera participativa –que incluya a las organizaciones sociales, a los

gremios, a las poblaciones vulnerables, entre ellas a las víctimas- es un ejercicio de pedagogía que fortalece los valores de la cultura democrática, consolida la insti-

tucionalidad del Estado Social de Derecho y, sin duda, contribuye a la convivencia y a la reconciliación.

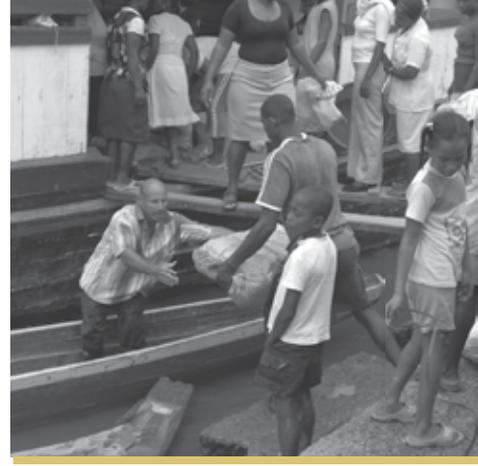
En Colombia, este proceso se inscribe en un marco normativo que describe instancias, tiempos y responsables, con el fin de brindar elementos que orienten la formulación del Plan, pero más como una guía que no puede opacar la intención central: promover la deliberación social y política sobre las prioridades del desarrollo en cada municipio. El concierto de voces plurales y diversas de la sociedad local se debe expresar en los contenidos del plan de desarrollo.

## Un enfoque diferencial

Es necesario garantizar en el plan un enfoque particular según el tipo de población y la región. Esto implica tener en cuenta:

- **Enfoque diferencial** (étnica, mujer, rural, edad): desde el momento de la elaboración del diagnóstico, el plan debe incluir en el análisis de la situación lo correspondiente a los distintos grupos poblacionales y territorios. Según las características del municipio o departamento, debe establecer políticas poblacionales específicas así como incluir el componente poblacional en las políticas sectoriales (educación, salud, bienestar, etc.).
- **Enfoque territorial:** el plan debe examinar las distintas situaciones según la división territorial existente. Por ejemplo, las coberturas de educación o de agua potable serán diferentes entre municipios, entre zona urbana y rural, entre distintas veredas, entre localidades, comunas o corregimientos. En consecuencia, el plan debe también fijar metas por territorio (localidades, comunas, según el caso), de forma tal que se especifiquen las acciones y las comunidades puedan tener un conocimiento más claro de las acciones a adelantar.

La formulación participativa del Plan de Desarrollo es una expresión de autonomía de los territorios locales basado en el reconocimiento de las especificidades culturales, ambientales, sociales y políticas que definen al territorio. Así, en la construcción de un proyecto común, lo local emerge como el principal elemento de identidad.



## ¿Por qué es importante?

- Puede convertirse en una agenda social común.
- Permite definir un rumbo para la acción, es una herramienta necesaria, aunque no suficiente, para garantizar una mejor gestión.
- Puede y debe ser un instrumento para la promoción de la participación y la transparencia. Un plan bien elaborado permite a la ciudadanía y a sus organizaciones tener un conocimiento suficiente y detallado de la gestión que va a desarrollar un alcalde o gobernador y convertirse en una fuente para el seguimiento y el control ciudadano.
- Armoniza diferentes apuestas de bienestar en el desarrollo:
  - Programa de Gobierno del Alcalde electo.
  - Apuestas planteadas en los planes de desarrollo del departamento y la Nación.
  - Apuestas como los Objetivos de Desarrollo del Milenio.
- Enfoca los esfuerzos y recursos de una sociedad en una visión compartida, operada a través de una estrategia definida, igualmente de manera concertada.
- Señala públicamente la ruta de la gestión del desarrollo. Al ser el resultado de un proceso de diálogo y concertación colectivo (sociedad – gobierno) expone visiblemente los propósitos de desarrollo, la estrategia para su obtención y las acciones que se deben implementar. Todo esto en el marco de reglas de juego claras (leyes, decretos).
- Permite articular distintas iniciativas en el territorio (empresariales, de otros niveles de gobierno, sociales, políticas), al tiempo que señala los compromisos de los diversos actores y evalúa el cumplimiento del mandato ciudadano por parte del gobierno local.
- Pone en común los problemas locales, las propuestas para su tramitación y los recursos con los que se cuenta para sacarlos adelante.
- Hace visible actores locales históricamente ignorados en la gestión del bienestar, al mismo tiempo que pone sobre la mesa temáticas y problemas “invisibles” o desconocidos en los procesos de la planeación.
- Reivindica la autonomía de los gobiernos y las sociedades locales para decidir sobre los rumbos del desarrollo.
- Desarrolla y/o aumenta la confianza entre los actores locales.
- Los objetivos, estrategias, programas y proyectos del Plan cuentan con metas e indicadores cuantificables y medibles.

# CRONOGRAMA PARA LA FORMULACIÓN DEL PLAN DE DESARROLLO

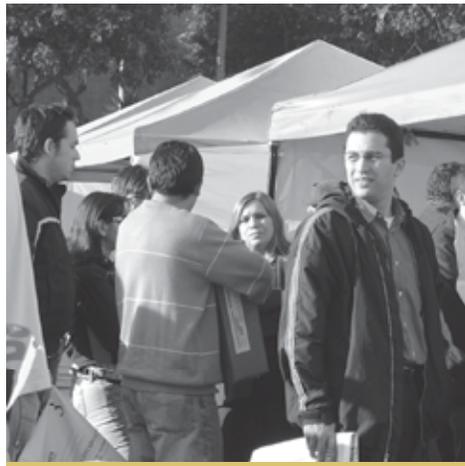
FACTORES INTERNOS Y EXTERNOS								
ACTIVIDADES	Alcalde	Consejo de Gobierno	Oficinas de Planeación	Secretarías sectoriales entes descentralizados	Secretaría de Hacienda	Consejo Territorial de Planeación	Concejo Municipal o Asamblea Departamental	Plazos
1. Establecer direccionamientos para la formulación del proyecto-plan.	●	●	●					Entre enero y febrero de 2008
2. Formulación del proyecto-plan según directrices			●	●	●			
3. Presentación al Consejo de Gobierno del proyecto-plan			●					
4. Consolidación del proyecto-plan		●	●					
5. Convocatoria, conformación y formalización del Consejo Territorial de Planeación	●			●				
6. Presentación al Consejo Territorial de Planeación con copia al Concejo Municipal o Asamblea Departamental	●			●				
7. Revisión, socialización y remisión de concepto al alcalde o gobernador						●		A más tardar el 31 de marzo del 2008
8. Presentación del proyecto-plan ajustado al Concejo Municipal o Asamblea Departamental.	●			●				A más tardar el 30 de abril del 2008
9. Revisión, ajustes al proyecto plan de desarrollo	●			●			●	Mes de mayo de 2008
10. Aprobación del plan de desarrollo 2008 - 2001							●	Máximo el 31 de mayo de 2008

*Tomado de "El proceso de planificación en las entidades territoriales: el plan de desarrollo y sus instrumentos para la gestión 2008-2001", del DNP, la ESAP y el Ministerio de Cultura.*

## ¿CÓMO LOGRAR QUE LA SOCIEDAD CIVIL PARTICIPE ACTIVAMENTE EN LA CONSTRUCCIÓN DEL PLAN?

La participación sustantiva de la sociedad civil debe estar presente en todos los momentos de formulación, discusión, planeación, gestión, seguimiento y evaluación de un plan de desarrollo.

Su intervención en cada uno de estos momentos requiere reconocer el liderazgo del gobierno municipal en la formulación y gestión del plan, pero, al mismo tiempo, reconocer la imperiosa necesidad de construir consensos alrededor de visiones compartidas de desarrollo y bienestar.



La participación de la sociedad civil depende tanto de la iniciativa, voluntad y capacidad de los ciudadanos y de sus organizaciones, como de la voluntad de los gobernantes de propiciarla eficazmente.

Los alcaldes y gobernadores pueden y deben crear condiciones para estimular la participación de la sociedad civil mediante diversos medios: generación y difusión de información adecuada y comprensible sobre la gestión pública; apoyo directo al

funcionamiento de los distintos espacios de participación, comenzando por garantizar que los Consejos Territoriales de Planeación cuenten con recursos para cumplir con su función; establecimiento de reglas del juego claras sobre los procesos de toma de decisiones y la incidencia ciudadana; promoción masiva del proceso del plan y de los derechos de los ciudadanos.

Estos serían algunos mínimos recursos y mecanismos necesarios para viabilizar la participación de la ciudadanía:

1. **UTILIZAR PARA LA FORMULACIÓN DEL PLAN DE DESARROLLO METODOLOGÍAS QUE PERMITAN:**
  - Poner en diálogo diferentes puntos de vista y construir consensos a partir de las diferencias.

- Valorar de igual manera los diferentes saberes que hay en la sociedad.
  - Garantizar la participación de los diferentes actores en condiciones de equidad.
  - Reconocer los alcances y limitaciones del proceso de planeación y de la participación de los actores en dicho proceso.
2. **CONTAR CON INFORMACIÓN PERMANENTE, VERAZ Y CONFIABLE SOBRE EL PROCESO DE PLANEACIÓN QUE SE ADELANTARÁ.** El punto de partida para la intervención de la ciudadanía y sus organizaciones en el proceso de planeación es la entrega de información por parte del gobierno local. En gran medida el grado de intensidad y la calidad de la participación de la ciudadanía está mediada por:
- Información permanente sobre los tiempos de la planeación, marcada por la legislación y la metodología que se haya escogido.
  - Información veraz y confiable sobre el estado de la administración municipal.
  - Información diagnóstica actualizada sobre las condiciones socioeconómicas, ambientales y territoriales del municipio.
3. **IMPULSAR DIVERSOS Y CREATIVOS ESPACIOS DE DIÁLOGO PERMANENTES PARA LA CONSTRUCCIÓN DEL PLAN DE DESARROLLO CON CLARAS REGLAS DEL JUEGO.** Es decir, estableciendo los alcances de estos espacios de manera anticipada. Estos diálogos deberán estar presentes en los diversos momentos de formulación del Plan de Desarrollo (diagnóstico, formulación de objetivos, estrategias, metas, recursos e instrumentos).
4. **PROMOVER LA CONFORMACIÓN DEL CONSEJO MUNICIPAL DE PLANEACIÓN -CMP-** de acuerdo a lo establecido en la Ley 152 de 1994, “Ley Orgánica del Plan de Desarrollo”.
5. **IMPULSAR LA PARTICIPACIÓN DE TODAS LAS EXPRESIONES ORGANIZATIVAS DE LA SOCIEDAD.** La existencia de los Consejos no impide la participación activa en todo el proceso del plan de organizaciones como las Juntas de Acción Comunal, las organizaciones de campesinos, productores, grupos étnicos, mujeres, jóvenes, desplazados e instancias de participación como COPACOS, Juntas Municipales de Educación, Comités de Control Social de los Servicios Públicos, Consejo Municipal de Desarrollo Rural, Consejos Municipales de Juventud, Veedurías Ciudadanas, entre otros.
6. **DIFUNDIR DE MANERA AMPLIA Y VISIBLE TODOS LOS ACUERDOS Y CONCLUSIONES A LOS CUALES SE LLEGAN EN EL MARCO DEL PROCESO DE FORMULACIÓN.** Es decir, tanto las consultas como los diagnósticos, las prioridades, las estrategias elegidas y los recursos comprometidos en el plan deben ser informados a la ciudadanía participante y a la ausente. Los procesos de planeación donde los diagnósticos son amplios y participativos y las decisiones de acción son discrecionales de unos pocos actores rompen la confianza entre los actores participantes.

# LOS TEMAS QUE NO PUEDEN FALTAR... Y EL CÓMO



## Paz y reconciliación

¿Cómo abordar la **convivencia y la seguridad ciudadana** en el plan de desarrollo?

Después del reordenamiento de poderes políticos y económicos generado con el fin de la “guerra fría”, la preocupación de los gobiernos locales se centró prioritariamente en el control del homicidio, y los gobiernos nacionales dieron prioridad a la lucha contra el tráfico de armas y a la lucha contra los vestigios del movimiento insurgente.

Posteriormente, cuando las tasas de homicidios empezaron a ceder, los gobiernos locales dedicaron mayores y mejores esfuerzos a la comprensión global de las inseguridades de sus ciudadanos en sus territorios.

Mucho más recientemente, se fortalece un pensamiento y liderazgos internacionales de perfil más humanista, originados en los movimientos por la consolidación democrática, la paz, la no violencia y los derechos humanos. Se introducen, además, conceptos como la interdependencia, la responsabilidad compartida, la responsabilidad penal por delitos de lesa humanidad sin límites de frontera, el fortalecimiento y la concertación en la política internacional.

De esta forma, la seguridad ciudadana empieza a ser entendida como un *bien público* que se asume entonces colectiva y corresponsablemente y que genera las condiciones necesarias para la defensa, protección y realización de derechos y libertades.

Hoy hay varios componentes que son indispensables al abordar la convivencia y seguridad y, por lo tanto, deben ser tenidos en cuenta en un plan de desarrollo:

## PAZ Y CONVIVENCIA

**Fortalecimiento de la cultura ciudadana:** reconocer la existencia de numerosos factores asociados a la violencia –tales como el alcohol y la posesión de armas–, campañas educativas para aumentar la prevención de los riesgos asociados al alcohol y programas para reducir la posesión de armas entre los ciudadanos por medio de campañas educativas y jornadas de entrega voluntaria de artefactos armados.

**Inclusión social de población en riesgo:** trabajo con población expuesta a la violencia que se desarrolle a través de iniciativas con pandillas, programas para incorporar a jóvenes y niños en actividades sociales y fructíferas y programas para emplear población en riesgo como guías cívicos para promover el respeto y cumplimiento voluntario de las normas.

**Enfoque de derechos humanos:** reconocer la dignidad de las personas y la aplicación integral del enfoque de derechos con base en los principios de participación, rendición de cuentas, no discriminación, empoderamiento y vinculación a los estándares legales internacionales.

**Enfoque de género:** aplicar un análisis de género que permita identificar brechas entre mujeres y hombres y evidenciar la negación de opciones y libertades de las mujeres como ciudadanas. Este análisis es la base para aplicar políticas de equidad de género con el objetivo de eliminar las brechas y transformar el ejercicio del poder.

**Enfoque de desarrollo humano:** “el objetivo básico del desarrollo es aumentar las libertades humanas en un proceso que puede expandir las capacidades personales toda vez que amplía las alternativas disponibles para que la gente viva una vida plena y creativa. En esta concepción las personas se constituyen en beneficiarias del desarrollo y a la vez en agentes del progreso y del cambio que este genera en un proceso que debe favorecer a todos los individuos por igual y sustentarse en la participación de

cada uno de ellos”, señala el informe de Desarrollo Humano 2004 del PNUD. En particular, en el enfoque de desarrollo humano las capacidades que se pretenden ampliar son: vivir una vida larga y saludable, disponer de educación, tener acceso a los recursos necesarios para disfrutar de un nivel de vida digno y participar en la vida de la comunidad.

**Enfoque de desarrollo territorial:** en el enfoque territorial las iniciativas se articulan en torno a un territorio definido, considerando su complejidad y su potencialidad política, social y cultural. El desarrollo territorial incluye la participación activa de todos los actores territoriales para promover un proceso de cambio estructural y de desarrollo endógeno.

**Enfoque de desarrollo equitativo, reducción de la desigualdad y la exclusión:** los programas tienen que contribuir a reducir la desigualdad y la polarización social, así como a una mejor distribución de los recursos. Se tomará en cuenta en particular la situación de exclusión social de diferentes poblaciones (campesinos/as, afrocolombianos/as, indígenas, desplazados/as, jóvenes y niños/niñas, mujeres en condiciones de vulnerabilidad).

**Enfoque de desarrollo sensible al conflicto:** en el contexto colombiano los programas de desarrollo no pueden dejar de lado la problemática del conflicto en todos los niveles del ciclo de implementación (análisis de actores y de contexto nacional y territorial, formulación de la estrategia, ejecución, monitoreo y evaluación); por lo tanto, es importante que su programa de desarrollo territorial y paz reduzca los riesgos asociados al conflicto, mitigue su impacto y facilite una recuperación sostenible de la población y las zonas afectadas.

**Enfoque de participación transformadora:** es importante tomar en cuenta la participación activa y auténtica de los actores



locales y nacionales en todo el proceso de desarrollo; la estrategia de fortalecimiento de la participación ciudadana no se debería inspirar en una visión puramente instrumental, sino que en una visión transformadora de la participación que persiga un objetivo central de empoderamiento de los actores excluidos y de las comunidades locales en la de toma de decisiones.

## SEGURIDAD

**Definición de la concepción de seguridad ciudadana:** de ella dependen los énfasis, las formas de la gobernabilidad de la gestión, los mecanismos que seleccionemos para la interlocución con los distintos actores: los ciudadanos, el sector privado, la fuerza pública y las demás instituciones que puedan contribuir bajo la perspectiva de integralidad y confluencia de esfuerzos sobre el territorio y las poblaciones. No debemos olvidar que desde una concepción de seguridad integral es indispensable considerar la totalidad de las acciones propuestas en el respectivo plan de desarrollo. Seguridad integral e integridad en las acciones son inseparables en el esfuerzo por consolidar mejores estándares de seguridad, confort y bienestar para los ciudadanos.

**Diagnóstico sobre el estado de la seguridad:** ¿Cómo estamos hoy en el tema?, ¿Cuáles delitos y violencias preocupan y afectan más a los ciudadanos? ¿Con qué herramientas contamos para asumir su control y prevención?, etc.) Luego será necesario definir cuáles son los territorios más afectados: la territorialización de las violencias y los delitos. Después, la planeación, priorización, diseño, realización y evaluación de programas y acciones – gestión de la seguridad ciudadana; y, finalmente, las formas que debe adquirir *la corresponsabilidad y la participación ciudadana* con su seguridad y la de los demás.

**Inversión social:** importancia del impacto de la inversión social en la consolidación de la seguridad de los ciudadanos. Para unos actores políticos, “toda inversión en los social es de hecho una inversión en seguridad”; para otros, desde otras orillas políticas, “toda inversión en seguridad genera mejores condiciones para atender las distintas problemáticas sociales”.

**Garantía de la dignidad de las personas:** desde la perspectiva de los foros de expertos y diversos or-

ganismos internacionales especializados en el tema es necesario promover una gestión de la seguridad ciudadana y la convivencia desde una visión garantista de la dignidad de las personas, involucrándolas participativa y solidariamente en la definición, realización, seguimiento y evaluación de las políticas, planes y programas tendientes a prevenir las violencias en los distintos territorios, reconociendo sus particularidades, en plena realización de derechos y libertades, impulsando procesos democráticos, descentralizados y participativos.

**Fortalecimiento del marco institucional:** creación de un Consejo de Seguridad con el fin de mejorar la coordinación entre las instituciones de policía, justicia y derechos humanos, el despacho del alcalde y la ciudadanía. Consolidación de un sistema unificado de información sobre violencia y criminalidad para ampliar el conocimiento, comprender los principales problemas y tomar acciones adecuadas para hacerles frente.

**Mejoramiento del acceso a la justicia:** estrategia para facilitar la resolución pacífica de conflictos e implementada a través de centros de conciliación y mediación, unidades de protección familiar, y comisarías de familia para resolver disputas en la comunidad. Por otro lado, mejorar la infraestructura de detención y reclusión.

**Fortalecimiento de la policía metropolitana:** mejorar las capacidades operacionales tales como la ampliación del parque automotor, la reubicación de Centros de Atención Inmediata -CAI- en zonas clave, creación de unidades móviles para facilitar y expedir reportes criminales y entrenamiento de personal de policía en asuntos no convencionales (derechos humanos, derecho internacional humanitario, abuso sexual y otros). Adicionalmente, desarrollar programas para fortalecer la relación entre la policía y la comunidad como la policía comunitaria y los “Frentes locales de seguridad”, así como entrenamiento de líderes comunitarios en temas de seguridad ciudadana.

**Renovación y mejoramiento del espacio público:** regulación de la publicidad externa, control de vendedores ambulantes, embellecimiento de los espacios, limpieza urbana y ornato, exhibiciones culturales y artísticas en espacios públicos, renovación urbana y eventos públicos en antiguas zonas de riesgo.



---

## ¿Cómo incluir el enfoque de derechos humanos un el plan de desarrollo?

Los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos determinan que frente a los derechos humanos de cualquier persona se encuentran implícitos dos elementos constitutivos de deberes: El deber de respeto y el deber de garantía.

*El deber de respeto* por los derechos humanos es universal. Describe la relación que cada una de las personas adquiere como miembro de la comunidad, independiente de la posición que ocupe en la sociedad o el papel que desempeñe. Y aquí aparece la famosa frase: “Mis derechos van hasta donde empiezan los derechos de los demás”.

*El deber de garantía* implica una característica específica referida a la potestad de administrar justicia y hacer uso de la fuerza armada. Este deber está en cabeza única y exclusiva del Estado y corresponderá a él la protección de los bienes jurídicos de las personas.

Este deber relaciona dos elementos a tener en cuenta: el primero, que corresponde al Estado cumplir con la obligación de respetarlo, evitando que sus agentes amenacen o vulneren los derechos de las personas; el segundo, que el Estado también está obligado, a través de sus funcionarios, a garantizar el pleno disfrute de todos los derechos de quienes habitan en su territorio.

Según lo anterior, el deber de garantía corresponde a todos esos hombres y mujeres en cabeza de quienes se ha entregado la facultad de expedir leyes, proferir actos administrativos y desarrollar todas las actividades que permitan el pleno goce y disfrute de los derechos.

Este deber está contenido en instrumentos internacionales, ratificados por el Estado colombiano y, por lo tanto, de obligatorio cumplimiento, según la Constitución y las normas internacionales.

En ese sentido, los alcaldes y gobernadores tienen el deber, pero también la obligación –según esas normas nacionales e internacionales- de destinar todo su esfuerzo para propiciar la protección y garantía de estos derechos. Y los planes de desarrollo son un instrumento para demostrarlo porque son el principal elemento de política pública. Por eso, los proyectos y programas del plan deben contar con los estándares mínimos de derechos humanos:

1. **LA ASEQUIBILIDAD.** (Disponibilidad): le exige al Estado ofrecer servicios constitutivos de derechos a todos los asociados, incluso si se ha delegado esta obligación en particulares. El Estado es el responsable de garantizar el disfrute. Si se hace una escuela en una región debe planearse pensando en cuántos niños y niñas tienen vulnerado su derecho a la educación. Si hay 100 niños y niñas en la zona la escuela debe tener capacidad para atender a los 100 niños y niñas.
2. **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, etc. Por ejemplo, el proyecto educativo de la escuela debe tener en cuenta cómo van a llegar los niños a la escuela y debe facilitar todas las condiciones económicas y físicas para que ellos puedan asistir de forma permanente.

3. **LA ADAPTABILIDAD:** se refiere al compromiso del Estado de ofrecer una garantía de derechos acorde con las características propias de la población. Por ejemplo, la escuela o el proyecto educativo debe adaptarse a las necesidades sociales y culturales de la zona, siempre y cuando estas no sean violatorias de los derechos de las personas. Educación propia en caso indígena, educación adaptada a la cultura campesina o afro de una determinada zona.
4. **LA ACEPTABILIDAD:** corresponde al Estado disponer de la prestación con la mayor calidad disponible. Los proyectos deben cumplir con requisitos como: ser adecuados, de calidad y tener pertinencia. Si se construye una escuela en el Chocó y el techo es de uralita, a dos metros del suelo y con poca ventilación, los niños y las niñas no tendrán un espacio adecuado y de calidad por falta de aire. Y esto afecta su aprendizaje y su calidad de vida.

Para garantizar el enfoque de derechos en los planes también se deberá tener en cuenta:

1. Realizar un diagnóstico concertado con la comunidad y previo al plan de desarrollo, el cual deberá reflejar la situación de la aplicación de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario en la región y/o municipio.
2. El plan debe priorizar los derechos y las necesidades de la población en situación de mayor vulnerabilidad (pobreza, desplazamiento, indígenas, campesinos, pobres “históricos”, mujer y niñez entre otras).
3. El plan debe ser concertado con la comunidad. El Estado debe brindar todos los medios necesarios para garantizar su participación, participación que debe ser libre, activa y significativa en todo el proceso de elaboración del plan y de su posterior ejecución.
4. Los Consejos Territoriales de Planeación deben

contar con representantes de diferentes sectores sociales: indígenas, afrocolombianos, campesinos, mujeres, niñas y niños, jóvenes, adultos de la tercera edad y personas en situación de desplazamiento, entre otros sectores.

5. El plan deberá contar con los estándares mínimos señalados anteriormente: asequibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad.
6. El Estado debe brindar todas las herramientas necesarias y adecuadas para que la población pueda ejercer su derecho al control y veeduría al plan de desarrollo.
7. El Estado debe rendir cuentas frente a la comunidad sobre la aplicación del Plan y su enfoque de derechos.
8. Por último pero no menos importante, se debe crear un sistema de indicadores que adopte el enfoque de derechos y/o poblacional, que tenga clara unas líneas de base (diagnóstico con enfoque de derechos) y que sean indicadores no solo de resultado, sino también de proceso. En el enfoque de derechos no sólo importa el resultado, también el que proceso para llegar al mismo.

Al final de sus mandatos los alcaldes y gobernadores tienen el deber y la obligación de haber logrado una cobertura que cumpla con los elementos que establece la Ley 1122 de 2007 y que, por lo tanto, deberán ser evidentes en los planes de desarrollo. Esos elementos son:

- **Universalidad:** que se refiere a la protección de todos, con una cobertura real de los servicios.
- **Eficacia:** que se refiere a la buena calidad del servicio ofrecido.
- **Equidad:** determinada por el acceso a los beneficios de manera proporcional a las necesidades del usuario y la equidad en la financiación (el que gana más, paga más).
- **Sostenibilidad:** el modelo debe ser capaz de mantenerse en el tiempo y en el espacio de manera permanente después de alcanzar la meta propuesta.
- **Garantizar la libre elección,** de manera que se permita la sana competencia que está en función de beneficio de los usuarios.



---

## ¿Cómo incluir el tema de víctimas en el plan de desarrollo?

Un gran número de municipios del país cuenta entre sus habitantes a víctimas de conflicto, aunque en muchos casos, éstas aún no han sido identificadas. Según la Ley 975 de Justicia y Paz se entiende por víctima la persona que individual o colectivamente haya sufrido daños directos tales como lesiones transitorias o permanentes que ocasionen algún tipo de discapacidad física, psíquica y/o sensorial (visual y/o auditiva), sufrimiento emocional, pérdida financiera o menoscabo de sus derechos fundamentales.

La Corte Constitucional y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al igual que las Naciones Unidas, han entendido que son víctimas las personas que han sufrido la violación de sus derechos y sus familiares sin distinguir -al menos para reconocer su condición de víctima del delito- el grado de relación o parentesco.

La primera consideración que el Estado debe hacer es que las víctimas deben ser tratadas con prontitud, compasión y respeto por su dignidad y sus derechos humanos y que tienen que adoptarse medidas apropiadas para garantizar su seguridad e intimidad, así como la de sus familias.

Si bien la responsabilidad de la atención a las víctimas de la violencia recae principalmente en el Gobierno Nacional, bajo los principios de complementariedad, subsidiariedad y concurrencia, corresponde al municipio y al departamento contribuir a la ejecución de las políticas públicas creadas para tal efecto.

La incorporación en los planes de desarrollo e inversión de programas y acciones tendientes a dar atención integral a las víctimas encuentra un marco de referencia en la Ley 975, que define las medidas que integran el concepto de reparación integral, específicamente, las medidas de restitución, rehabilitación, satisfacción, indemnización y garantías de no repetición de conductas similares a las que causaron el daño. Por lo tanto es indispensable que en los planes se tengan en cuenta lo que establece la ley:

- La restitución es la realización de las acciones que propendan por regresar a la víctima a la situación anterior a la comisión del delito.
- La indemnización consiste en compensar los perjuicios causados por el delito.
- La rehabilitación consiste en realizar las acciones tendientes a la recuperación de las víctimas que sufren traumas físicos y psicológicos como consecuencia del delito.
- La satisfacción consiste en las acciones tendientes a restablecer la dignidad de la víctima y difundir la verdad sobre lo sucedido.
- Las garantías de no repetición comprenden, entre otras, la desmovilización y el desmantelamiento de los grupos armados al margen de la ley.
- Entre las medidas de satisfacción, la norma define, además, las medidas de reparación simbólica, como toda prestación realizada a favor de las víctimas o la comunidad que tienda a asegurar la preservación de la memoria histórica, la no repetición de los hechos victimizantes, la aceptación pública de las vio-

laciones, el perdón público de las mismas y el restablecimiento de la dignidad de las víctimas. Igualmente, la norma precisa que las medidas de reparación colectiva son aquellas que se orientan a la reconstrucción psicosocial de las poblaciones afectadas por la violencia.

Igualmente, las administraciones territoriales cuentan con las labores, acciones y programas que debe emprender la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación a favor del apoyo a las víctimas en todo el territorio nacional, a través de sus oficinas regionales.

Para los municipios en los que habitan las víctimas es importante que el plan de desarrollo e inversiones prevea la creación de una estructura interinstitucional en cada jurisdicción territorial, que les permita realizar los deberes que les impone el marco constitucional y legal respecto a la atención a las víctimas en sus territorios. **Para tal efecto, el plan debe:**

- Definir una política para el departamento y/o el municipio que, de acuerdo con las condiciones en cada territorio, conduzca a la atención integral y al acceso de las víctimas a los derechos a la verdad, la justicia y la reparación, en concordancia con las políticas nacionales.
- Crear un espacio de interlocución en donde participen las instituciones que según la ley deben prestar sus servicios a las víctimas (Procuraduría, Defensoría, Fiscalía, ICBF, etc.), y las víctimas, para identificar la magnitud y dimensión de la problemática, acogiéndose a los mínimos establecidos para su atención. Así como se han conformado comités para la atención de poblaciones específicas, como los desplazados, las administraciones territoriales deben constituir la Mesa Departamental y/o Municipal de Víctimas, como mecanismo de concertación e implementación de los programas departamentales y/o municipales de atención.
- Prever la creación de los mecanismos legislativos y financieros de ámbito territorial (Ordenanzas, Acuerdos y Presupuestos) para darle soporte a su política y al espacio de concertación e implementación de los programas territoriales de atención a víctimas.

El plan debe establecer que la estructura institucional y de participación y el programa territorial de atención a víctimas tienen como propósito contribuir con la descentralización de las políticas nacionales de Gobierno, con los requerimientos de Estado y la eficiencia en la prestación de los procesos de atención a las víctimas.

A nivel programático, los mínimos a incluir en el plan en el tema de víctimas del conflicto, tendrían que ver con:

- 1. Identificación de las víctimas.** Es necesario que, en conjunto con las entidades del orden nacional, se promueva el registro único de las víctimas, a fin de incluir todas aquellas que en relación con la violación de sus derechos requieren de una atención del Estado y del gobierno.
- 2. Promoción de la organización de las víctimas y fortalecimiento de las existentes.** La visibilidad de las víctimas y sus organizaciones es necesaria para construir un balance y simetría con los procesos de reintegración de desmovilizados; para avanzar en los procesos de acceso a los derechos a la verdad, la justicia y la reparación y; para implementar políticas públicas nacionales y territoriales eficientes.
- 3. Asistencia jurídica en las condiciones que determina la ley y los estándares internacionales.** Garantizar las condiciones para el desarrollo oportuno, eficiente y eficaz de los procesos judiciales a favor de las víctimas. Promover el acceso de las víctimas a los defensores públicos y a los recursos requeridos en el proceso judicial, incluyendo las medidas de seguridad, protección y prevención de la violencia contra ellas.
- 4. Atención en salud física y mental y atención psicosocial.** Tanto a nivel individual como comunitario, las entidades del sector salud deben promover la atención a las víctimas teniendo en cuenta los modelos que para tal efecto han definido los estándares internacionales.
- 5. Contribución a la construcción de la verdad y la memoria histórica.** Un elemento que se constituye en una garantía de la no repetición

es saber qué pasó, por qué pasó, quiénes causaron los daños y de qué daños estamos hablando. También es garantía saber que entre la verdad histórica y la judicial no deberían existir fuertes diferencias con el fin de que se reconozcan los hechos y no sólo el castigo.

- 6. Diseño de un programa territorial de reparación integral.** En cumplimiento con el criterio de celeridad contemplado en los marcos de la justicia transicional, así como acudiendo a los criterios de subsidiaridad y complementariedad de las políticas y programas nacionales, las organizaciones de víctimas deben diseñar e implementar este tipo de planes, en concordancia con las autoridades territoriales.
- 7. Articulación de las víctimas y sus organizaciones a los programas territoriales de desarrollo y paz.** Se debe entender que las víctimas no son objeto de asistencialismo. Por el con-

trario, las víctimas tienen un fuerte potencial para que, como sujetos políticos afectados por la violencia, puedan dinamizar visiones y acciones de desarrollo y paz.

- 8. Focalizar la atención en salud, educación, cultura y programas de bienestar social.** De esta manera se les garantiza a las víctimas sus derechos económicos, sociales y culturales. También es importante desarrollar programas de vivienda entendiendo que las medidas de la justicia transicional tienen el carácter de la excepcionalidad y que, por lo tanto, las políticas y programas deben tener un enfoque centrado en las víctimas y las poblaciones vulnerables y en riesgo.
- 9. Desarrollar proyectos productivos que aseguren a las víctimas el sustento.** El criterio para adelantar este tipo de acciones se rige por el enfoque centrado en las víctimas mencionado en el punto anterior.



---

## ¿Cómo puede un plan de desarrollo tener un enfoque para la prevención del reclutamiento?

Los planes de desarrollo se conciben como mecanismos orientadores para autoridades y comunidades que, de manera concertada, establecen prioridades, inversión y metas para un período determinado de gobierno.

En ese sentido, la prevención del reclutamiento de civiles en las filas de actores armados ilegales, especialmente cuando se trata de niños, niñas y adolescentes, debe ser una estrategia prioritaria en los planes, en los ámbitos nacional, departamental y municipal, que contribuya a la promoción de la convivencia y a la construcción de la paz.

De la misma forma, los Planes de Desarrollo deben contemplar acciones específicas para la prevención del reclutamiento, así como para facilitar la reintegración a la vida civil de ex combatientes.

Bajo los preceptos de complementariedad, corresponsabilidad y subsidiaridad, los planes de desarrollo departamentales y municipales deben retomar del Plan Nacional de Desarrollo los lineamientos fundamentales y adaptarlos a sus realidades locales y regionales.

En el proceso participativo de elaboración del plan se deben definir los programas estratégicos, para el caso la prevención al reclutamiento de civiles. Los pasos y contenidos pueden contemplarse de la siguiente manera:

1. Definición precisa del eje en el que se inscribe el programa estratégico. Para el caso puede ser un eje llamado de reconciliación o protección de poblaciones vulnerables. que asistieron a... o que participaron en... Familias de esos niños y niñas y comunidad.
2. Nombre y descripción del programa estratégico. Para el caso, por ejemplo, Programa de prevención del reclutamiento de civiles.
3. Definición de los proyectos prioritarios a los que le apuntará al programa.
4. Definición de las metas y su alcance. Por ejemplo, la "Prevención de la vinculación o reclutamiento de civiles en grupos armados ilegales". Vigencia- alcance 2008-2011. Asumir la vinculación de civiles a las filas de los grupos armados ilegales como una permanente prolongación de un conflicto armado significa pensar en planes y programas que permitan la inserción social y productiva de las poblaciones más vulnerables. Por ello, los departamentos y municipios deben incluir en sus planes de desarrollo un Programa de prevención del reclutamiento de civiles por parte de grupos armados ilegales, con énfasis en la prevención del reclutamiento de niños, niñas y adolescentes.
5. Indicadores. Indicadores de desempeño, que señalan el avance en el cumplimiento de una meta, y de impacto, que evidencian el efecto sobre la realidad que se busca transformar. La descripción del programa podría ser: "El municipio o departamento instituye una política integral de intervención sobre realidades socioeconómicas, políticas, culturales e institucionales para prevenir el reclutamiento de civiles por parte de grupos armados ilegales, con énfasis en la prevención del reclutamiento de niños, niñas y adolescentes". Y estas podrían ser los proyectos, los impactos a alcanzar y las acciones movilizadoras para lograr los objetivos propuestos:
6. Población beneficiada. Número de beneficiarios directos e indirectos. Por ejemplo, niños y niñas

PROYECTOS	IMPACTOS	ACCIONES MOVILIZADORAS
Monitoreo y evaluación sobre la presencia de grupos armados ilegales en la región, avances y retrocesos, métodos de reclutamiento (Operación de un sistema de monitoreo y seguimiento).	La ciudadanía está mejor informada sobre la presencia de grupos armados ilegales.	Acciones de comunicación e información para medios sobre la presencia de grupos armados ilegales. Campañas de prevención sobre el reclutamiento, especialmente diseñadas para las distintas poblaciones.
	La política desde el Gobierno Nacional en materia de prevención del reclutamiento toma en cuenta y respeta las realidades de municipios y departamentos, sus perspectivas e intereses.	Mesa intersectorial de alto nivel para el acompañamiento y verificación de la prevención del reclutamiento de civiles por parte de grupos armados ilegales, con énfasis en el trabajo de prevención del reclutamiento de niños, niñas y adolescentes.
	Los organismos del Estado (Defensoría del Pueblo, Procuraduría) e internacionales (UNICEF, Save the Children) que garantizan la protección de los derechos humanos se articulan con las instancias departamentales y municipales.  Mejora el diseño y tratamiento de acciones que conciernen al proceso de prevención del reclutamiento de civiles	Acciones coordinadas para la prevención del reclutamiento de civiles.  Mesas locales y regionales de acompañamiento al proceso de prevención del reclutamiento de civiles



---

## ¿Cómo incluir el enfoque sobre DDR y reconciliación en el plan de desarrollo?

Los diferentes conflictos, los altos índices de violencia y las ancestrales desigualdades sociales requieren del Estado respuestas inmediatas a través de políticas públicas contenidas en los Planes de Desarrollo de municipios y departamentos.

Los procesos de Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR), junto a los derechos de las víctimas a verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición, tienen como norte una sociedad reconciliada.

En sociedades en conflicto político armado o en aquellas en las que se ha superado la confrontación violenta, la convivencia y reconciliación deben servir para reconstruir el debilitado tejido social y político.

En la búsqueda de territorios en los que se pretende que las comunidades adelanten procesos de convivencia y reconciliación, sobre nuevos acuerdos, es necesario que en los Planes de Desarrollo departamentales y municipales se incluya el cumplimiento de programas y proyectos de promoción de la convivencia y la reconciliación sobre la base del respeto a los derechos humanos y el acatamiento de las normas del Derecho Internacional Humanitario. Hay siete preceptos básicos para avanzar en procesos de convivencia y reconciliación:

1. Reconocer, con perspectiva de convivencia y reconciliación, la condición de sujeto de derechos y deberes en las personas que están transitando un proceso de DDR.
2. La convivencia y la reconciliación son posibles cuando se reconocen igualmente y se hacen efectivos los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación y se busca garantizar la no repetición de los hechos.
3. En el marco de un conflicto armado interno como el que se desarrolla en Colombia, se hace necesario abordar la búsqueda de la convivencia como una fase previa a la construcción de la paz y hacia una sociedad en proceso de reconciliación.
4. La aceptación de las diferencias, el pluralismo y la diversidad, en el marco de las garantías de un Estado de Derecho y de la democracia, les permite a las víctimas de un conflicto armado interno, a los ex combatientes en proceso de reintegración y a las comunidades en general, construir espacios de convivencia como paso previo a procesos de reconciliación.
5. Un proceso de reconciliación confronta un pasado entre las víctimas del conflicto, los ex combatientes en proceso de reintegración y las comunidades en general y les permite intentar un futuro en el que no se tenga que recurrir al uso de métodos violentos para dirimir las diferencias.
6. El diálogo, los acuerdos, la confianza y el reconocimiento del otro permiten restaurar el tejido familiar y social que el conflicto ha roto.
7. Los procesos de convivencia y reconciliación se conciben a mediano y largo plazo: deben contar con el apoyo y acompañamiento de autoridades

nacionales y locales; con la participación amplia de ciudadanos y ciudadanas, con el concurso y observancia de la comunidad internacional.

Un eje estructurante del Plan de Desarrollo de un municipio o departamento puede ser el de la reconciliación con el objetivo de desarrollar, pro-

mover e impulsar la cultura de la convivencia y la reconciliación, la solidaridad, la participación, la inclusión, el respeto a la vida, a los derechos humanos, a la seguridad, a la justicia, como mecanismos ciudadanos contra la violencia. Un Eje de Reconciliación contempla políticas, estrategias y proyectos:

POLÍTICAS	ESTRATEGIAS	PROYECTOS
Derechos humanos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Respeto, protección y plena vigencia de los derechos humanos.</li> <li>- Reconocimiento a la diversidad sexual, de género, étnica, racial, generacional y cultural.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- "Todos con derechos"</li> <li>- "Cátedra de Derechos"</li> <li>- "Diversos Unidos".</li> </ul>
Cultura de paz y no-violencia	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Promoción de la convivencia y la reconciliación.</li> <li>- Atención a víctimas del conflicto.</li> <li>- Consolidación de los procesos de DDR.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- "Escuela en Paz"</li> <li>- "Atención integral a población en situación de desplazamiento"</li> <li>- "Atención integral a desmovilizados en proceso de reintegración a la vida civil".</li> </ul>
Seguridad ciudadana	Control de la violencia y preservación del orden público.	- "Vías seguras, vida segura"
Participación en democracia	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Organización ciudadana para la participación.</li> <li>- Participación ciudadana en la planeación e inversión.</li> <li>- Control de la gestión pública.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- "Red participación"</li> <li>- "Red de Veedores"</li> </ul>
Justicia y resolución de conflictos	- Garantías ciudadanas de acceso a la justicia.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- "Ciudad y región más justas"</li> <li>- "Sistemas ciudadanos de promoción de la justicia y la solución pacífica de los conflictos"</li> </ul>
Inclusión económica	Mecanismos para la realización de proyectos productivos, pequeños y medianos negocios en el marco de la economía informal.	- "Comercializando entre iguales"



---

## ¿Qué debe tener en cuenta el plan de desarrollo para la **atención integral del desplazamiento forzado**?

En términos humanitarios, el desplazamiento forzado es por su magnitud el mayor impacto de la violencia en Colombia. Según datos de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, entre 1997 y el 2007 se presentó el desplazamiento de, al menos, 2.358.838 personas. Entre el 2003 y 2007 se desplazaron cada año en promedio 200 mil personas.

Pese a que el desplazamiento forzado afecta casi la totalidad de los municipios del país, la problemática se registra de manera más aguda en algunas regiones. Por ejemplo, entre el 2004 y el 2006 el 73% del total de las personas desplazadas, que fueron registradas, huyeron de 191 municipios, esto es el 17% del total nacional. De igual manera, para el mismo periodo, cien municipios concentraron el 77% de la recepción de la población (ACNUR. Balance de la política pública para la atención integral al desplazamiento interno forzado en Colombia).

Así como son múltiples los impactos que el desplazamiento genera en las personas, las familias y las comunidades, en términos de vulneración de sus derechos, pérdida de bienes, destrucción de activos individuales y comunitarios, también existen diferentes efectos sobre el desarrollo urbano y rural de los municipios y departamentos.

**Obligación de las autoridades.** Todas las autoridades y en todos los niveles de gestión – municipal, departamental y nacional – tienen responsabilidades en la respuesta a la problemática del desplazamiento. De acuerdo con lo señalado en el artículo 3 de la Ley 387 de 1997, “es responsabilidad del Estado Colombiano formular las políticas y adoptar las medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socio – económica de los desplazados internos por la violencia. Para efectos del inciso anterior, se tendrá en cuenta los principios de subsidiariedad, complementariedad, descentralización y concurrencia en los que se asienta la organización del Estado Colombiano”.

Para aplicar estos principios de la descentralización administrativa, las autoridades locales deben conocer sus responsabilidades y competencias, y tener claridad acerca del problema de desplazamiento y su capacidad de respuesta. En ese sentido, la Corte Constitucional emitió el Auto 177 de 2005, en seguimiento al cumplimiento de la Sentencia T – 025 de 2004. Lo anterior implica tener en cuenta las siguientes consideraciones:

### **INFORMACIÓN BÁSICA PARA LA RESPUESTA Y LA COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL**

- De dónde y por qué causas huye la población en busca de protección.
- Cuáles son los lugares de llegada.
- Cómo se compone la población.
- Cuáles son las necesidades inmediatas.

- Cuáles las condiciones necesarias para lograr un retorno bajo el respeto de los principios de voluntariedad, dignidad y seguridad.
- Cuáles las condiciones y necesidad para propiciar su integración local.

Al mismo tiempo se debe tener claridad acerca de:

- Los programas que desde el orden nacional, departamental y municipal se han venido ejecutando en favor de la población.
- Los recursos que la autoridad local destina para la atención integral de los desplazados internos.
- La capacidad institucional de respuesta.

## LA RUTA A SEGUIR

Solamente la lectura integral de las necesidades de la población y la capacidad institucional de respuesta puede ofrecer claridad acerca de la ruta a seguir en el ámbito local y sobre la forma de dar aplicación efectiva a los principios de concurrencia, complementariedad y subsidiariedad. Para que los niveles superiores de gestión entren en subsidio de la autoridad local, ésta debe señalar cuál ha sido su máximo esfuerzo de atención y cuál la necesidad de apoyo que demanda. Así, el conocimiento del problema se presenta como el punto de partida fundamental para la adecuada integración de la respuesta.

**La planeación del desarrollo, la prevención y las soluciones duraderas.** La prevención del desplazamiento y la estabilización socio-económica de la población, como condición para el logro de soluciones duraderas, requieren integrar un conjunto de condiciones que desbordan el ámbito exclusivo de actuación del sistema nacional de atención integral a la población desplazada.

Si bien la variable determinante en estas áreas es la protección de los derechos a la vida, la integridad y seguridad personales, las condiciones de desarrollo rural y urbano, y las posibilidades de acceso efectivo a los programas del Estado constituyen condiciones necesarias para que las familias y comunidades puedan permanecer en los territorios o reintegrarse en las áreas de reubicación o integración local.

Si las políticas sociales emprendidas por los departamentos

y municipios, en particular en sectores como generación de ingresos, vivienda, tierra, salud y educación, no incluyen a la población desplazada, la respuesta estatal seguirá concentrándose esencialmente en la asistencia de la población, generando impactos intergeneracionales y aplazando de manera indefinida la integración social y económica de este significativo sector de la población.

**El desplazamiento y los objetivos de desarrollo del milenio.** Como se indica en los Objetivos de Desarrollo del Milenio, la protección de la población desplazada frente a los riesgos de empobrecimiento crónico, además de evitar la aparición de las causas generadoras de desplazamiento, debe propiciar una atención inmediata que garantice la subsistencia digna e impida la pérdida acelerada de los activos individuales y comunitarios; favorecer la inclusión en programas que atiendan las necesidades específicas derivadas del desplazamiento y el acceso sin discriminación a la oferta social del Estado, haciendo énfasis en las políticas del resorte de la autoridad local y en la complementariedad en las respuestas en materia de vivienda, tierras y generación de ingresos.

**Atención de comunidades no desplazadas.** La sostenibilidad de las medidas implica incorporar en la respuesta a las comunidades no desplazadas que comparten con ellos en los lugares de retorno, reubicación e integración local problemáticas comunes con esta población.

**Atención de las emergencias.** La adecuada protección de los derechos y la mitigación del impacto generado por el desplazamiento obliga a las autoridades a prever la forma como puede atender las eventuales emergencias que se presenten. Para ello, deben contar con planes de contingencia actualizados y con recursos suficientes disponibles para poder cumplir con los planes señalados.

**Planeación de la respuesta.** Los departamentos y municipios que han formulado el Plan Integral Único (PIU) cuentan con un insumo fundamental en la identificación de acciones y recursos necesarios para atender las necesidades de la población desplazada. El PIU debe integrarse al plan de desarrollo y verse reflejado en los compromisos presupuestales. Así, resulta ideal alcanzar correspondencia entre lo indicado en el plan nacional de desarrollo, el plan departamental y el plan municipal y, de otra,

lo definido en el Plan Nacional de Atención y el PIU del correspondiente ente territorial.

**Asignación suficiente de recursos:** Los recursos escasos obligan a las autoridades a efectuar un ejercicio de concurrencia y complementariedad. Los \$1.1 billones de pesos incorporados en la Ley Anual de Presupuesto deben ser multiplicados con el esfuerzo presupuestal de los entes territoriales. Si no hay integración entre los recursos de los diferentes niveles de gestión, los impactos serán reducidos. La asignación de subsidios en materia de vivienda o de tierras (incluyendo apoyo para proyectos productivos) es una de las áreas en que la complementariedad ha alcanzado mayores resultados.

La incorporación del tema de desplazamiento den-

tro de los planes de desarrollo es una necesidad inaplazable. Para ello, las autoridades deben obtener la información mínima suficiente que les permita planificar su respuesta. Para la operación del sistema de atención en el nivel local, las autoridades deben prever los recursos que les permitan mantener el funcionamiento de las instancias de coordinación y planeación de la respuesta –comités territoriales– mantener actualizados sus planes de atención y contingencia, al igual que el plan integral único, y propiciar el mejor aprovechamiento de los recursos que el nivel nacional ha asignado hasta el 2012. En todo este proceso, la participación de la población desplazada es fundamental tanto en la identificación de las necesidades y vacíos como para propiciar la sostenibilidad de las medidas.



---

## ¿Cómo incluir el enfoque sobre minas antipersonal en el plan de desarrollo?

Aunque en Colombia se han presentado campos minados desde hace más de 20 años, en los últimos seis años su uso se ha incrementado en forma desproporcionada. Colombia es hoy el único país en América Latina -y uno de los pocos en el mundo- donde aún son colocadas minas antipersonal en los campos. Desde 2005, Colombia ocupa el primer lugar en el mundo en número de víctimas.

Uno de los problemas más serios en esta situación es la enorme incidencia directa que esto tiene sobre la población civil. La presencia de minas antipersonal en los campos conlleva a las comunidades al confinamiento, pues no pueden salir de su territorio; al desplazamiento forzado; genera desempleo; descomposición de unidades familiares; obstáculos para el retorno de familias desplazadas; deserción escolar y discapacidad permanente. Esto tiene efectos devastadores en las condiciones sociales y económicas de las comunidades.

Actualmente en Colombia, 31 de los 32 departamentos han reportado accidentes por minas antipersonal (MAP) o munición sin explotar (MUSE). En los últimos diez años, 567 municipios han resultado afectados.

Por lo tanto, es indispensable fortalecer la habilidad de individuos y la comunidad para vivir en un ambiente de serias amenazas por minas, así como fortalecer la capacidad de las instituciones locales para responder en forma efectiva, incluyendo la asistencia a las víctimas de minas.

Por esto, es importante que los planes de desarrollo municipales y departamentales tengan en cuenta la necesidad de identificar si existe esta problemática en su localidad y en caso afirmativo incluir medidas de prevención y atención que conduzcan a ofrecer condiciones para superar esta situación.

Varias son las vías a través de las cuales los planes de desarrollo pueden incluir la prevención y atención frente a los campos con minas antipersonal:

## **DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN LOCAL DE MINAS Y OTROS OBSTÁCULOS**

Es condición para enfrentar la situación elaborar un diagnóstico participativo, con fuentes primarias y secundarias, para mejorar la planeación y los procesos de decisión. Así, se contará con instrumentos de planeación para una mejor respuesta de las políticas.

Este estudio de impacto de minas antipersonal debe incluir de manera especial a las comunidades locales. En este proceso es clave contar con su confianza porque son los que mejor conocen el impacto de las minas y MUSE en sus comunidades. El estudio tiene que reconocer que algunas áreas son inaccesibles, que se continúan colocando minas y que el conflicto está en constante evolución. Por lo tanto, los mapas y otros datos necesitan ser actualizados de manera frecuencia.

## **ATENCIÓN A LAS VÍCTIMAS**

### **Atención integral en salud a las víctimas de minas**

Asegurar la atención médica de emergencia, la rehabilitación física y la atención psicosocial a las víctimas de minas es el principal objetivo, para lo cual es relevante la siguiente serie de acciones: articular Juntas de Invalidez en todos los departamentos; aplicar de forma

homogénea en todo el país los criterios de evaluación y verificar dicho proceso; fortalecer el conocimiento institucional en el tema de derechos de las víctimas y deberes de las instituciones.

Frente al tema de la articulación institucional es necesario crear espacios comunes de coordinación abiertos a todas las entidades que trabajan en el tema; establecer una ruta de atención común para la atención de cualquier víctima y realizar un registro completo de víctimas/accidentes que esté unificado.

La rehabilitación debe ser integral, lo que implica la realización de exámenes físicos completos, rehabilitación psicológica, reintegración socio-económica, inclusión de la familia/comunidad en el proceso.

### **Atención legal a las víctimas de minas**

En la asistencia legal para víctimas es importante dar a conocer los derechos que asisten a los afectados e indicarles cómo reclamarlos -creación y divulgación de materiales, asequibles a todos-, ejercer acciones legales ante la justicia por la reclamación de los derechos y denunciar los aspectos de la norma que sean contrarios a la Constitución y/o al derecho internacional (DDHH y DIH).

Asegurar que los derechos de las víctimas de minas antipersonal estén contemplados en una política pública, que establezca programas y presupuesto que

garantice los derechos de adultos y niños víctimas de minas y munición sin explotar.

## Educación en riesgo

Es importante que las primeras acciones en este tema estén dirigidas a elaborar programas de capacitación que lleguen a las comunidades, unificar los estándares y el lenguaje para las distintas subculturas que existen en el país, despolitizar el lenguaje en los materiales que se utilicen, verificar los materiales utilizados por parte de los expertos a la luz de los estándares internacionales en materia de minas antipersonal, articular las actividades que realiza cada organización para evitar duplicación de esfuerzos en algunos lugares y ausencia en otros y coordinar la información sobre incidentes y accidentes para que sea más fácil identificar áreas prioritarias para la educación.

También es relevante la creación de un foro de coordinación que convoque a todas las organizaciones de la sociedad civil comprometidas en el tema para elaborar planes de acción, diagnósticos, mapas de actividades existentes, estándares que se deben utilizar y revisión de materiales para verificar que sean adecuados. La red creada por medio de este foro se podría aprovechar para que los mensajes lleguen a las comunidades y para la realización de una veeduría por parte de la sociedad civil. De la misma forma, hay que facilitar programas de educación que puedan llegar a las comunidades para ayudarlas a convivir con el riesgo.

Es indispensable promover una cultura de autoprotección y prevención en las comunidades de más alto riesgo por la presencia de minas antipersonal, mediante información y campañas pedagógicas que difundan actitudes y prácticas de seguridad.

Hay que vincular en los planes educativos institucionales estrategias para adelantar programas de educación para la reducción de riesgos de accidentes con minas antipersonal y munición sin explotar. Se necesita, por tanto, sensibilizar a las instituciones educativas para adoptar las acciones necesarias y garantizar la educación a víctimas de minas antipersonal.

Una estrategia conjunta a nivel comunitario podría crear y organizar redes de víctimas de minas, mejorando su acceso a la información y a los mecanismos de asistencia que sean establecidos.

Como herramientas de prevención es aconsejable acciones para señalar (a través de vallas, avisos, etc) todas las zonas afectadas o que son sospechosas de serlo. Con esta información y teniendo en cuenta el estudio de impacto y aquellas zonas con un mayor impacto sobre la población civil, se podrá planificar y establecer las prioridades del desminado humanitario.

Fortalecimiento de la capacidad de respuesta de las instituciones públicas y programa de seguimiento  
Con el fin de lograr una mayor eficiencia e impacto en la política pública contra minas es indispensable una mayor coordinación de las diferentes instancias públicas y también privadas que tienen relación directa con la solución de esta problemática.

En ese sentido es un paso importante la creación del Programa Presidencial para la Acción Integral contra las Minas Antipersonal PAICMA como “una instancia de coordinación, seguimiento y evaluación de los esfuerzos de los distintos actores que participan en la superación de la problemática”.

El reto ahora es que cada vez sea mucho más sólida esa coordinación, que implicará, además, el fortalecimiento de la capacidad de respuesta del grupo de entidades y organizaciones disponibles para la prevención y atención de accidentes por minas. Esto, de manera explícita, debe incluirse en los planes de desarrollo.

Otro paso importante será destacar la importancia de monitorear la implementación en el municipio o en el departamento de las acciones integrales de prevención y atención ante la presencia de minas antipersonal.

## Desminado

El desminado humanitario tiene que llevarse a cabo con estándares humanitarios en las zonas civiles y, como se afirmó, con una participación activa de las principales fuerzas de la zona, municipio o departamento afectado. Por lo tanto, son indispensables estudios sobre la presencia de MAP y MUSE para le-



vantar dichos artefactos y, posteriormente, sí iniciar el proceso para lograr que, por ejemplo en el caso de los desplazados, su retorno se dé en condiciones de seguridad.

Debe reconocerse que no puede haber un sólo modelo de desminado humanitario dada la complejidad del contexto colombiano, en donde son tan diversas las condiciones de seguridad, las características políticas, geográficas y de presencia de grupos armados ilegales. En ese sentido hay que hacer evaluaciones específicas para evitar poner en peligro a las comunidades.

Es importante que la comunidad esté bien informada por parte de las autoridades locales sobre cuándo y dónde se van a realizar labores de desminado militar o humanitario.

Dentro de los planes de desarrollo se pueden impulsar las comisiones impulsoras de desminado humanitario, como la que se creó en Samaniego, Nariño, conformada por líderes de la comunidad, la Alcaldía, la Iglesia y organizaciones sociales y con el apoyo de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz. Es importante que en estas comisiones estén las diferentes instancias políticas, económicas y sociales del territorio para asegurar un trabajo coordinado y el compromiso de todos.

Estas comisiones tienen la tarea de promover acciones de urgencia, que puede incluir educar a la población para reducir los riesgos de accidentes, avanzar hacia un desminado humanitario, delimitar y señalar las zonas con alto grado de peligrosidad luego de un diagnóstico de la situación.

### **IMPLEMENTACIÓN DE PROYECTOS ECONÓMICOS.**

Además de las actividades arriba mencionadas, el plan debe promover proyectos específicos que beneficien a las comunidades y actores locales, al menos en las siguientes áreas:

- Asistencia a las víctimas de minas con énfasis en la recuperación socioeconómica y reintegración social. Las estrategias para la productividad deben contemplar las necesidades de las familias de las víctimas y de las comunidades afectadas por minas.
- Entrenamiento de promotores y trabajadores de salud locales, que incluya la sensibilización en torno a los derechos de las víctimas, orientado a humanizar el tratamiento profesional en la respuesta de emergencia ante accidentes por minas.



# Poblaciones específicas

---

## ¿Cómo incluir el enfoque de género en el plan de desarrollo?

Aunque el tema de género no es nuevo en el escenario de la construcción de planes de desarrollo, para avanzar en la construcción de la equidad de género es necesario seguir haciendo visible la importancia y la responsabilidad que tienen los y las gobernantes para dar cumplimiento en sus territorios a los compromisos internacionales y nacionales en materia de derechos, inclusión y empoderamiento de las mujeres.

Y se habla específicamente de las mujeres porque la brecha de inequidad está representada por la exclusión histórica en los derechos y en el lenguaje y, además, por la asignación de roles que han hecho las sociedades y los gobiernos.

Esta es una nueva oportunidad para que, en los diferentes territorios, las agendas comunes del movimiento social de mujeres –donde se priorizan sus intereses colectivos– sean incluidas en los contenidos del plan, en el presupuesto y en su posterior proceso operativo. Hay que tener en cuenta varias consideraciones de género:

- Estas son relaciones que se establecen a partir de lo que se considera que es ser hombre o mujer en una sociedad determinada.
- Es una construcción social y cultural que se transforma con el tiempo.
- Describe la situación y las relaciones de poder entre mujeres y hombres en los diferentes ámbitos de interacción: la familia, el trabajo, la comunidad, la vida pública.
- Permite señalar las limitaciones y las oportunidades que enfrentan mujeres y hombres, de diferentes grupos socio económicos o culturales, por sus roles de género.
- tienen mayor oferta laboral y mejor remuneración.
- **Políticas:** Menor presencia en espacios de toma de decisiones y en cargos de poder.
- **Económicas:** Menores ingresos, incluso en el desempeño de los mismos cargos que los hombres: las mujeres reciben el 75%, es decir el 25% menos por iguales responsabilidad y niveles de exigencia.
- **Sociales:** Mayores niveles de pobreza en las mujeres y son víctimas permanente de todas las formas de violencia.

Las inequidades de género se evidencian de diferentes maneras:

- **Laborales:** Mayor vinculación de las mujeres a las actividades informales, de menor remuneración y de la economía marginal.
- **Educativas:** Menores oportunidades para las mujeres de prepararse y de acceder a carreras que

Estas inequidades se refuerzan a través de la asignación social de roles diferenciados entre mujeres y hombres (las mujeres en el espacio doméstico (espacio privado) y los hombres en el espacio público); en estereotipos, que han limitado posibilidades a hombres y a mujeres para participar en otras esferas de la sociedad y asumir otros roles distintos a los impuestos socialmente; y en la discriminación directa que históricamente enfrentan las mujeres en el contexto de una sociedad patriarcal, diseñada

y pensada en masculino. Esto generó procesos de exclusión que aún hoy persisten.

En Colombia la brecha de inequidad, además de la social, entre hombres y mujeres se remonta a la vulneración histórica de los derechos de las mujeres. Por ejemplo, hace 50 años fueron reconocidos los derechos políticos de las mujeres y en 1932 se les permitió el acceso a la educación.

Una política pública con enfoque de género implica incluir, en las distintas fases del proceso de las políticas, a las mujeres y a los hombres con sus necesidades prácticas y sus intereses estratégicos y revisar el impacto diferenciado de su implementación sobre ellos y ellas. Tener unas políticas públicas con enfoque de género:

- Facilita una nueva forma de mirar y pensar los problemas, las necesidades, los procesos sociales y los objetivos de desarrollo local.
- Requiere una metodología de trabajo que favorezca la equidad de género y elimine la discriminación y subordinación de las mujeres.
- Posibilita el establecimiento de una nueva relación entre los gobiernos locales y las mujeres, en donde se privilegia su identidad ciudadana, sus derechos y su papel como actoras estratégicas del desarrollo local.

Esta política implica también planificar con enfoque de género, que no es otra cosa que una propuesta metodológica orientada a transformar el territorio y mejorar las condiciones de vida de la población, que considera que aun cuando hombres y mujeres son diferentes biológicamente, ambos tienen iguales derechos y oportunidades.

Una planificación con enfoque de género orienta y organiza las intervenciones sobre un territorio y ayuda a construir un territorio local donde tanto hombres como mujeres puedan contribuir al desarrollo; a abrir espacios de participación para todos los habitantes (hombres y mujeres) y a generar nuevos modelos de desarrollo local integral, flexibilizando las relaciones de poder existentes entre los géneros. Cuatro son los elementos necesarios para este tipo de planificación:

1. La sensibilización como punto de partida: Para

generar conciencia frente a las desigualdades de género es necesario sensibilizar y capacitar a los diversos actores que intervienen en el desarrollo de políticas y programas, tales como:

- Aquellos que intervienen en la toma de decisiones, de carácter político y técnico.
  - Funcionarios(as) y técnicos(as) tanto del sector público como de otras instituciones que ponen en marcha las políticas, programas y proyectos.
  - Las personas que participan en los planes y programas.
2. La información: históricamente la información ha invisibilizado a las mujeres y por ello es importante que los registros de toda la información sea desagregada por sexo. En este aspecto juegan un papel fundamental las Secretarías de Planeación.
  3. La identificación de los roles de género (principales áreas de desigualdad):
    - División sexual del trabajo.
    - Acceso desigual a recursos productivos, económicos y servicios.
    - Acceso de las mujeres a las instancias de toma de decisiones y de la distribución del poder.
  4. Reconocimiento de las necesidades prácticas y las necesidades estratégicas.
    - Necesidades prácticas de las mujeres – condición: se refieren a las condiciones materiales de vivienda, educación, ingreso, capacitación, etc. Estas pueden ser satisfechas sin transformar los roles de género tradicionales.
    - Necesidades estratégicas de las mujeres – posición: Son aquellas que hay que remediar para superar la posición subordinada de las mujeres a los hombres en la sociedad. Tienen que ver con el empoderamiento de las mujeres

Si se tienen en cuenta las anteriores consideraciones será mucho más fácil comprender la necesidad

y el por qué incluir la perspectiva de género en los planes de desarrollo. Estas son algunas herramientas prácticas para que dicha inclusión sea una realidad:

- Revisar el cumplimiento la Ley 581 de 2000 o ley de cuotas en la composición del equipo de gobierno.
- Incluir en los Consejos Territoriales de Planeación la representación de las organizaciones de mujeres.
- Convocar y reconocer el conjunto de organizaciones de mujeres como movimiento social en el territorio e interlocutar con ellas.
- Apoyar la construcción de agendas comunes de las mujeres en las localidades (necesidades prácticas e intereses estratégicos).
- Incorporar las agendas comunes de las mujeres en los proyectos estratégicos.
- Incluir la creación de un mecanismo institucional (secretaría u oficina), que oriente las políticas de equidad para las mujeres y la construcción territorial de una política pública para la equidad de género.
- Destinar en el presupuesto recursos específicos para apoyar los procesos colectivos de las mujeres.



---

## ¿Cómo incluir el enfoque de infancia, jóvenes y paz en el plan de desarrollo?

Un plan de desarrollo territorial debe considerar a la población de infancia, adolescencia y juventud del departamento y municipio como la base de su desarrollo social y económico sostenible porque son ellos el fundamento para construir el capital humano.

Si los departamentos y municipios buscan el crecimiento económico y la equidad de manera sostenible, el plan debe focalizar sus políticas económicas y sociales en mejorar las condiciones de vida de esta población. La infancia comprende de los 0 a 18 años, según la Convención Internacional de los Derechos del Niño, y la juventud, de los 14 a los 26, según la Ley de Juventud de Colombia.

Para incluir a la infancia, adolescencia y juventud en los planes de desarrollo y en las políticas públicas territoriales es importante tener en cuenta estos elementos:

1. **Definir como objetivo general del plan de desarrollo mejorar las condiciones de vida de infancia y juventud.** Por ejemplo: “Un departamento o municipio que promueve el desarrollo de la infancia y la juventud y la integra al desarrollo de la región”.
- La construcción del Plan por objetivos y no por sectores puede permitir una mirada más integral y estratégica sobre los objetivos de desarrollo del municipio o departamento y desde allí identificar las prioridades y estrategias. Ayuda, además, a una mayor integra-

lidad y visibilidad de la población de infancia y juventud. Por ejemplo, si el plan tiene por objetivo general “Mejorar las condiciones de vida de la infancia, la juventud y la familia, en un contexto de desarrollo social y económico sostenible” desde un enfoque de derechos, de población y diferencial, el siguiente paso será identificar los factores determinantes que deben ser afectados o atendidos para lograr este objetivo. Esos factores serán los objetivos estratégicos del plan.

- Un plan de desarrollo con sus objetivos generales y específicos y con enfoque de derechos identifica las prioridades, las metas y las estrategias para alcanzarlas en un periodo de cinco años.
- Un plan de desarrollo que considera el enfoque de derechos, población y territorio en su construcción y por lo tanto no habla de necesidades sino de garantía de derechos hace un análisis de situación por población (ciclo de vida) y sus contribuciones al desarrollo.
- Al definir la estructura del plan por objetivos o por poblaciones y no por sectores, obliga a la entidad territorial y a sus diferentes actores a preguntarse qué deben hacer para alcanzar los objetivos de manera integrada y no por compartimentos. Por ejemplo, si el objetivo es la familia y la niñez, varios sectores tienen que preguntarse qué hacer para entender y atender a esta población como un todo.
- Si se requiere mayor productividad y competitividad de la región, esto implica mejorar las condiciones del recurso humano y, por lo tanto, lograr que los adolescentes terminen el nivel de educación media, se articulen con la educación superior y tengan oportunidades de ingreso y de futuro.
- El plan de desarrollo debe promover el desarrollo social y económico sostenible y para ello, poner en el centro a la población de infancia, adolescencia y juventud.
- Mejorar las condiciones y oportunidades de esta población implica concentrar las prioridades en mejorar los entornos donde se socializa (familia, escuela, comunidad) y hacer

de ellos entornos protectores que los vinculen afectivamente con un proyecto de vida sostenible. Esto generará, a su vez, habilidades y expectativas.

2. **Incluir un título o capítulo dirigido a la promoción del desarrollo infantil y juvenil en el marco del desarrollo humano sostenible.** Evidenciar las conexiones entre desarrollo de la adolescencia y el desarrollo de la primera infancia y su proyección para el desarrollo juvenil.

- Realizar el diagnóstico social de la situación de los derechos de la niñez y la adolescencia en el departamento y el municipio. Esto implica identificar el grado de vulneración de los derechos, las limitaciones para garantizarlos, los servicios institucionales que tienen y sus limitaciones y las capacidades de niñas/niños, adolescentes, Jóvenes y las comunidades. Este diagnóstico social debe incluir distintas perspectivas, las cuales deben ser diferenciadas:
  - *El grado de desarrollo - ciclo vital:* Tener en cuenta que la primera infancia comprende los 0 y 5 años; la infancia entre los 6 y los 12 años; la adolescencia entre los 13 y 17 años y la juventud de los 18 a los 26.
  - *Género.* Las diferencias de género condicionan el desarrollo de los niños y las niñas en especial en la adolescencia y exigen atención especializada.
  - *El lugar de residencia.* En zonas urbanas y rurales el desarrollo infantil y adolescente es muy distinto.
  - *La etnia y cultura.* Es necesario que los servicios destinados a la garantía de derechos respeten y se adapten a la multiculturalidad (pluralidad de condiciones culturales).
- Los objetivos de política pública en infancia y adolescencia en el departamento y el municipio deben estar orientados a lograr el ejercicio de los derechos en cuatro áreas: existencia, desarrollo, ciudadanía y protección.
- El logro de los objetivos de política depende de tres acciones indispensables y complementarias: las garantías universales, que son el soporte principal del enfoque de derechos; la superación de situaciones de limitación en el acceso a las garantías universales y el resta-

blecimiento de los derechos cuando estos han sido vulnerados.

- Para definir las prioridades se aconseja analizar cómo la población, según su ciclo de vida, se expresa en términos de sus derechos y metas alcanzables en 5 años.
- Hay que definir indicadores de seguimiento, que tengan en cuenta:
  - Indicadores de logro para cada prioridad y meta identificada en los términos del mejoramiento en las condiciones de vida de las niñas, niños, adolescentes, jóvenes y adolescentes. Por ejemplo, el número de adolescentes que terminan la educación media en el municipio y continúan con educación superior.
  - Metas en el corto, mediano y largo plazo y un sistema de seguimiento, monitoreo, evaluación a los objetivos y metas del plan de desarrollo de acuerdo a los indicadores definidos.
- Es indispensable el fortalecimiento de la estrategia de acompañamiento y seguimiento para el mejoramiento de la calidad de vida de la infancia y la juventud y su aporte al desarrollo social y económico sostenible de la región. La estrategia “Hechos y Derechos: Colombia tierra de niñas, niños, adolescentes y jóvenes”, liderada por UNICEF en alianza con la Vicepresidencia de la República, la Procuraduría General, el Instituto de Bienestar Familiar y la Federación Nacional de Departamentos, promueve en el ámbito territorial la eficiencia y eficacia de la gestión pública orientada a garantizar y restituir los derechos de la infancia y la adolescencia mediante la articulación, complementariedad y búsqueda de sinergias de la acción programática y presupuestal del Estado. Enfatiza la responsabilidad de la sociedad civil organizada y abierta y particularmente la del sector privado.

### 3. Prevención o limitación del impacto de la violencia en jóvenes y niños.

La población de infancia, adolescencia y juventud pueden ser víctimas del reclutamiento por parte de los grupos armados ilegales ya sea porque son forzados a entrar en sus filas, porque

no tienen opciones de desarrollo, por la violencia intrafamiliar, por el deseo de portar armas o porque han habido en medio de la presencia de ilegales.

La vinculación o el reclutamiento de niños, niñas y adolescentes viola los derechos humanos de los niños y niñas. Tal y como lo establece la Convención sobre los derechos del niño y su Protocolo Facultativo es un delito tipificado en el Código Penal, constituye un crimen de guerra sancionado por los Convenios de Ginebra y el Estatuto de la Corte Penal Internacional.

¿Cómo prevenir esta situación? Estas son algunos aspectos a tener en cuenta en los planes de desarrollo:

- *Las oportunidades educativas.* Quien va a la escuela tiene menor probabilidad de vincularse a la confrontación y por ello es importante que se dé prioridad educativa a las zonas donde hay mayor riesgo de reclutamiento por parte de los actores armados. Algunas estrategias serían: mayor cobertura educativa, mejorar las deficiencias de la educación en las zonas rurales, formular estrategias que disminuyan la deserción escolar, impulsar el diseño de currículos acordes con las necesidades de cada región, especialmente en el campo, y dar información y adiestramiento al maestro rural para que le ayude al alumno a desenvolverse en zonas violentas y donde hay presencia de guerrilleros o paramilitares.
- *Las oportunidades productivas.* Es importante reducir el desempleo rural, ya que cuando no hay oportunidades de actividad económica, existe mayor probabilidad de que se produzca migración de mano de obra no calificada hacia zonas de cultivos ilícitos, a centros urbanos o, incluso, hacia grupos armados ilegales. En muchos casos los jóvenes están buscando cómo salir de la pobreza y los estudios han demostrado que jóvenes y adolescentes reciben un pago mucho mayor en las filas de estos grupos que en un empleo legal.
- *Oportunidades lúdicas, deportivas y para la expresión artística.* La falta de oportunidades para el buen uso del tiempo libre y las horas que niños, adolescentes y jóvenes recorren el

pueblo o el barrio sin ningún tipo de compañía de la familia son un buen escenario para que sean seducidos por grupos armados ilegales. Por lo tanto, es importante que en el plan de desarrollo se incluyan programas que fortalezcan y estimulen la expresión artística de niños, adolescentes y jóvenes. Invertir en centros de formación deportiva para niños y jóvenes en condiciones de marginalidad, fomentar la creación de espacios y escenarios para la actividad lúdica, ofrecer más y mejores oportunidades de esparcimiento y propiciar la realización de eventos deportivos son algunas de las estrategias para tener en cuenta.

Adicionalmente hay que trabajar en el fortalecimiento de los entornos protectores. Un entorno protector supone un conjunto de elementos interconectados que previenen que el niño, niña o adolescente enfrente situaciones de violencia, abuso y explotación, crucial para su supervivencia, su salud y su bienestar. Estos entornos exigen el interés, reconocimiento y compromiso del Gobierno con la protección de los niños, niñas y adolescentes y la certeza de que todos los niños, niñas y adolescentes tienen el mismo derecho al acceso a servicios básicos de calidad, como educación, salud, recreación, saneamiento básico, apoyo psicológico o mecanismos de reintegración.



Para reducir su exposición a cualquier forma de violencia es necesario protegerlos frente a cualquiera de estas violaciones. Como premisa para su protección, es necesario tener en cuenta que:

- La protección de los derechos de los niños y niñas ha de ser holística o integral.
- Los niños, niñas y adolescentes son sujetos de derechos.
- El enfoque debe desplazarse de las necesidades a los derechos, del asistencialismo a la protección.

- Las medidas preventivas de la vinculación de niños, niñas y adolescentes a grupos armados no deben tratarse de forma aislada, sino en un marco de protección integral: enfocando el trabajo de prevención a la reducción de la vulnerabilidad de niños, niñas y adolescentes a padecer violencia, abuso o explotación. Implícitamente se estará reduciendo su exposición a entrar en dichos grupos armados.

Estos son algunos ejemplos de acciones para la construcción de entornos protectores que prevengan el reclutamiento:

- Disminuir los factores de riesgo (amenazas) que hacen posible tanto la violencia armada organizada como la violencia política armada
- Garantizar la inclusión social de niños, niñas y jóvenes, y el disfrute de sus derechos civiles, políticos, económicos sociales y culturales.
- Crear sistemas de monitoreo y vigilancia sobre el cumplimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes que documenten la incidencia y naturaleza de los abusos, y que permita una respuesta estratégica y coordinada de las instituciones.
- Promover la participación en proyectos, clubes e iniciativas locales para que los niños, niñas, adolescentes y jóvenes conozcan sus derechos e interactúen entre ellos.
- Asegurar mecanismos de rendición de cuentas en lo que se refiere a crímenes contra niños y niñas y establecer procesos amigables en el caso de que estén involucrados en procesos de justicia y paz.
- Proporcionar a niños, niñas, adolescentes y jóvenes mecanismos seguros para su participación.
- Asegurar el empoderamiento ciudadano: participación social y política de niños, niñas y jóvenes, y comunidad en los procesos de convivencia, desarrollo humano y paz, en un marco de derechos.
- Promover acciones intersectoriales para la

prevención, detección y atención de casos de violencia intrafamiliar, abuso sexual, y explotación, entre otros.

- Realizar campaña y acciones que prevengan el trabajo infantil.
- Generar acceso a oportunidades de capacitación para un empleo digno para jóvenes.
- Promover acciones con familias y comunidades para proporcionar apoyo psicosocial a niños, niñas y adolescentes afectados por el conflicto.
- Proporcionar asistencia integral a los niños, niñas y adolescentes víctimas de la violencia.

#### *El papel del Alcalde*

El Alcalde o Alcaldesa tiene dos funciones básicas en su papel de garante de la política pública de la infancia y la adolescencia, como lo establece el Marco para las políticas públicas y lineamientos para la planeación del desarrollo de la infancia y la adolescencia en el municipio, investigación del Departamento Nacional de Planeación con apoyo técnico del Fondo de Población de las Naciones Unidas:

- “Coordinar con el municipio el conjunto de organismos que prestan servicios para la infancia y la adolescencia (denominados sistemas de garantías), en la cual se incluyen servicios de responsabilidad directa de la administración municipal y otros servicios y mecanismos de vigilancia que son del orden departamental y nacio-

nal. El Alcalde tiene la función de orientar tanto los servicios de competencia municipal como los departamentales y nacionales que se prestan en su territorio.

- Ser representante y vocero de la niñez y la adolescencia, pues la comunidad le eligió, entre otras razones, para que represente los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes ante todas las instancias que deben garantizar esos derechos, de modo que exija y coordine sus acciones de acuerdo con las condiciones específicas de su comunidad. En ello radica su legitimidad para ser coordinador del sistema de garantías.

La responsabilidad principal del Alcalde, por tanto, es representar a los niños, niñas y los adolescentes para orientar el sistema de garantías de sus derechos en el municipio a favor de ellos, independientemente de quiénes sean los prestadores de los servicios.

Adicionalmente, el Alcalde tiene la responsabilidad de prestar ciertos servicios que pertenecen al ámbito de sus competencias y garantizan algunos derechos de los niños, niñas y los adolescentes, como la prevención de la enfermedad y de las muertes evitables –que tiene que ver, por ejemplo, con las vacunas, la canalización de aguas o la organización del tránsito-, la organización de servicios de alimentación, la provisión de áreas recreativas, la organización de servicios de asesoría para los adolescentes, la gestión ambiental, la provisión de agua segura, la orientación de la educación, el emprendimiento de acciones contra el maltrato y el abuso, etc.”



---

## ¿Cómo incluir la atención a la población afrocolombiana en el plan de desarrollo?

La población afrocolombiana requiere un enfoque diferencial en los planes de desarrollo por tener características culturales particulares y por la discriminación a la que han sido sometidos históricamente.

El objetivo general de un plan de desarrollo con perspectiva afrocolombiana debería aportar los insumos necesarios para formular e implementar una Política Pública de Estado en los territorios que se caracterice por el impulso a una diferenciación positiva que conduzca a superar las condiciones de inequidad y discriminación que han afectado a la población negra/afrocolombiana, como lo señala la Propuesta Plan Integral de Desarrollo de las comunidades Negras 2007. Esto sería posible mediante cambios estructurales en el marco de un modelo propio de etnodesarrollo, que garantice el respeto a su integridad étnico-cultural, ambiental y territorial, su fortalecimiento institucional y organizativo como grupo étnico y el mejoramiento de su calidad de vida en una perspectiva de género y generación.

De esta forma, se daría inicio o se consolidaría en el territorio un proceso de cambio institucional desde la cosmovisión colectiva de las comunidades negras para que ejerzan autonomía sobre sus territorios, recursos naturales y ambientales; se consolidarían como sujetos colectivos étnico-cultural y político; contarían con procesos organizativos e institucionales fortalecidos; participarían real y efectivamente en los espacios de concertación, de decisión, de ejecución y de gestión; gozarían plenamente del ejercicio de sus derechos y mejorarían sus niveles de vida (capital humano, acceso a los servicios básicos y vivienda, etc.).

Un plan de desarrollo municipal o departamental que responda a la exigibilidad de derechos de las comunidades afrocolombianas partiría de un marco generalizado que incluya la concepción del desarrollo que las comunidades negras históricamente han construido en el territorio colombiano, el etnodesarrollo.

La Constitución del 91 así lo reconoce, al caracterizar a Colombia como una nación multiétnica y pluricultural, y lo reafirma la Ley 70 de 1993 o Ley de las Comunidades Negras, cuando señala que deberá contemplarse un plan de desarrollo de las comunidades negras: “Este plan propondrá las políticas de largo plazo y será el marco de referencia para que las políticas del Plan Nacional de Desarrollo respeten la diversidad étnica de la Nación y promuevan el desarrollo sostenible de esas comunidades de acuerdo con la visión que ellas tengan del mismo”.

Por ello, es importante que los planes de desarrollo de municipios y departamentos con población afrocolombiana en su territorio contemplen como referentes básicos los siguientes aspectos y/o ejes temáticos:

1. Partir de un diagnóstico participativo que recoja la realidad social, económica, político-organizativa y cultural de las comunidades afrocolombianas asentadas en el respectivo territorio.
2. Enmarcar el diagnóstico en un análisis del contexto local y regional, que contemple los siguientes elementos:
  - El impacto del conflicto sobre las comunidades negras.
  - Cómo la violencia ha “arrinconado” a los grupos étnicos por la lucha por el control sobre sus territorios, recursos naturales, bienes y servicios ambientales, salvaguardados desde sus culturas tradicionales por más de 150

años. Estas acciones generalmente terminan en el desplazamiento y el desarraigo de las comunidades negras.

- El negativo impacto ambiental y cultural que sobre los territorios colectivos genera la extracción de recursos naturales, como la minería; la madera y especies marinas en zonas costeras.
- La sustitución de los bosques o selva por monocultivos, ya sean estos de uso lícito -como la ganadería extensiva o la palma aceitera para la generación de biocombustibles- o de uso ilícito, como la coca impulsada por el narcotráfico. Es importante observar la posible destrucción de nichos naturales de gran biodiversidad como los manglares y los bosques de humedales.
- La construcción de obras de infraestructura en territorios habitados ancestralmente por las poblaciones afrocolombianas/negras.
- Dinámicas que conllevan al cambio de la propiedad de la tierra (y del territorio) y favorecen la propiedad privada y la concentración de la misma en territorios habitados ancestralmente por las poblaciones afrocolombianas/negras.
- La baja presencia estatal en sus territorios.
- El debilitamiento de los procesos de participación y organización social y comunitaria.

**Cuatro son las estrategias o líneas de acción que debe contener el plan de desarrollo local o territorial con perspectiva afrocolombiana:**

- Políticas públicas de tierras, territorios y gobernabilidad: políticas que apunten a garantizar la titulación colectiva de tierras para los Consejos comunitarios de población afrocolombiana y la protección de su diversidad re-

gional natural y cultural, en las zonas urbanas y rurales.

- Políticas públicas de inclusión, reparación y compensación: políticas públicas orientadas al reconocimiento del carácter étnico-cultural de la población, al logro de la equidad, a la afirmación del derecho a la diferencia, al fortalecimiento organizativo para la participación comunitaria, a la aplicación de medidas de acción afirmativa (como el sistema de cuotas y el trato privilegiado) y a la inclusión social con programas de vivienda, salud, servicios públicos y etnoeducación.
- Políticas públicas sectoriales de etnodesarrollo: políticas públicas que contemplen el fomento empresarial alternativo, el comercio justo con perspectiva étnica, la soberanía y la seguridad alimentaria, créditos y capital semilla y el saneamiento y la conservación de los territorios colectivos.

Un ejemplo que reivindican los afrocolombianos en el tema de la soberanía y la seguridad alimentaria es lo que están liderando las comunidades de afropescadores del Magdalena Medio, donde están impulsando la creación, en cada municipio, de los Consejos de Pesca Artesanal, el reconocimiento de los humedales como Bosques de Humedales y la entrega de estos a las comunidades de afropescadores para su manejo colectivo.

- Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario: Políticas públicas que garanticen la promoción y aplicación de estos derechos. En Putumayo, por ejemplo, los afrocolombianos desarrollan, con apoyo institucional público y privado y en coordinación con organizaciones indígenas y campesinas, una propuesta de Observatorio y seguimiento a los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales en sus comunidades. Estos serán insumos fundamentales para una política pública.



---

## ¿Cómo incluir la atención a la población indígena en el plan de desarrollo?

Los planes de desarrollo de los territorios Indígenas son prácticas ancestrales desarrolladas por dichas comunidades mucho antes de que la Constitución de 1991 contemplara la obligación de la Nación, los departamentos y municipios de hacer planes de desarrollo para acceder a los recursos del presupuesto nacional.

Los planes de desarrollo de los pueblos indígenas responden a la concepción de desarrollo que ellos tienen y quieren. En la actualidad, la esencia de los mismos está contemplada en los llamados *Planes de vida de las comunidades indígenas*.

Estos planes de vida reflejan profundos procesos de reflexión y participación que se producen en las comunidades, favorecen la reafirmación cultural y permiten asumir diferentes posiciones respecto a fenómenos sociales, económicos, políticos y culturales que afectan la vida de los pueblos indígenas.

Las distintas propuestas y preocupaciones plasmadas en estos planes se articulan en torno a los principios básicos de reivindicación territorial, la madre tierra y la autonomía cultural, ejes que determinan, en gran medida, la supervivencia de estos pueblos. Por lo tanto, los planes de vida son una estrategia de supervivencia que estos pueblos han adoptado para mantenerse como culturas diferenciadas en el contexto de la sociedad nacional. El término nace luego del reconocimiento formal del Estado a una nación pluriétnica y multicultural, enmarcada en la Constitución de 1991.

Los planes de vida son un instrumento político, son mecanismos de negociación, participación, concertación y control y son una herramienta para el fortalecimiento de los pueblos indígenas.

La postura filosófica o cosmovisión que se evidencia en estos planes y que debe estar presente en los planes de desarrollo territorial hunde sus raíces en la defensa de “la unidad de los pueblos indígenas, el territorio, la cultura y su autonomía”.

Apoyado en este marco conceptual de los planes de vida, un plan de desarrollo con perspectiva indígena deberá partir de un autodiagnóstico participativo, en donde intervenga y decida toda la comunidad, y que refleje la realidad social, económica, político-organizativa y cultural de las comunidades indígenas asentadas en el respectivo territorio. Dicho autodiagnóstico deberá estar enmarcado dentro de un análisis del contexto local y regional, que permita caracterizar el escenario real en el que se formula el plan para constatar, en la práctica, su pertinencia y viabilidad. La caracterización deberá contemplar:

- La utilización de una metodología diferente, que contemple una mirada desde lo propio, es decir desde dentro de lo indígena.
- La participación de la comunidad, una participación intercultural, pues de lo que se trata es de construir unidad en la diferencia.
- Una caracterización y territorialización del conflicto, que permita –desde la especificidad territorial– construir propuestas colectivas para la superación negociada del mismo.
- Determinar los actores económicos, sociales,

políticos y armados que intervienen en el conflicto.

- Determinar los diferentes recursos existentes en el territorio y el uso del suelo.

Para garantizar la perspectiva indígena en los planes hay que tener en cuenta que es indispensable preservar la identidad étnica y cultural, a partir de la cosmovisión y valores de las comunidades indígenas y la dirección de sus autoridades tradicionales. De la misma forma, es necesario promover la diferenciación positiva que conduzca a la transformación de las condiciones de inequidad, discriminación y falta de reconocimiento como sujetos de derechos, factores que tradicionalmente han afectado a esta población. Se requiere, por lo tanto, cambios estructurales en el marco de un modelo propio de desarrollo étnico que garantice el respeto a su integridad étnico-cultural, ambiental y territorial, su fortalecimiento institucional y organizativo.

Hay varios principios orientadores que deben tenerse en cuenta:

- *Unidad*: mecanismo de fortalecimiento organizativo para la defensa de las comunidades indígenas.
- *Tierra*: elemento esencial para la vida y desarrollo de los pueblos indígenas.
- *Cultura*: para el fortalecimiento, rescate y persistencia de la identidad como pueblos indígenas.
- *Autonomía*: para la aplicabilidad de los principios anteriores y como ejercicio de autoridad y poder.

En los planes de desarrollo se deberían plantear varios objetivos específicos, como estos:

- Organizar una educación (etnoeducación o educación propia) que responda a las necesidades y expectativas de la comunidad para mejorar la calidad de vida. Esta educación debe ser bilingüe, desarrollada por y para los indígenas, por que de ella depende en gran medida el fortalecimiento de la identidad como pueblos indígenas.
- Reconstruir, proteger y reivindicar la identidad

étnica de los pueblo indígenas para orientar las estrategias de sobre vivencia, a partir de un desarrollo integral.

- Reafirmar las organizaciones propias de la comunidad.
- Fortalecer la unidad de las comunidades indígenas.
- Consolidar la apropiación y control integral de los territorios indígenas.
- Ampliar los espacios para el ejercicio de la autonomía y la jurisdicción propia.
- Fortalecer la cosmovisión que garantiza que se reproduzcan los principios de integralidad de la cultura, pensamiento y oralidad propias de las comunidades indígenas.
- Fortalecer los usos y costumbres para generar mayor autonomía y un mayor grado de participación comunitaria, cohesión social y mayor respeto por la autoridad tradicional.
- Armonizar la planeación indígena con los sistemas de planeación territoriales y nacionales recordando que existe una planeación para la vida desarrollada por éstos pueblos.



Los siguientes son algunos ejemplos de proyectos y programas que podrían hacer parte de los planes de desarrollo:

- Proyectos para concertar con los estados locales la visión y enfoque de la perspectiva indígena en el plan de desarrollo, enfoque que más que planificar, se orienta a planear para la vida.
- Proyectos para la construcción, ampliación y saneamiento de resguardos y tenencia de tierras, en desarrollo de una estrategia de políticas públicas de tierras, territorios y gobernabilidad.

- Programas para el uso respetuoso del suelo, en defensa de la madre tierra.
- Proyectos para recuperar y fortalecer la medicina y los conocimientos ancestrales.
- Proyectos para incentivar los hábitos alimentarios ancestrales, promoviendo las prácticas de producción limpia. “Consumir lo que producimos”.
- Proyectos de bancos de semillas nativas en cada resguardo y la construcción de redes de intercambio de semillas.
- Desarrollar proyectos que promuevan políticas públicas de soberanía, autonomía y seguridad alimentarias.
- Proyectos para desarrollar en cada territorio indígena políticas públicas agroambientales, que promuevan el uso racional del suelo y la agricultura limpia.
- Proyectos para defender la biodiversidad productiva, como estrategia contra los monocultivos de uso lícito o ilícito.
- Proyectos concertados con el Estado para desarrollar planes alternativos para la erradicación manual, gradual y voluntaria de los cultivos de uso ilícito.
- Proyectos para promover y difundir en las comunidades la etnoeducación.



# Fortalecimiento y gobernabilidad

## ¿Cómo incluir el fortalecimiento institucional en el plan de desarrollo?

Para cumplir con los objetivos y metas del Plan de Desarrollo y ejecutar sus proyectos y acciones es necesario contar con una institución capaz de realizar adecuadamente la gestión territorial.

Aumentar la capacidad de gestión es una de las apuestas centrales del Plan de Desarrollo, no una secundaria. La sociedad local espera que la Administración pública sea capaz de liderar los procesos de desarrollo municipal centrados en la democratización y la convivencia.

En la compleja y cambiante situación de los municipios colombianos las estructuras organizativas deben adecuarse a los objetivos y a las prioridades de la gestión, no puede ser esta una “camisa de fuerza”. En otras palabras, la estructura administrativa debe viabilizar la operación de un plan de desarrollo que interviene de manera integral los problemas locales.

Por lo tanto, la institución territorial es un medio para el cumplimiento de los fines de la organización como un objeto sobre el cual hay que actuar para adecuarlo y mejorarlo. En términos generales se espera que una entidad territorial sea eficaz, eficiente, transparente y participativa, lo cual depende de la manera en la cuál se aborde la gestión y el fortalecimiento institucional.

El plan debe ofrecerles a los ciudadanos un diagnóstico claro de la situación institucional utilizando indicadores -en la medida de lo posible- que permitan valorar la situación de la entidad. En algunos casos, puede ser importante efectuar comparaciones con otros municipios. Por ejemplo, número de funcionarios por habitante, número de computadores por funcionarios, rapidez en la realización de los trámites, información disponible en la página web, existencia de sistema de quejas y reclamos, eficacia en el recaudo tributario, etc.

La administración departamental o municipal debe incluir en su parte estratégica y operativa los programas, proyectos y recursos dirigidos a garantizar que se dispone de la capacidad institucional requerida para cumplir con sus funciones y alcanzar los objetivos y metas fijadas en el plan de desarrollo. En dichos programas y proyectos se deben considerar de manera especial:

### 1. Valores y prácticas propias de la democracia participativa:

- Invitación y aceptación para que intervengan actores no tradicionales en los procesos de gestión, como organizaciones sociales y líderes ciudadanos.

### 2. Valores y reglas propias de la democracia representativa:

- Obligación de rendir cuentas al constituyente primario.
- Responder -como una prioridad política- a los

compromisos electorales, a las expectativas ciudadanas y a las necesidades de los pobladores en condiciones de equidad.

### 3. **Valores y prácticas propias de la institucionalidad moderna y democrática:**

- Visible en las acciones.
- Pública en sus decisiones.
- Claramente no corrupta.
- Que evite el uso de los recursos públicos y de las instituciones para favorecer intereses particulares.
- Que cumpla las normas que rigen la gestión municipal.

### 4. **Procesos de gestión en razón de:**

- Planeación participativa y estratégica orientada a resultados.
- Eficacia en el manejo de los recursos.
- Eficiencia en la obtención de los resultados.
- Efectividad de las apuestas de acción.
- Seguimiento y evaluación permanente.

### 5. **Equipo Humano líder:**

- Idóneo.
- Seleccionado por criterios de meritocracia.
- Cumplidor de las normas que rigen la gestión pública local.
- De reconocido comportamiento ético en la sociedad.
- Seleccionados de cara a la gente.

### 6. **Visión y gestión integral del desarrollo local que ponga como punto central la política social:**

- Una acción institucional orientada a potenciar las capacidades de las personas y el esta-

blecimiento de condiciones para el desarrollo de las mismas.

- Romper la lógica sectorial de la acción pública.
- Establecer como punto de partida el reconocimiento de problemas críticos, es decir aquellos que representan intersecciones de falencias y debilidades del desarrollo humano sostenible de los pobladores, el territorio y el gobierno.

En una gestión pública, los siguientes son los componentes que deben ser objeto de intervención:

#### • **Organización institucional**

El plan debe plantear con claridad cuáles son las dependencias y entidades responsables de las distintas funciones a cargo de la entidad territorial y proponer los ajustes necesarios. Por ejemplo, la creación de una oficina de participación o una empresa de servicios públicos, la fusión o supresión de entidades o dependencias. Esto se conoce, tradicionalmente, como una reforma administrativa.

#### • **Recurso humano**

El plan debe examinar cuál es la situación del recurso humano (experiencia, formación, remuneración) y definir las necesidades y acciones a tomar.

#### • **Planeación**

El plan debe revisar la capacidad existente en materia de sistemas de información para la planeación, herramientas de planificación y capacidad del recurso humano disponible y proponer los ajustes correspondientes.

#### • **Presupuesto**

El plan debe examinar los procedimientos y técnicas de elaboración del presupuesto, identificar los problemas y proponer las mejoras requeridas. Por ejemplo, sistematizar el manejo del presupuesto o incluir un enfoque orientado a resultados.

#### • **Finanzas**

El plan debe presentar un balance claro de la si-

tuación fiscal del municipio y de sus perspectivas para los próximos años, identificar los problemas y formular las acciones correspondientes. En el tema fiscal, el Departamento Nacional de Planeación ha elaborado un indicador de desempeño fiscal que es importante conocer y utilizar para el análisis y la definición de metas.

- **Contratación**

El plan debe revisar el recurso humano, los procedimientos y la sistematización de los procesos contractuales para identificar problemas y ajustes. La gestión adecuada depende, en buena medida, de la capacidad de contratar eficiente y eficazmente, respetando las disposiciones legales.

- **Control y evaluación**

El plan debe analizar la capacidad efectiva de la entidad territorial para ejercer un control interno adecuado sobre el uso de los recursos. Además, tiene que realizar las evaluaciones para verificar si se alcanzan los resultados previstos e identificar las causas de las situaciones observadas.

- **Recursos físicos y tecnológicos**

El plan debe hacer un balance de la disponibilidad de recursos (computadores, teléfonos, etc) y de las instalaciones (muebles y accesorios) para proponer acciones requeridas.

- **Información a la comunidad**

El plan debe examinar la situación existente en cuanto a difusión de información a la comuni-

dad -por medio de página web, publicaciones, etc., - y definir una estrategia para garantizar la transparencia y el acceso ciudadano.

- **Calidad**

El plan debe examinar la situación de la entidad y la realización de sus procesos y adelantar los procesos de mejoramiento y certificación de la calidad.

- **Servicio al ciudadano**

El plan debe examinar la situación sobre la reducción y simplificación de trámites y los canales de acceso y procedimientos y formular una estrategia en este campo.

- **Defensa jurídica**

Al plan le corresponde examinar cómo el municipio maneja la defensa jurídica de la administración para evitar que, mediante demandas, se afecten los recursos públicos.

Con base en el análisis de estos aspectos, la administración territorial debe formular una estrategia dentro de su plan de desarrollo, que puede denominarse gestión pública o fortalecimiento institucional. Dicha estrategia precisará objetivos y metas a alcanzar y, a partir de ello, se definirá programas o proyectos a adelantar y los recursos necesarios para su ejecución. Estos recursos deberán incluirse en el Plan de Inversiones, un componente del plan de desarrollo. ¿Qué clase de proyectos o programas?

Estos son algunos ejemplos:

COMPONENTE	META	PROYECTO
Organización	- Ajustar la estructura para cumplir adecuadamente con funciones y objetivos del Plan.	- Proyecto de Acuerdo de reforma administrativa por medio del cual se crean dependencias requeridas y se suprimen o fusionan las innecesarias, al tiempo que se crean los mecanismos de coordinación.
Recurso humano	- Profesionalizar la planta. - Mejorar las capacidades en temas específicos.	- Reestructuración de la planta de personal. - Plan de capacitación en temas prioritarios, como conflicto y paz y gestión ciudadana y sistemas de información.
Planeación	- Garantizar disponibilidad de información sobre resultados.	- Diseño y puesta en marcha de sistemas de información en pobreza, cobertura y calidad de la educación, cobertura de afiliación al régimen subsidiado, coberturas de servicios públicos. - Inclusión de los Objetivos del Desarrollo del Milenio.

COMPONENTE	META	PROYECTO
Presupuesto	- Agilizar el proceso de elaboración y trámite presupuestal.	- Sistematización del presupuesto.
Finanzas	- Incrementar el recaudo de recursos propios.	- Actualización catastral. - Sistematización del procedimiento de facturación y cobro. - Mejoramiento de los sistemas de seguimiento y control tributario.
Contratación	- Garantizar transparencia y objetividad.	- Sistematización de los procesos contractuales y publicación en página web.
Control y evaluación	- Producir informes oportunos.	- Creación de la oficina de control interno. - Diseño y puesta en marcha de un programa de evaluación de resultados.
Recursos físicos y tecnológicos	- Aumentar la disponibilidad de computadores por funcionario.	- Modernización tecnológica.
Información a la comunidad	- Garantizar la difusión de la información y el acceso fácil y oportuno.	- Montaje de página web de la entidad.
Calidad	- Garantizar el adecuado cumplimiento de los procesos.	- Proyectos de certificación de calidad de las dependencias.
Servicio al ciudadano	- Reducir el tiempo de trámites.	- Creación de centros integrados de servicio al ciudadano.
Defensa jurídica	- Disminuir el costo de la entidad por demandas.	- Montar sistema de seguimiento y análisis de las demandas.



## ¿Cómo incluir el fortalecimiento de la sociedad civil hacia la paz en el plan de desarrollo?

Las entidades territoriales tienen dentro de sus competencias la promoción de la participación de la ciudadana y el fortalecimiento de las organizaciones ciudadanas y comunitarias. Por tanto, además de crear condiciones para la participación (información, rendición de cuentas, apoyo a los espacios de participación), tienen la obligación de contribuir al fortalecimiento de las distintas formas de organización de la sociedad civil que lo requieran, bajo un enfoque de respeto a su autonomía. Adicionalmente, los municipios pueden destinar recursos del sistema general de participación al desarrollo comunitario.

En este contexto, en el plan de desarrollo se pueden tomar decisiones y acciones que contribuyan sustancialmente al fortalecimiento de la sociedad civil hacia la paz. En primer lugar, identificar la estructura existente de la sociedad civil con relación a la paz y establecer un marco de trabajo conjunto con miras a definir en forma participativa las acciones a adelantar. En este punto es importante encontrar propósitos

comunes que permitan articular las acciones de los gobiernos departamentales y municipales con las distintas organizaciones de la sociedad civil.

En segundo lugar, con base en la identificación de dichos propósitos comunes, el plan debe incorporar una estrategia o programa específico con relación a la paz y la garantía de los derechos humanos y civiles de la población. Esta comprenderá tanto las acciones que adelantará directamente la administración pública, como las acciones de apoyo específicas en materia de recursos, información, difusión y concertación con respecto a las distintas organizaciones de la sociedad civil. En caso de ser necesario, el plan considerará la creación o modificación de instituciones de la administración pública responsables de gestionar las acciones correspondientes.

Este tipo de acciones permitirá que la sociedad civil tenga un reconocimiento explícito por parte de las autoridades territoriales y unas garantías básicas para su funcionamiento. Esta actitud debe estar acompañada por una estrategia clara de garantía de los derechos de la población, en todos sus aspectos. Una condición necesaria para fortalecer los esfuerzos de la sociedad civil hacia la paz es incluir la paz, la democracia y el respeto a los derechos humanos y civiles como uno de los propósitos fundamentales de la acción de gobierno.

Adicionalmente, los gobernadores y alcaldes tienen por mandato constitucional y legal la responsabilidad de coordinar las acciones de otros niveles de gobierno en su territorio. Dado que en buena medida las competencias públicas relacionadas con el tema de la paz están en cabeza de entidades nacionales (seguridad, justicia, gobierno, etc.), los gobernadores y alcaldes, en la formulación de sus planes de desarrollo, deben promover la articulación entre las distintas instituciones. De esta forma, se establecerá una estrategia de conjunto y se crearán los espacios de diálogo que permitan el encuentro sistemático y organizado de todos los actores públicos con las distintas organizaciones de la sociedad civil.



Finalmente, el plan de desarrollo tendrá que contemplar claramente el papel que debe cumplir la Personería Municipal en el apoyo a las iniciativas de la sociedad civil con respecto a la paz y en el seguimiento al desempeño de los funcionarios públicos sobre el respeto a los derechos humanos.

La búsqueda de la paz no puede dissociarse de las acciones orientadas a fomentar el desarrollo y a combatir las situaciones extremas de miseria y pobreza. Las iniciativas de fortalecimiento de la sociedad civil hacia la paz deben contemplar claramente su articulación en el plan de desarrollo con las acciones orientadas a reducir la pobreza extrema, a fomentar actividades productivas y a mejorar las condiciones de accesos a los servicios sociales y públicos.

Estos son algunos proyectos específicos que podrían incluirse en el Plan de Desarrollo:

- Diseño y puesta en marcha de un sistema de información sobre las iniciativas a favor de la paz. La administración departamental y municipal debe establecer, como una de sus prioridades, la generación y difusión de información sobre el conflicto y las acciones que atentan contra la paz en el territorio correspondiente. Este sistema debe permitir hacer seguimiento a la situación y contar con análisis que ilustren a la comunidad sobre los avances y problemas. De esta manera la ciudadanía y sus organizaciones contarán con mayores elementos de juicio. El sistema tendrá que incluir información sobre la garantía de los derechos humanos y civiles a la población, realizar su monitoreo y divulgar los resultados.
- Apoyo a las campañas de la sociedad civil. Los gobiernos territoriales deben contemplar en sus planes de desarrollo las acciones específicas de apoyo a las campañas que promueva la sociedad

civil y la forma específica en la cual las distintas instituciones territoriales se vincularán a su adecuada ejecución. Con base en las consultas con las organizaciones correspondientes, el plan de desarrollo debe determinar el tipo de iniciativas más convenientes para el municipio, como las Asambleas Constituyentes por la paz u otras formas de organización y acción.

- Las acciones específicas que la administración territorial debe apoyar son: a) resistencia al conflicto armado; b) creación y fortalecimiento de los espacios de discusión; c) fortalecimiento de la organización social; d) control social a la gestión pública; y e) educación para la democracia y la ciudadanía.
- Apoyo a las organizaciones. El plan de desarrollo debe contemplar recursos específicos que garanticen las condiciones logísticas para el funcionamiento de las organizaciones y sus espacios de encuentro y, además, acciones de información, capacitación y divulgación.
- Articulación con iniciativas en curso. Dependiendo de las circunstancias del municipio, el plan de desarrollo debe articularse con iniciativas en marcha como los Programas Regionales de Desarrollo y Paz y los Laboratorios de Paz, que se ejecutan con apoyo de la cooperación internacional. Estos programas tienen ya una experiencia acumulada, metodologías definidas y procesos probados que pueden ser de especial utilidad para las entidades territoriales. El plan debe definir la forma en la cual apoyará estos proyectos.

Estos son algunos programas, con sus proyectos, que también podrían considerarse:

- Ciudadanía activa en la construcción de democracia y paz. Su objetivo sería promover la intervención de la ciudadanía y las organizaciones sociales en los asuntos públicos como estrategia de democratización y convivencia. Algunos proyectos serían:
  1. Información y formación para la ciudadanía. Estrategias de comunicación e información sobre instancias de participación municipal.
  2. Escuelas permanentes del llamado “aprendizaje experiencial” para la activación de la ciudadanía.

3. Estudio: radiografía social sobre actores sociales y políticos con presencia en el municipio.
  4. Concertación local sobre la creación y/o activación de instancias de participación ciudadana acordes con las expectativas e iniciativas del gobierno y la sociedad municipal.
  5. Deliberación y diálogo. Recuperar el espacio público como escenario de construcción colectiva en la zona urbana y rural del municipio.
  6. Activando el Consejo Municipal de Planeación y el Consejo Municipal de Desarrollo Rural. Instancias ciudadanas intervienen en la gestión rural del municipio y hacen seguimiento a la ejecución del Plan de Desarrollo.
  7. Organizaciones Sociales deliberantes. Promover la conformación de organizaciones sociales.
- Información de primera mano. Este programa buscará que la administración municipal informe y rinda cuentas sobre el proceso, los resultados y los impactos de la gestión municipal. Algunos proyectos podrían ser:
    1. Rendición de cuentas a la ciudadanía: proceso permanente de entrega de información veraz y confiable sobre el cumplimiento de compromisos del gobierno local.
    2. Implementación del programa “Internet para la rendición de cuentas”.
    3. Medios para comunicar. Carteleras, volantes y programas de radio que brinden información suficiente sobre la acción del gobierno local.
  - Control ciudadano que construye democracia. El objetivo será que la ciudadanía y las organizaciones sociales del municipio se hayan organizado para realizar ejercicios de control ciudadano a la gestión. Algunos proyectos serían:
    1. Formación de veedores ciudadanos. Procesos de aprendizaje para el ejercicio de este derecho.
    2. Protocolo para la entrega de información a los veedores ciudadanos.

- Promoción y afianzamiento de una ética ciudadana y de una cultura democrática. Se buscaría que el municipio promueva valores y prácticas de paz, convivencia, tolerancia y respeto al Derecho Internacional Humanitario. Los proyectos para lograrlo serían:

1. Estrategia de comunicación permanente con contenidos de DIH, Acuerdo Humanitario y tramitación pacífica de conflictos.
2. Campañas de comunicación permanentes.

Con base en las consideraciones anteriores, el plan de desarrollo debe incluir dentro de su plan de inversiones los recursos que destinará tanto a la búsqueda de la paz como al fortalecimiento de la sociedad civil hacia la paz. Asimismo, tendrá que fijar metas específicas a alcanzar, en forma conjunta con dichas organizaciones, y establecer un mecanismo de seguimiento periódico que verifique su cumplimiento y recomiende las acciones correctivas requeridas. Algunas de esas metas con cambios en la cultura política, cambios en el comportamiento de grupos armados e incidencia en la definición de políticas públicas.



---

## ¿Cómo incluir el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática en el plan de desarrollo?

Una gobernabilidad democrática vela por “conseguir que se respeten los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas, permitiéndoles vivir con dignidad; que las personas participen en la toma de decisiones que afectan sus vidas; que se pueda exigir responsabilidad a los encargados de la toma de decisiones; que las interacciones sociales se vean regidas por programas, instituciones y prácticas globales y justas; que exista igualdad entre hombres y mujeres en la esfera privada y pública y en la toma de decisiones; que no exista ningún tipo de discriminación; que las políticas económicas y sociales respondan a las necesidades y a las aspiraciones de los pueblos y que el objetivo de éstas políticas sea la erradicación de la pobreza y la ampliación de las oportunidades que las personas tengan en sus vidas”.

Esta es una gobernabilidad desde la perspectiva del desarrollo humano, como lo señala el informe mundial “Profundizar la democracia en un mundo fragmentado”.

En ese sentido, la gobernabilidad democrática es mucho más que votar un día de elecciones. Es un elemento central del desarrollo humano, es una vía para alcanzar condiciones más equitativas y mayores opciones para las personas, es el marco propicio para abrir espacios de participación política y social.

En el ámbito local ésta gobernabilidad se traduce en control territorial, pero principalmente en capacidad, legitimidad y transparencia de sus instituciones, autonomía de sus autoridades, en el libre y real ejercicio de la autoridad y apertura de la participación ciudadana en la toma de decisiones y en la gestión pública.

Estos son algunos elementos a tener en cuenta en los planes de desarrollo para contribuir en el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática.

- **Fortalecimiento de la justicia y los derechos humanos:** el fortalecimiento y la autonomía de la justicia contribuyen al mejoramiento de su eficacia y transparencia y, por ende, a su capacidad de garantizar y respetar los derechos humanos. Se deben consolidar estrategias que incrementen la capacidad de las instituciones estatales para la investigación, el juzgamiento y la sanción de delitos derivados de la violencia cometidos por miembros de organizaciones armadas ilegales.
- **Incremento de las capacidades de gestión pública y el ejercicio de la ciudadanía política:** fortalecimiento de capacidades de instituciones nacionales, a través de proyectos como el Sistema de Gestión para la Gobernabilidad (SIGOB), el cual permite un seguimiento detallado de las políticas sociales y económicas, o el programa de apoyo a la Gestión Gubernamental a través de los Consejos Comunales de Gobierno y estrategias de comunicación entre el gobierno central, los gobiernos departamentales y municipales y la comunidad.
- **Rendición local de cuentas:** implementar una herramienta de producción, sistematización y uso público de la información que permita a los gobiernos locales incrementar su capacidad para hacer rendición de cuentas y seguimiento sustantivo a la gestión. Se puede empezar con un acompañamiento al empalme 2007–2008 en algunos municipios colombianos, que sienten las bases de un sistema de rendición de cuentas para las nuevas administraciones locales.
- **Promoción de nuevos liderazgos:** incentivar a que los ciudadanos y las organizaciones sociales dinamicen nuevos liderazgos -especialmente los de actores tradicionalmente subrepresentados: jóvenes, mujeres, grupos étnicos, poblaciones rurales y víctimas del conflicto- para el mejoramiento de la calidad de la democracia local.
- **Participación de las mujeres:** incrementar la participación política de la mujer en el ámbito público. Su participación política contribuye al fortalecimiento de la democracia y a la gobernabilidad en todos los niveles y es una oportunidad para ofrecer caminos que conduzcan a la generación de un desarrollo equitativo en el que las políticas públicas y la legislación tengan en cuenta los intereses diferenciados de hombres y mujeres.
- **Corregir fallas institucionales del Estado** en lo local, en problemáticas como la corrupción, los déficit de legitimidad, la escasa injerencia local en la provisión pública de la seguridad, la fragmentación normativa de los espacios de participación ciudadana, la suplantación –o la cooptación del Estado local- por parte de los actores armados, la fragmentación del territorio y la debilidad de los departamentos como instancia intermedia.
- **El apoyo y fortalecimiento de las iniciativas locales:** iniciativas de la sociedad civil que buscan contrarrestar los efectos de la violencia y blindar a los municipios frente a la expansión y la degradación del conflicto.
- **Rediseño de la descentralización:** tomar en cuenta los efectos de la violencia y los conflictos para el rediseño de la descentralización significa emprender modificaciones al sistema electoral que reduzcan la representación sobredimensionada que tienen departamentos menos densamente poblados en el Congreso, lo que facilita el acceso a éste de los señores de la guerra o de sus testaferros políticos. Este rediseño tiene que considerar que las intervenciones del ámbito nacional deben ir orientadas a restablecer y fortalecer la democracia local y la refundación del proceso descentralizador como un proceso democratizador y no como el empoderamiento de las élites regionales en maridaje con los actores armados.
- **Reducción de las esferas del poder local de los actores ilegales:** a través de acciones territoriales -y voluntad política- es posible recuperar plenamente el control estatal sobre la provisión de la seguridad en el territorio. En ese sentido son indispensables medidas que impidan la imposi-

ción por parte de los grupos armados de formas de gobernabilidad local centradas en el control de las funciones, funcionarios y recursos públicos locales; el control de las rentas y la fragmentación territorial y social.

- Construcción participativa de lo público: una condición para la superación de la debilidad institucional a nivel local es que exista balance entre las expresiones representativas y participativas de la democracia en el proceso de construcción de lo público y las medidas que toma el Estado.

Este balance es esencial para la superación de los conflictos, la violencia y la pobreza. Esto implica entender que la gobernabilidad democrática local trasciende la noción de eficiencia y efectividad administrativa, ya que estas dependen del grado de recuperación de la política a nivel local. Esta es, a la vez, la esencia, el escenario y el instrumento para el ejercicio de la democracia, la construcción de lo público, la orientación participativa del desarrollo y la resolución pacífica de los conflictos.



---

## ¿Cómo incluir en el plan de desarrollo la **comunicación** como medio para la construcción de desarrollo y paz?

Muchos de los retos que los entes territoriales se proponen lograr, como la participación activa de la ciudadanía, el intercambio y discusión de las iniciativas que surgen en la región para ampliar la gobernabilidad y la institucionalidad, la generación de nuevos liderazgos y la construcción de desarrollo y paz, no serían posibles si no se dinamizan procesos de comunicación social.

Por esto, es deseable que cada vez más, los municipios y los departamentos tomen en cuenta la importancia de la comunicación para la vida de la comunidad. El encuentro con el otro, la educación, la política, la religión, el trabajo, todos espacios de interacción social, se encuentran cohesionados por procesos de comunicación que dan forma y sentido a la vida social.

Y en el fortalecimiento de sociedades democráticas, la comunicación crea, de manera especial, condiciones para su profundización: a través de esta puede apelarse al derecho al acceso y a la difusión -sin restricciones- del pensamiento y de la información; puede promoverse la ampliación de las fuentes de información y

de la ciudadanía en procesos públicos y privados de comunicación social; puede estimularse el compromiso de colectivos y redes de comunicación con el bienestar general de la población; puede garantizarse la utilización de los medios de comunicación por parte de las comunidades, grupos y sectores sociales; puede comprometerse a la institucionalidad a eliminar los factores de exclusión que dificultan este acceso; puede reconocerse la legitimidad de los procesos comunitarios y locales por las autoridades y la ciudadanía en general; puede fortalecerse, entonces, las habilidades y conocimientos de los colectivos y redes de comunicación<sup>1</sup>.

En las sociedades democráticas, los medios, comunitarios y masivos hacen públicos los temas de interés general, circulan la información, generan debates pertinentes para sus sociedades y generan condiciones para hacer posible el ejercicio del control social.

El poder de los medios como instrumentos de comunicación y de información define en muchos sentidos la dinámica social. “Los medios son casas para aprender a leer, ofrecen alternativas de lectura, caminos de comprensión y desciframiento de los problemas de una sociedad, modos de entender los acontecimientos que nos rodean. Pautas de interpretación que pueden contener a veces graves errores, pero que aún, con esas limitaciones, muestran qué está pasando en las sociedades, delimitan algunas de sus transformaciones, advierten la irrupción de nuevas sensibilidades”, dice la Guía de comunicación para la gestión y Desarrollo Social”, de la Presidencia de la República.

Por ejemplo, son los medios los que ponen en la agenda pública temas como el derecho a la salud, la mejora en la calidad de la educación, la discriminación social, el surgimiento de nuevos actores sociales y el reconocimiento de las comunidades indígenas, de los campesinos y los desplazados. En muchos casos, sin embargo, también hacen lo contrario: invisibilizar procesos y realidades.

Esta agenda mediática, que surge del cruce entre lo que sucede en la realidad, lo que seleccionan los medios para mostrar y la incidencia de las agendas trazadas por los diferentes poderes posicionan temáticas que los ciudadanos debaten. Pero esta dinámica no se limita a procesos de intercambio grupal, sino que sale a la esfera pública convertida en hechos políticos que se manifiestan de diversas formas: en expresiones de distintos sectores sociales para promover el cambio social; en políticas públicas para la resolución de problemáticas por las vías institucionales; y, en últimas, en una dinámica permanente a la vida social.

Es este poder de la comunicación -que toca la vida individual y colectiva- el que debe motivar a las autoridades locales para que los planes de desarrollo reconozcan, por un lado, a la comunicación como una dimensión fundamental para profundizar la democracia y, por el otro, a los profesionales de los medios tradicionales y comunitarios como actores de desarrollo y de construcción de paz.

En ese sentido, como lo señala la obra *Una comunicación para otro desarrollo*, es importante que en los planes de desarrollo las instituciones promuevan la comunicación en el municipio y:

- Reconozcan la legitimidad de los procesos de comunicación comunitaria y local y contribuyan al acceso de colectivos y redes de comunicación y, también, de comunidades, grupos y sectores sociales a los mismos.
- Promuevan la articulación y el apoyo mutuo entre colectivos y redes de comunicación comunitaria y, a la vez, entre estos y los sectores sociales territoriales, en una participación amplia, participativa e incluyente.
- Propicien una relación transparente y abierta con los medios de comunicación local y regional, a fin de que estos puedan cumplir su labor informativa y de debate público y se les respete su independencia y autonomía.

---

<sup>1</sup> Acuerdo del Concejo de Bogotá “Por el cual se establecen lineamientos de política pública en materia de comunicación comunitaria en Bogotá, se ordenan implementar acciones de fortalecimiento de la misma y se dictan otras disposiciones”, del 2007.

- Motiven a colectivos y a medios a ejercer su labor con valores éticos frente a los poderes políticos, sociales y religiosos y a crear las condiciones para ello.

Dentro de los planes también deberán incluirse:

- **Interacción, diálogo y cooperación entre los diferentes actores sociales.** Los entes territoriales deben promover, entre los diferentes actores sociales, “procesos de diálogo y cooperación a través de los cuales se definan, ejecuten y evalúen, actividades, proyectos y programas de las políticas sociales de un municipio o departamento”, dice la obra Una comunicación para otro desarrollo. Los comunicadores, colectivos y medios son sujetos políticos en sus territorios.
- **Participación ciudadana.** La participación debe ser característica en un gobierno que promueve el debate y la decisión colectiva sobre todos los aspectos que interesan a las comunidades. Esto aumenta la apropiación social de los planes y proyectos. Una alianza con comunicadores, colectivos y medios para el acceso efectivo a la información y la ampliación de la agenda informativa facilitaría que la ciudadanía comprenda lo que está sucediendo y participe para decidir sobre su propia vida con libertad.
- **Los comunicadores como un sector social.** Es necesario incluir a los comunicadores, a los colectivos y a los medios en los procesos de consulta y planeación de los planes y programas comunitarios. El papel que cumplen en la sociedad, el conocimiento que tienen de la realidad y

su capacidad de convocatoria pueden contribuir al desarrollo social.

- **Capacitación en comunicación para el diálogo y el debate social.** Se requieren programas para capacitar a líderes comunitarios, comunicadores locales y gestores sociales en temáticas que ayuden a facilitar el diálogo social, a promover el debate comunitario y a expresar la realidad y las necesidades de la región. Esto implica fortalecer sus habilidades y conocimientos para que creen productos comunicativos que tengan calidad y sean pertinentes.
- **Políticas públicas de comunicación.** Construir políticas públicas de comunicación que respondan a las necesidades de información y comunicación que tienen las comunidades y los actores de la región. Esto puede contribuir al desarrollo municipal y a condiciones de igualdad y de equidad; y a promover el acceso de poblaciones excluidas a los espacios de reflexión y análisis de las agendas y políticas públicas para que sea real su participación en los asuntos públicos.
- **Fortalecimiento de los medios públicos y comunitarios.** Fortalecer política y económicamente a los medios de servicio público y a los medios comunitarios para que cumplan su labor como dinamizadores de la vida social, de espacios de información y encuentro comunitario y, además, como promotores del diálogo ciudadano sin exclusiones. Este fortalecimiento comienza por el reconocimiento de la legitimidad de los procesos de comunicación local y por el respeto a su independencia y autonomía.



# Desarrollo local y sostenible

---

## ¿Cómo incluir el los Objetivos del Milenio en el plan de desarrollo?

Los ocho objetivos acordados en la Cumbre del Milenio, realizada en el año 2000, se especificaron en 18 metas que se miden con 48 indicadores, a través de los cuales es posible valorar los avances y retrocesos en los órdenes mundial, nacional, subnacional o local.

Los llamados Objetivos del Milenio (ODM) establecen un núcleo mínimo de logros a alcanzar en todos los países antes del 2015, facilitan el seguimiento periódico y contribuyen a tomar oportunamente acciones para conseguir esos mínimos vitales que necesitan los seres humanos.

Ha sido evidente que los esfuerzos por cumplir con los ODM se han visto minados por la inseguridad y la inestabilidad causada por conflictos sociales, políticos y armados. Y ha sido claro, también, que el principal obstáculo para el desarrollo humano es un conflicto armado y que el desarrollo humano es la mejor opción para su superación. En muchos países, el cumplimiento de estos Objetivos va de la mano con la solución de problemas estructurales, que en el caso colombiano han sido una de las causas de los diferentes conflictos que padece el país.

Para cumplir con los ocho objetivos cada país asumió la responsabilidad de definir sus retos, de acuerdo sus condiciones, prioridades y situaciones particulares. Colombia hizo su tarea y se comprometió con 36 metas específicas y 54 indicadores, que fueron consignados en el Conpes Social 91 de 2005: Metas y estrategias de Colombia para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio 2015.

El compromiso colombiano fue el resultado de evaluar técnicamente las particularidades del desarrollo regional y los obstáculos derivados de la distribución espacial de la población, de los recursos naturales y de las capacidades institucionales para avanzar en la atención de sus necesidades esenciales.

En 2007, Colombia presentó el primer informe de avances frente a los ODM -Hacia una Colombia equitativa e incluyente- en el que señaló que las Metas del Milenio presentan avances, aunque en algunos casos a una velocidad lenta, y que los objetivos se pueden cumplir, a pesar de los niveles de rezago en algunas regiones, lo que requiere esfuerzos particulares. El informe evidenció que la estrategia para cumplir con los propósitos anunciados por el país exige especial énfasis en los ámbitos regional y local.

Para que en 2015 el país alcance los Objetivos y contribuya a vencer la pobreza y las inequidades que interfieren en la calidad de una vida digna es fundamental incorporar los ODM en los capítulos socioeconómicos de los Planes de Desarrollo municipales y departamentales.

¿Cómo? Teniendo en cuenta que:

- El Plan Nacional de Desarrollo Estado comunitario: desarrollo para todos 2006-2010 ordena a las entidades territoriales definir sus metas frente a los ODM y establecer los programas y proyectos con los cuales pretenden alcanzar dichas metas.
- Para que los ODM sean efectivos en los territorios, se requiere la decisión política de los gobiernos de respaldar una mayor inversión social; consultar con la comunidad los escenarios más críticos para fijarle compromisos administrativos y presupuestales; buscar esquemas de concertación y cofinanciación a nivel regional y nacional; y establecer sistemas de seguimiento y medición a las políticas y programas adoptados.

## LOS OBJETIVOS

### Objetivo 1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre

En el componente de pobreza, Colombia se propuso –además de reducir el porcentaje de personas con ingreso diario inferior a un dólar– dos metas más, en las que hace distinción entre las personas que viven en condiciones de pobreza y aquellas en estado de indigencia. En este último caso, la meta propuesta es más exigente que la establecida mundialmente: reducirla en un 57% (pasar del 20.4% a 8.8%).

Para aplicar este reto en el ámbito territorial se requieren indicadores como el Índice de Condiciones de Vida (ICV), medida que combina la posesión de bienes físicos, el capital humano y la composición del hogar. Se considera pobre un hogar que tenga un ICV por debajo de 69. En el 2004, por ejemplo, fue de 78,79. No se recomiendan otros indicadores para el cálculo de las líneas de pobreza e indigencia ya que requieren múltiples mediciones a escala local, entre ellas, hacer encuestas de ingreso.

Las estrategias previstas para abordar los retos planteados en este Objetivo implican mejorar el acceso de la población más pobre a activos –como tierra y vivienda– y a servicios educativos y de crédito.

### Objetivo 2. Lograr la educación básica universal

Las cuatro metas propuestas se relacionan con los más exigentes retos que enfrenta el país: erradicar el analfabetismo, con énfasis en las zonas rurales;

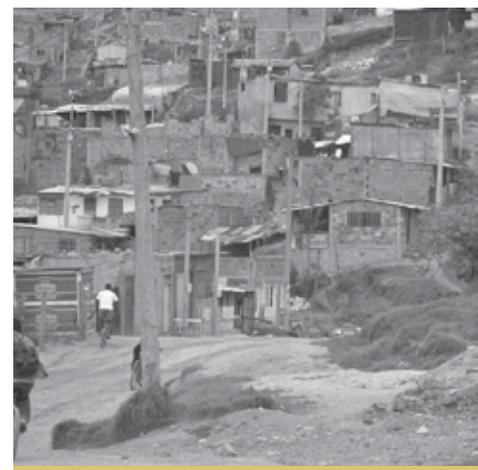
ampliar la cobertura (básica, al 100% y media, al 93%); combatir la deserción y la repetición; y aumentar la escolaridad promedio a 10.6 años. Este es un objetivo fundamental frente al desafío que tiene Colombia de prepararse ante la globalización y acceder a la alfabetización tecnológica.

Enfrentar estos retos a escala territorial significa eliminar las barreras de acceso al sistema educativo, combatir el trabajo infantil y flexibilizar las metodologías y la oferta académica para garantizar la permanencia de las poblaciones más vulnerables, como desplazados y personas en extrema pobreza.

### Objetivo 3. Promover la equidad de género y la autonomía de la mujer

La meta mundial es lograr la igualdad en la educación entre hombres y mujeres. Como en Colombia no se presentan diferencias sustanciales en el acceso de la mujer a la educación, las metas suscritas para este Objetivo están orientadas a: i) contar con una medición del tamaño y las características de la violencia intrafamiliar –especialmente la de pareja–, a partir de la cual se definan metas; ii) monitorear la equidad en materia salarial y en la calidad del empleo; y iii) propender por una mayor participación de la mujer en cargos directivos del sector público, por encima del 30% establecido por la Ley 581 de 2000.

Los retos en esta materia son mayores en los municipios y departamentos más rezagados, en donde resulta difícil garantizar la producción de estadísticas, la mayoría de las cuales han sido originadas en entidades nacionales y con escasa participación local. En ese sentido, las informaciones de las Comisarías de Familia y del Instituto de Medicina Legal podrían ser utilizadas y aprovechadas mejor. Asimismo, hacer cruces de información con las Cajas de Compensación, el Sena y las EPS permitiría conocer los ingresos del sector formal y determinar el nivel de competencia de la mujer en el mercado laboral.



#### **Objetivo 4. Reducir la mortalidad infantil**

Colombia ha logrado avances significativos en la reducción de la mortalidad infantil, pero persisten dificultades asociadas con restricciones en la afiliación de las madres y los niños a la seguridad social para garantizar sus derechos a la salud. En el ámbito territorial hay diferencias marcadas sobre las condiciones de saneamiento ambiental, la problemática de la desnutrición y el grado de vulnerabilidad a enfermedades transmisibles.

Las metas de este Objetivo son reducir en algo más de la mitad la mortalidad y elevar y mantener por encima del 95% coberturas de vacunación en el Plan Ampliado de Inmunizaciones.

Las acciones previstas se refuerzan con la política de infancia impulsada y monitoreada en los territorios por el ICBF, con el apoyo de la Procuraduría General, Contraloría General y UNICEF. A través de esta política se busca subsanar las limitaciones del registro civil, promover la afiliación a la seguridad social, combatir el trabajo infantil y mejorar la calidad de la atención materno-infantil.

#### **Objetivo 5. Mejorar la salud sexual y reproductiva**

Este objetivo pretende mejorar la salud materna y reducir la mortalidad de las embarazadas. Las metas van dirigidas a mejorar el cuidado prenatal y la atención del parto, aumentar la prevalencia de uso de métodos anticonceptivos modernos, detener el crecimiento del número de embarazos y partos en adolescentes y reducir la mortalidad por cáncer de cuello uterino.

Las diferencias territoriales se relacionan, principalmente, con el nivel de pobreza de la población -asociado con el hacinamiento-, el escaso capital social, el grado de universalización de la afiliación a la seguridad social y la calidad de los servicios médicos.

#### **Objetivo 6. Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades**

La situación de los territorios frente a las enfermedades transmisibles está asociada con factores geográficos y ambientales, con la capacidad de respuesta al surgimiento de brotes epidémicos y con la oferta de servicios institucionales de prevención y atención

para disminuir el riesgo de expansión del VIH/SIDA. Además de las metas específicas a escala nacional para enfrentar estas enfermedades, cada entidad territorial puede fijar otras prioridades según el perfil epidemiológico.

#### **Objetivo 7. Garantizar la sostenibilidad ambiental**

La sostenibilidad del medio ambiente no depende solo del éxito en el desarrollo de acciones de conservación de los recursos naturales renovables, sino también de lograr que las estructuras de ocupación del territorio y la evolución de las actividades económicas, sociales y culturales mantengan, cada una de ellas, condiciones adecuadas para su propia sostenibilidad.

Para ello, en el marco de la normatividad ambiental se formularon los Planes de Ordenamiento Territorial y, además, los programas de acción de mediano plazo de las Corporaciones Regionales con competencia departamental.

Con base en estas consideraciones, en la definición de las metas nacionales para lograr este objetivo se consideró incluir acciones para proteger los recursos, garantizar el acceso de la población a soluciones mejoradas de agua y saneamiento, reducir el número de personas en asentamientos precarios y con problemas de acceso a soluciones adecuadas de vivienda y avanzar en programas de reforestación.

#### **Objetivo 8. Fomentar una asociación mundial para el desarrollo**

Colombia no definió metas sino estrategias para este Objetivo, varias de ellas dirigidas a promover la integración comercial con otros países y regiones; a mantener equilibrio en las finanzas públicas; a canalizar la cooperación internacional hacia el fortalecimiento institucional, al desarrollo de nuevos modelos de gestión, al fortalecimiento de la capacidad de planeación y a apoyar el monitoreo, el seguimiento del desempeño sectorial y territorial, lo cual involucra la capacidad de evaluar los logros en las Metas del Milenio. También existen estrategias que buscan mejorar las coberturas y calidad de las telecomunicaciones e Internet. Estos mismos son posibilidades de acción de departamentos del país, algunos de ellos fronterizos.



---

## ¿Cómo incluir el desarrollo económico local en el plan de desarrollo?

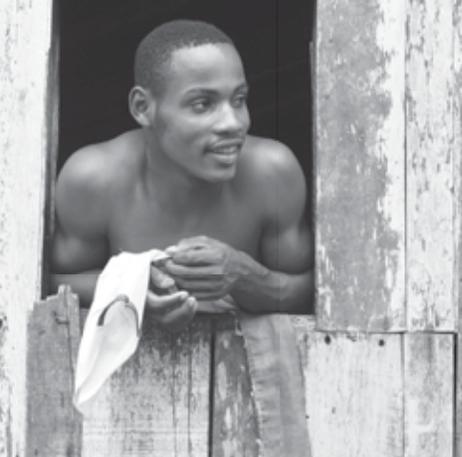
El desarrollo económico consiste en el aumento de la capacidad de la población para generar ingresos (mejoramiento de las condiciones de educación y salud) y en la ampliación de las oportunidades para el ejercicio de esas capacidades (un contexto económico productivo en el que haya acceso al empleo o a las oportunidades para el emprendimiento de iniciativas empresariales). En ese sentido, el desarrollo económico forma parte del proceso más amplio de aumento de las opciones humanas (desarrollo humano), que incluye opciones económicas (ingreso) y no económicas (ejercicio de la libertad política, vivir en paz, etc.).

Promover el desarrollo económico regional es una condición indispensable –aunque no es la única– para lograr que sean compatibles el orden social y el orden legal y, por lo tanto, para dismantelar la competencia armada que sigue desafiando al Estado.

La realidad regional y nacional ha demostrado el vínculo que existe entre la competencia armada y la economía ilegal y la informalidad, donde individuos y poblaciones sin opciones socioeconómicas viables en la legalidad terminan haciendo parte de esas cadenas de ilegalidad. No es automática la relación entre pobreza y conflicto armado o entre desigualdad y conflicto armado, pero eso no significa que no sean factores riesgo para el surgimiento o la prolongación del conflicto.

- A nivel local es necesario procurar el equilibrio entre la formación de capacidades y la provisión de oportunidades económicas. Es decir, entre la política social y el entorno económico-productivo. Cuando las actividades económicas en el nivel local y regional no están conectadas con la población de su entorno, estas actividades son enclaves que no emplean mano de obra local, no generan demanda por productos locales y reinvierten excedentes afuera de la región. Los planes de desarrollo deben evitar la instalación de actividades económicas de esta naturaleza. Tener una gran empresa o ser la sede de una gran compañía no es garantía de desarrollo económico. El plan debe procurar la construcción de esas conexiones entre industria y población.
- Una primera conexión tiene que ver con las capacidades (educación y salud). La primera de las ventajas competitivas de un territorio es la calidad del capital humano de sus habitantes. Una segunda conexión es la formación de pequeñas y medianas empresas con el potencial de generar una oferta de servicios e insumos locales para compañías o redes empresariales mayores. Esto motivará el desarrollo de redes regionales de subcontratación capaces de impedir la conformación de economías de enclave.
- El desarrollo de las capacidades de la población para generar ingresos (entre otras opciones) debe ser llevada a cabo mediante la puesta en marcha de esquemas de focalización por grupos de población en lugar de esquemas individuales. La focalización por grupos contribuye a la densificación del tejido social, lo cual es –a su vez– una condición necesaria del desarrollo económico local. Con ello además se evitan los altos costos administrativos de la focalización individual.
- Es importante que los planes promuevan el desarrollo de cadenas de valor y agrupamientos productivos empresariales capaces de trascender la jurisdicción de una sola entidad territorial en busca de complementariedades con entidades territoriales vecinas. En otras palabras, el ejercicio de elaboración de los planes debe dar lugar a la búsqueda de asociaciones y alianzas entre entidades territoriales vecinas.

- Las alianzas para el desarrollo económico regional deben construirse no sólo entre administraciones públicas vecinas sino también entre actores empresariales intra e inter-regionales, de modo que se configuren sistemas de gobernanza regional para el desarrollo.
  - Es importante que los planes promuevan el desarrollo de actividades económicas de difícil liquidación (es mucho más difícil de liquidar una agroindustria con altos niveles de encadenamiento en la región que un hato ganadero) de modo que las dificultades para trasladar la actividad hacia otras zonas contribuya a la estabilidad de una demanda por bienes y mano de obra locales y, además, a la densificación del tejido social.
  - No todas las regiones cuentan con las condiciones para un desarrollo económico local basado en actividades industriales, agroindustriales o comerciales de gran escala y sus servicios asociados. Algunas regiones en las que coincide una baja densidad de población con alta incidencia de la pobreza, por lo general cercanas a ecosistemas frágiles y ricos en biodiversidad, son regiones sin mano de obra calificada y precaria infraestructura física. Allí el desarrollo económico se debe orientar hacia la búsqueda de beneficios derivados de políticas nacionales de investigación sobre el potencial económico de la biodiversidad y la venta de servicios ambientales de protección y conservación. En esos casos el desarrollo de las capacidades de la población debe consistir en la capacitación para el cuidado y protección de los ecosistemas.
  - La revisión de las tarifas del impuesto predial fijadas por los concejos municipales debería estar en la agenda de los planes de desarrollo puesto que la provisión de bienes y servicios públicos, base del desarrollo económico, requiere del robustecimiento de las finanzas territoriales. Estos son algunos ejemplos:
    - Acuerdos entre administraciones públicas e inversionistas para que las primeras -como contra-
- partida por la reinversión local de excedentes- contribuyan con una oferta local de insumos y servicios que sea atractiva para los empresarios. En este sentido la experiencia de los programas de infraestructura de la Federación Nacional de Cafeteros y los Comités Departamentales son un ejemplo paradigmático.
- La ganadería extensiva constituye un activo de fácil liquidación que poco contribuye a la densificación del tejido social, en cambio, el desarrollo de cultivos acordes a la vocación de los suelos y el rendimiento por hectárea permiten elevar la productividad rural.
  - Experiencias como la de la Mesa de Planificación Bogotá-Cundinamarca o la comisión tripartita en Antioquia (Alcaldía de Medellín, Área Metropolitana y Departamento) y diversas asociaciones de municipios (como en su momento la del Alto Ariari) son ejemplos de intentos de construcción de sistemas de gobernanza regional para el desarrollo económico.
  - Programas público-privados para la puesta en marcha de sistemas de comercialización de productos agrícolas diferenciados por algún atributo de calidad (para mercados orgánicos, ambientales, etc.).
  - Desarrollo de cadenas productivas como la del cacao, asociada a la identificación de una variedad de subproductos demandados por otras industrias (manteca para el sector cosmético y farmacéutico o cascarilla para la alimentación de animales), es un ejemplo del tipo de encadenamientos que debe promover las políticas de desarrollo económico local.
  - Diversas experiencias de pagos a la población por servicios ambientales en zonas de baja densidad poblacional constituyen ejemplos de desarrollo económico apropiados para ese tipo de zonas.



---

## ¿Cómo incluir en el plan de desarrollo el enfoque de desarrollo rural y tenencia de la tierra?

En medio de los conflictos que sufren los colombianos hablar de tierra es sinónimo de despojo, abandono, subutilización y necesidades de defensa de los derechos sobre ella.

De acuerdo con la Contraloría General de la República, el número de hectáreas despojadas a los colombianos por las acciones de los grupos armados es de 2.6 millones, mientras que la Acción Social señala que son 6.8 millones. Lo mismo sucede para el caso de predios abandonados: mientras la Contraloría calcula entre 5 y 10 hectáreas, Acción Social estima 21 hectáreas en promedio.

La subutilización de la tierra también refleja la necesidad de tomar acciones urgentes. Un estudio de la Universidad de los Andes - Hacia una política proactiva de la población desplazada- de mayo de 2006, establece que sólo 8% está destinada a la producción agropecuaria; 8.4% no son explotados; 23.4% están abandonados y en el 60% no se reporta su uso.

Esta situación evidencia que el desarrollo rural y la tenencia de la tierra enfrentan grandes retos para los municipios y departamentos, desafíos que pasan por proteger el derecho a la tierra de poblaciones en estado de vulnerabilidad, como los desplazados, los indígenas y las negritudes. Por ello, en los planes de desarrollo no puede faltar esta problemática y los mecanismos para su solución. Estos son algunos aspectos a tener en cuenta en los planes:

### **Fortalecimiento institucional para la protección de los derechos sobre la tierra.**

- Es necesario integrar y colocar en funcionamiento el Comité Municipal, Distrital o Departamental para la Atención Integral a la Población Desplazada, según corresponda, asignándole los recursos necesarios para el cumplimiento de sus tareas y apoyándole en la construcción y puesta en marcha de su Plan Integral Único (PIU). Por medio de este plan se emprenderán acciones y programas en materia de prevención, atención y estabilización socioeconómica transitoria y definitiva.
- Hay que garantizarle a la Personería los recursos necesarios para el cumplimiento de sus tareas en

materia de protección de derechos sobre la tierra y los territorios étnicos abandonados a causa de la violencia o en riesgo de serlo, especialmente para que cumpla su función de recibir las solicitudes de protección de estos bienes.

### **Patrimonio de la población desplazada.**

- En materia de tierras y territorios, es importante garantizar la existencia y el ejercicio de los derechos de propiedad, posesión, tenencia y ocupación que sobre los predios y los territorios étnicos ejercen las personas o comunidades indígenas y afro-colombianas que han sido víctimas de desplazamiento o que se encuentran en riesgo de serlo.

## Derechos colectivos de la población afrocolombiana.

Cualquier política pública que aborde el tema afrocolombiano debe tener en cuenta su reconocimiento como grupo étnico, tal y como lo establece la Constitución. Esto significa un tratamiento como sujetos colectivos de derechos, la protección de los mismos y el respeto a la normatividad internacional, específicamente el Convenio 169 de 1989 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) para pueblos indígenas y tribales en países independientes, que en el caso colombiano cubre a la población afrocolombiana. Dicho convenio fue aprobado a través de la Ley 21 de 1991 sin ir en detrimento de los derechos individuales de cada ciudadano.

Uno de los principales temas a abordar es el de la protección del derecho fundamental al territorio de los grupos étnicos, lo cual se convierte en un imperativo en el caso de municipios donde exista coincidencia de alta predominancia de población afrocolombiana y afectación de sus territorios colectivos en el contexto de violencia. Esto supone la inclusión de prioridades en aspectos tales como el acceso a la tierra, es decir, el apoyo a las autoridades de consejos comunitarios de comunidades negras para la culminación de sus procedimientos de formalización bajo la figura de tierras colectivas, además del necesario desarrollo de los planes de ordenamiento y manejo de dichos territorios.

Para ello, los municipios requieren afinar metodologías para la consulta, concertación y participación

de los consejos comunitarios en las formulaciones de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) y planes de desarrollo y acordar agendas para la articulación de los mismos con los planes de vida y de manejo.

## Derecho a la tierra de la población indígena.

Es importante que también se parta de su reconocimiento como grupo étnico y del respeto al Convenio 169 de la OIT. Cobra especial importancia el derecho a su territorio en zonas donde convergen población indígena, afectación de sus territorios tradicionales y contexto de violencia.

Esto supone la inclusión de prioridades en aspectos tales como el acceso a la constitución, ampliación, reestructuración y saneamiento de resguardos indígenas, es decir el apoyo a las autoridades tradicionales y de cabildos para la culminación de sus procedimientos de formalización, además del necesario desarrollo de los planes de vida (ordenamiento y manejo). Lo anterior teniendo en cuenta los principios de autonomía, reconocimiento de autoridades y concertación teniendo en cuenta el derecho a la consulta previa en el marco de los parámetros del Convenio 169 de la OIT y la participación en todas las políticas, proyectos, obras o actividades que como pueblos puedan afectar su permanencia y pervivencia cultural.

Estos son unos ejemplos:

TEMA	PROGRAMAS
Fortalecimiento institucional	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Capacitación a los miembros del Comité Municipal, Distrital o Departamental para la Atención Integral a la Población Desplazada, en materia de protección de derechos sobre la tierra y el territorio.</li> <li>- Apoyo al Comité Municipal, Distrital o Departamental para la Atención Integral a la Población Desplazada, con el fin de cualificarlos para el cumplimiento de sus obligaciones en materia de protección de derechos sobre la tierra y el territorio.</li> <li>- Capacitación a los funcionarios de la Personería Municipal, en materia de protección de derechos sobre la tierra y el territorio.</li> <li>- Apoyo a los funcionarios de la Personería Municipal para cualificar el cumplimiento de sus obligaciones en materia de protección de derechos sobre la tierra y el territorio.</li> </ul>
Población desplazada	Divulgación y asistencia -a quienes abandonaron o están en riesgo de abandonar predios o territorios étnicos a causa del desplazamiento- acerca de los derechos que tienen, su contenido, los mecanismos y las instancias para protegerlos.
Población afro colombiana	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Promoción del diálogo y la negociación sobre estos temas con todos los actores involucrados. Así, por ejemplo, en el municipio de Francisco Pizarro, Nariño, con la asesoría del Proyecto Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada, se facilitó el diálogo de Alcaldía, Concejo Municipal, ACAPA Consejo Comunitario de comunidades negras del Patía Grande sus Brazos y la Ensenada, CORPONARIÑO y el consultor de Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT) del municipio.</li> <li>- Los desarrollos técnicos logrados por el Consejo Comunitario ACAPA en su plan de ordenamiento del territorio colectivo -denominado Zonificación Cultural y Ambiental de ACAPA- fueron adoptados por el municipio en su EOT en el acápite de Zonificación del Uso del Suelo Rural para su Manejo y Reglamentación.</li> </ul>



---

## ¿Cómo incluir **la recuperación temprana** en el plan de desarrollo?

Un contexto como el que vive Colombia requiere que un plan de desarrollo contemple acciones inmediatas de atención prioritaria a la situación humanitaria -que afecta muchas áreas del país y diversos grupos vulnerables- y de recuperación, de corto o mediano plazo.

En ese sentido, los planes de desarrollo deben ser considerados como una oportunidad para estabilizar la seguridad humana y minimizar los riesgos y las vulnerabilidades, estableciendo así las condiciones para un desarrollo humano sostenible.

La vulnerabilidad se debe, principalmente, al riesgo, la incertidumbre y la falta de seguridad: en la medida en que un plan enfrenta los riesgos que contribuyen a la crisis, un enfoque de recuperación temprana puede contribuir a reconstruir la confianza en sociedades afectadas por conflictos y reducir los obstáculos para la reconciliación y el desarrollo.

La recuperación temprana es la respuesta iniciada inmediatamente después del comienzo de la crisis, cuando la prioridad es, más que cubrir las necesidades básicas de los individuos afectados, promover oportunidades de recuperación para la población en su conjunto. Durante una crisis hay vidas humanas afectadas y se requiere de una acción rápida para minimizar los daños y reestablecer el orden. Por eso, las bases de una recuperación sostenible y del regreso a procesos de desarrollo a más largo plazo deben ser planeadas desde el inicio de la emergencia humanitaria.

La recuperación es, por lo tanto, el proceso que conecta la ayuda de emergencia con el desarrollo y una herramienta que introduce principios de desarrollo en la fase de emergencia. Busca construir sobre la respuesta de emergencia y catalizar oportunidades para un desarrollo sostenible, garantizando que sus insumos se conviertan en activos para el desarrollo.

Para tal efecto, los planes de desarrollo deberían tener en cuenta aquellas iniciativas endógenas de recuperación de parte de las comunidades afectadas y mitigar el riesgo de que dinámicas de riesgo/conflicto vuelvan a ocurrir, a través de, por ejemplo:

- Fortalecer los esfuerzos de auto-ayuda y las capacidades (conocimientos y prácticas locales) de la población afectada (especialmente de los desplazados) para que esta contribuya activamente a los procesos de recuperación y reconstrucción.
- Promover los enfoques comunitarios de manejo pacífico de los conflictos (intra-familiares y comunitarios) y el cómo transversalizar actividades de construcción de paz y de reconciliación, con el fin de reestablecer niveles básicos de seguridad.
- Garantizar que las actividades comunitarias de recuperación y rehabilitación se centren en fortalecer la equidad y evitar la marginalización de ciertos grupos para no generar prácticas discriminatorias, nuevas vulnerabilidades (al incentivar mecanismos perversos de supervivencia) o nuevas fuentes de riesgo.
- Revisión y/o desarrollo de una política que oriente los esfuerzos de recuperación dirigidos a mejorar y no simplemente a restablecer las con-

diciones y vulnerabilidades anteriores a la crisis (promoviendo respuestas sensibles al conflicto y garantizando que ninguna de las intervenciones agrave las dinámicas del conflicto).

Desde esta perspectiva, los Planes de Desarrollo deberían entonces:

- Facilitar diálogos constructivos a nivel local entre los interesados y la formación de estructuras comunitarias adecuadas para la recuperación social y económica.
- Impulsar esfuerzos para atender las necesidades de aquellas personas más afectadas (desplazados, viudas, huérfanos, discapacitados, etc.), contribuyendo a su inclusión.
- Fortalecer la capacidad local para la toma de decisiones estableciendo prioridades y asignación de recursos para la rehabilitación y reactivación de los mecanismos para un desarrollo incluyente en el largo plazo.
- Maximizar las sinergias entre los esfuerzos de los diferentes actores a través de una eficiente coordinación para evitar duplicaciones, vacíos y para optimizar los recursos disponibles.
- Desarrollar capacidades para entrar en la escena de manera pronta para responder a desastres naturales u otras crisis.
- Contribuir a procesos de descentralización en el establecimiento de prioridades, planeación e implementación y vincular mejor las perspectivas y recursos locales con aquellos disponibles a niveles superiores.
- Propiciar la responsabilidad y rendición de cuentas local por la gestión de recursos.
- Asegurar que otras consideraciones ‘transversales’ (género, derechos humanos, VIH-SIDA) sean incorporados en el diseño de las intervenciones.
- Aumentar las posibilidades de participación local en decisiones sobre la explotación de recursos naturales en su zona y las posibilidades econó-

micas y de medios de vida que pueden derivarse de tal explotación.

- Dar mayores garantías de que los medios y métodos locales de protección del medio ambiente serán considerados en la rehabilitación de la infraestructura de la comunidad.

En este sentido, los planes de desarrollo deberían priorizar la (re)inserción social y económica de las poblaciones afectadas por la crisis, de manera que estas poblaciones puedan obtener los medios necesarios y sostenibles para vivir con dignidad y para convertirse en actores proactivos en la construcción de una sociedad pacífica. Esto resalta la importancia de apropiarse del proceso por parte de las comunidades afectadas y de establecer alianzas con las instituciones del Estado, de manera que el enfoque de la recuperación temprana se convierta en uno de los componentes que contribuyan a una mejor gobernabilidad y a la formulación local de políticas públicas para la consolidación de la paz y un desarrollo equitativo.

El cuadro en la página siguiente propone algunas intervenciones y actividades de recuperación temprana que podrían contemplarse dentro de un plan de desarrollo y ser adelantadas por diferentes actores como ayuda de emergencia o posteriormente, durante un período de recuperación y desarrollo a más largo plazo.

Para este tipo de intervenciones, las acciones de carácter territorial/local/comunitario tienen una importancia estratégica: concilian objetivos a largo y corto plazo: responden a necesidades inmediatas, mitigan la pérdida económica inducida por la crisis y promueven la reconciliación social, en el ámbito local, dentro de un contexto de respeto de los derechos humanos. Si bien el resultado de la intervención puede ser un producto muy específico (por ejemplo la rehabilitación de una infraestructura específica o la generación de empleo), el proceso en sí mismo es fundamental porque ofrece el espacio a la administración local para que desarrolle su propia capacidad de planeación y coordinación y contribuye a una mayor legitimidad. Este compromiso al nivel local es decisivo y un aporte para la consolidación de la paz.

## ALGUNAS INTERVENCIONES Y ACTIVIDADES DE RECUPERACIÓN TEMPRANA

Área de actividad	Respuesta de recuperación temprana
Soberanía alimentaria	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Protección y rehabilitación urgente de los activos medioambientales y productivos necesarios para permitir el regreso a una vida digna (incluyendo el manejo de recursos naturales)</li> <li>• Proyectos que promuevan la estabilización nutricional y la autosuficiencia alimenticia al nivel de los hogares y de la comunidad</li> <li>• Proyectos de reactivación de la economía rural y/o diseño de modelos de desarrollo alternativo con énfasis en la seguridad alimentaria</li> </ul>
Recuperación económica local	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rehabilitación de la infraestructura primaria (carreteras, transportes, comunicaciones) para la circulación sostenida de personas y bienes</li> <li>• Programas de empleo asalariado temporal (trabajos de rehabilitación de la infraestructura vial o social)</li> <li>• Diversificación de los medios de vida con particular énfasis en las áreas rurales, a través de la distribución de semillas, herramientas y provisión de otros bienes y servicios que contribuyan a revivir las actividades socio-económicas dentro de las poblaciones afectadas, asegurando un enfoque diferencial;</li> <li>• Ofrecer capacitación vocacional básica.</li> <li>• Generar fuentes de trabajo para jóvenes (en articulación con la oferta nacional) y promover otras actividades sociales y culturales de prevención de su vinculación al conflicto armado</li> <li>• Facilitar mecanismos de acceso a crédito y otros servicios micro-financieros (ahorros, micro-seguros)</li> <li>• Fortalecer organizaciones de productores (apoyo a actores no gubernamentales, organizaciones comunitarias, CBOs y ONGs en zonas afectadas por la crisis).</li> <li>• Facilitar una discusión con las comunidades locales sobre la presencia y afectación de la economía local por parte de eventuales mega-proyectos y solicitar/promover estudios de impacto con relación a los mismos</li> <li>• Buscar el acercamiento con el sector privado alrededor de la concertación de un desarrollo local incluyente.</li> <li>• Analizar el uso y tenencia de la tierra en la región y la búsqueda de mecanismos piloto que faciliten el acceso a este bien.</li> </ul>
Infraestructura y servicios sociales básicos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rehabilitar la infraestructura básica, tales como instalaciones de salud y escuelas.</li> <li>• Permitir la reanudación de y el acceso a la prestación de servicios sociales primarios.</li> <li>• Articular las autoridades departamentales y nacionales para poder establecer prioridades en relación con los recursos disponibles.</li> <li>• Evaluar la capacidad existente y desarrollar capacidad básica y apoyo técnico en salud.</li> <li>• Desarrollar rutas de atención para las víctimas de minas antipersonal.</li> <li>• Acompañar psico-social y post-trauma a los afectados por la crisis</li> <li>• Promover el acceso a servicios de salud sexual y reproductiva hacia el logro de los ODM.</li> <li>• Integrar medidas para impedir el aumento potencial de VIH/SIDA.</li> <li>• Garantizar servicios de educación para las poblaciones vulnerables o afectadas, con énfasis en la reanudación de servicios de educación en emergencias.</li> <li>• Garantizar el acceso a agua potable y saneamiento básico.</li> </ul>
Restablecimiento de Población Desplazada	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fortalecer las organizaciones de desplazados.</li> <li>• Proteger títulos de propiedad de tierras y activos de población en situación de desplazamiento.</li> <li>• Diseñar y desarrollar planes de atención a ésta población y promocionar un marco jurídico para su protección.</li> <li>• Garantizar la articulación con la oferta nacional en el tema de vivienda (vinculada con la titulación de la tierra, los derechos de propiedad, etc.)</li> </ul>
Fortalecimiento capacidades locales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proyectos que le apunten al fortalecimiento de las capacidades locales (de la institucionalidad pública y de la sociedad civil) para llevar a cabo evaluaciones tempranas de necesidades (que tengan en cuenta las vulnerabilidades de los diferentes grupos poblacionales en la comunidad) y relativa programación, así como facilitar la puesta en marcha de mecanismos de veeduría ciudadana y control social sobre la misma</li> <li>• Fortalecer la capacidad del Estado local para coordinar y responder a las crisis y necesidades inmediatas.</li> <li>• Fortalecer los procesos organizativos de los grupos tradicionalmente excluidos (pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes, campesinos).</li> <li>• Facilitar mesas de concertación y mecanismos de participación ciudadana para que la sociedad civil promueva sus insumos en los procesos de planeación y de priorización.</li> </ul>

Reducción de la vulnerabilidad y mitigación del riesgo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reducción de la inseguridad a través de programas de control de armas.</li> <li>• Promover la acción contra minas a través de programas de educación en riesgo.</li> <li>• Apoyar ejercicios abiertos y participativos de análisis del contexto local (con especial énfasis en la participación de las mujeres), dirigidos a transformar las causas de las crisis.</li> <li>• Fortalecer la institucionalidad local encargada de la promoción y respeto de los DDHH (Defensoría, etc.)</li> <li>• Identificar problemas críticos en el manejo local de la seguridad y el apoyo al desarrollo de capacidades en las áreas de política pública identificadas.</li> <li>• Promover y desarrollar ejercicios pilotos de reconciliación y reintegración.</li> </ul>
Víctimas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Favorecer los procesos de organización de las víctimas a través de la difusión de información sobre el marco legal vigente.</li> <li>• Facilitar acceso a la justicia (transicional y ordinaria) a través del suministro de asesoría jurídica (puesta en marcha de ventanillas de asesoría legal en la alcaldía) y el desarrollo de la capacidad de profesionales jurídicos.</li> <li>• Promover procesos de reparación (individual y colectiva, simbólica y material).</li> <li>• Desarrollar programas especiales de atención a la violencia basada en género.</li> </ul>
Desastres naturales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollar capacidad nacional para el manejo de desastres naturales, incluyendo evaluación y monitoreo de riesgo.</li> <li>• Aumentar la capacidad local y nacional para la planeación de respuesta a desastres (los planes de contingencia como aspecto crítico en ambientes vulnerables a crisis o desastres naturales).</li> <li>• Apoyar el desarrollo de políticas para viviendas resistentes al riesgo.</li> </ul>




---

## ¿Cómo incluir la **gestión de riesgos** en el plan de desarrollo?

La gestión de riesgos y desarrollo sostenible debe ser una política transversal a los planes de desarrollo, lo que significa que tiene que estar presente en las diferentes áreas del plan y quedar explícita con un conjunto de acciones concretas.

Es indispensable definir ese tipo de acciones de gestión que se puede plantear en una zona para hacer frente a desastres naturales (terremoto), a originados por el hombre (ataques de grupos armados ilegales) o a los derivados por la actividad humana (deforestación por la siembra de cultivos ilícitos), los cuales pueden producir efectos adversos en las personas, la producción, la infraestructura, los bienes y servicios y, por lo tanto, consecuencias negativas económicas y sociales.

De lo que se trata es de actuar de manera eficiente ante: a). una amenaza o peligro latente (probable manifestación de un fenómeno físico de origen natural, socio-natural o de origen humano o derivado de la activi-

dad del hombre); b). un estado de vulnerabilidad física, funcional, cultural o política (grado de exposición, fragilidad o susceptibilidad que tiene el ser humano y los sistemas sociales ante la ocurrencia de un evento peligroso) o c). un riesgo.

Para incorporar la gestión de riesgos de desastres adecuadamente en un Plan de Desarrollo se recomiendan los siguientes pasos:

1. Hacer un diagnóstico del impacto de los desastres y emergencias que ocurren en el municipio, señalando aspectos como tipo de eventos que han ocurrido y que pueden suceder, frecuencia, intensidad, cantidad de la población afectada, tipos de daños registrados, etc.
2. Revisar la forma como está incorporado en el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) la temática de la gestión de riesgos de desastres, especialmente para documentar e identificar la zonificación de las amenazas, el tratamiento sugerido a la ocupación y uso del territorio y la identificación de las inversiones estratégicas para el manejo de dichos riesgos.
3. Identificar las áreas del municipio que son afectadas por los desastres. Esto implica caracterizar las zonas afectadas (por inundaciones o por otro evento potencialmente peligroso) y señalar si es zona de riesgo no mitigable; zona de riesgo mitigable o uso restringido; zona de riesgo moderado o zona de riesgo bajo.
4. Identificar los sectores, subsectores y actividades de desarrollo que se ven afectadas por eventos peligrosos y señalar los daños y pérdidas que sufren, procurando describir sus causas. Es necesario una especial atención a los sectores más relevantes, como: vivienda, desarrollo agropecuario, salud, vialidad, educación, servicios y redes públicas, etc.
5. Definir una estrategia territorial para la gestión de riesgos en el territorio y unas políticas integral (visión regional y de su propio municipio). Esto significa indicar cuál debería ser la propuesta de desarrollo del municipio y el manejo del territorio, hacia dónde orientar la oferta de los programas de vivienda y desarrollo urbano, qué manejo otorgar a las zonas de ataques o de inundaciones, etc.
6. Definir las políticas de gestión de riesgos del municipio y los principios fundamentales. En ese sentido, en el plan deberá incorporar como objetivo asumir la gestión de riesgos como una política transversal a los sectores de desarrollo y trabajar en la reducción de riesgos, abordando prioritariamente sus causas y procurando orientar los recursos y esfuerzos en la mitigación de los riesgos para ir, gradualmente, minimizando los recursos destinados a la atención de crisis. Se buscará, además, promover la cultura de la gestión de riesgos en los habitantes.
7. Definir las políticas específicas de la gestión de riesgos del municipio. Una vez identificados los sectores de mayor impacto por los desastres, hay que analizar e incorporar en forma transversal y en cada uno de los ejes de desarrollo las políticas, programas y acciones de gestión de riesgos que amerita cada sector. Si el municipio ha registrado pérdidas económicas en el sector agropecuario por acción de inundaciones, sequías o cualquier otro evento desastroso hay que realizar un análisis sobre la forma cómo los productores y las instituciones de la región reducen el riesgo y, adicionalmente, realizan preparativos para enfrentar emergencias.
8. Elaborar planes de emergencia en los que se diseñe un mapa de riesgo que identifique las principales amenazas de municipio (como las generadas por los conflictos) y las poblaciones vulnerables.
9. Identificar los programas, proyectos y acciones que deberían incluirse en el plan de desarrollo para el manejo directo del riesgo y prever acciones para mejorar la gestión, la formulación y



la ejecución de este tipo de proyectos para sectores específicos. Un ejemplo de programas de gestión de riesgos sectorial es aquel que busca mejorar la asistencia técnica a pequeños productores para cultivos adaptables en la zona de inundación.

10. Identificar los programas de fortalecimiento institucional que permitirán una buena gestión de riesgos. Fortalecer las estructuras del Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres (SNPAD), específicamente los Comités Locales y Regionales de Prevención y Atención de Desastres (CLOPAD) para que respondan eficientemente a diferentes situaciones, por ejemplo, ante la presencia de cultivos ilícitos que están modificando el medio ambiente y agravando la amenaza de inundaciones, sequías, deslizamientos e incendios forestales o la llegada de personas desplazadas en zonas de alto riesgo.

11. Promover la capacitación de gestión de riesgo, en las cuales se analicen diferentes tipos de amenazas, como las generadas por el conflicto o las naturales. Por ejemplo, talleres sobre cómo prevenir y atender desastres naturales y sobre prevención y atención a desastres en zonas de conflicto, en los cuales se compartan experiencias y se busquen maneras de mitigar su impacto.

12. Incorporar en el plan de inversiones los programas de gestión de riesgos y recuperación incluidos en el plan de desarrollo.

13. Elaborar planes de trabajo que fortalezcan alianzas entre profesionales de prevención y atención de desastres y otros actores locales y nacionales, como sociedad civil, comunidad internacional y entidades del Estado.

## ¿QUÉ VIENE DESPUÉS DEL PLAN DE DESARROLLO?

El plan de desarrollo señala los compromisos del gobierno y las apuestas de la sociedad, las cuales deben ser ejecutadas y evaluadas. Teniendo en cuenta que éste es el resultado de un proceso social y político en el que las diversas expresiones sociales, políticas, culturales y económicas deben intervenir, ellas también cumplen un rol decisivo en el “después” de la formulación del plan.

La ejecución del plan debe contemplar una participación activa de los ciudadanos y sus organizaciones para estimular la democracia y la legitimidad de la administración.

Lo que viene después de un plan de desarrollo es una serie de fases que tendrán que garantizar que, al final de los mandatos de los alcaldes y gobernadores, éstos cumplieron la palabra.

### 1. Planeación operativa

Esta fase consiste en elaborar los planes de acción anuales, los planes anuales operativos de inversión, en formular los proyectos de inversión y en preparar los presupuestos anuales de ingresos y gastos:

**Planes de acción anuales:** el plan de desarrollo y el plan de acción de cuatro años deben especificar cada uno de los años de gobierno. Así, las entidades tienen que precisar las metas a alcanzar en cada año y definir las acciones, proyectos y los recursos disponibles.

**Marco de gasto de mediano plazo:** los planes de acción y de inversiones deben basarse en un análisis y proyecciones detalladas y realistas de la situación fiscal de la entidad territorial, en la cual se identifiquen claramente los recursos a recibir y las obligaciones para el período de gobierno.

**Plan operativo anual de inversiones:** con base en el plan de acción anual, las entidades deben consolidar las inversiones que se realizarán en el año correspondiente.

**Proyectos de inversión:** la elaboración del plan operativo anual de inversiones requiere que se hayan formulado los proyectos de inversión de acuerdo con las

metodologías vigentes. Los departamentos y municipios tienen la obligación de conformar un banco de proyectos de inversión en el que registren todas las iniciativas de inversión. Para incorporar un proyecto de este tipo al presupuesto es necesario que haya sido registrado y viabilizado en el banco de proyectos.

**Presupuesto anual de ingresos y gastos:** todos los ejercicios previos de planeación estratégica y operativa se concretan en el presupuesto anual del departamento o municipio. El presupuesto es el instrumento de planeación y la herramienta legal en la cual se plantea cuáles son los recursos que se recaudarán para financiar los gastos, cuáles son estos gastos y cómo se distribuyen para alcanzar las metas propuestas entre los distintos sectores, dependencias y entidades de la administración y, además, entre funcionamiento e inversión. El presupuesto debe ser aprobado por el Concejo o Asamblea y se convierte también en una herramienta de información y transparencia hacia la comunidad.

Adicional a los anteriores instrumentos de planeación operativa, la entidad territorial debe formular su estrategia de gestión de recursos con diferentes niveles de gobierno, entidades y actores de la cooperación internacional. Buena parte de la gestión local depende de los recursos del Gobierno Nacional o departamental en su territorio y, por tanto, es

necesario prever las acciones requeridas para tener acceso a dichos recursos.

Igualmente, la gestión territorial requiere -en ciertos casos- de la elaboración de proyectos de acuerdo u ordenanza en los cuales se reformen o regulen aspectos requeridos por el plan de desarrollo, como la reorganización administrativa, las plantas de personal, los estatutos tributarios, etc.

## 2. Ejecución del plan de desarrollo: ¡del dicho al hecho!

- a. La ejecución del Plan es responsabilidad de una organización institucional y administrativa que se hace responsable de cada uno de los objetivos y estrategias. Por ello es necesario establecer claramente cuales serán los arreglos institucionales que darán cuenta de este proceso.
- b. La fase de contratación es fundamental porque determina la eficiencia y eficacia con la cual se utilizan los recursos. Por tanto, es necesario elaborar los planes de contratación y las acciones de interventoría y supervisión requeridas.
- c. La asignación y gestión de los recursos financieros para cada uno de los compromisos asumidos en el Plan son el otro aspecto a respetar. Los objetivos y estrategias se traducen en programas y proyectos, cada uno con su costo y fuente de financiación. Lo que no tiene presupuesto en el Plan ¡no existe!
- d. Afinar programas y proyectos. Los sueños, ambiciones, expectativas y necesidades que se plasman en el Plan de Desarrollo deben concretarse en programas y proyectos. En la planeación el proyecto es la mínima unidad para orientar la acción. Estos proyectos deben ser viables en lo institucional, lo social, lo técnico y lo financiero, pero también coherentes con las características de la sociedad y el territorio donde serán implementados.
- e. Existen unos instrumentos que ayudan a las autoridades locales a ejecutar el Plan:
  - Plan de Acción: define la organización de la ejecución anual del Plan de Desarrollo. Allí se señalan responsables y tiempos para el logro de cada compromiso.

- Plan Operativo Anual de Inversiones: articula las acciones con los recursos en el tiempo. Su vigencia es de un año.
- Banco de Proyectos de Inversión: iniciativas de intervención en el territorio, registrados y viabilizados.
- Proyectos de inversión: formulados, registrados en el Banco de Proyectos.

## 3. Seguimiento y evaluación del plan: proceso de monitoreo que permite comparar lo propuesto con lo alcanzado, lo que abre el camino a hacer los ajustes y las mejoras del plan.

- a. Con base en los planes de acción y los presupuestos debe hacerse un seguimiento permanente a la ejecución para detectar a tiempo los problemas y realizar las acciones correctivas.
- b. Al finalizar cada período anual debe realizarse un balance de conjunto y un esfuerzo por interpretar los resultados alcanzados e identificar los factores que puedan estar incidiendo en la gestión. Por mandato de ley, los gobernadores y alcaldes deben preparar informes anuales de ejecución del plan de desarrollo y remitirlos a los Concejos y Asambleas, así como rendir cuentas a la ciudadanía.
- c. El seguimiento y la evaluación del plan y sus instrumentos de gestión son una tarea del gobierno local a través de sus equipos técnicos.
- d. El seguimiento y la evaluación dan como resultado ajustes al plan. Este proceso se debe realizar cada año y al final del cuatrienio se adelanta una revisión general.
- e. Sólo es posible entregar un informe de gestión sustantivo y veraz al Concejo Municipal y hacer la rendición de cuentas a la ciudadanía si la Administración Municipal cuenta con un proceso de seguimiento y evaluación.



- f. El Consejo Municipal de Planeación es una de las instancias que, desde la sociedad civil, adelanta el proceso de seguimiento del plan y su cumplimiento. Veedurías ciudadanas y diversos tipos de organizaciones sociales y organizaciones no gubernamentales también desarrollan esta acción ciudadana.

#### 4. Rendición de cuentas a la ciudadanía

Honrando el mandato ciudadano, el gobernante está obligado ética y políticamente a rendir cuentas a sus electores, lo que demostrará si el gobernante cumple con sus compromisos adquiridos en la campaña y el día de la elección. La rendición de cuentas debe tener:

- a. Información veraz y a tiempo a la ciudadanía.
- b. Los informes deben dar cuanta del cumplimiento de las metas del plan.
- c. Los medios para rendir cuentas deben permitir la participación de los diferentes actores locales, ya sea a través de audiencias públicas, encuentros ciudadanos o programas de radio y televisión, entre otros.

#### 5. Rendición de cuentas al Estado

Al rendir cuentas y entregar informes a los órganos de control del Estado y a entidades del Gobierno (Departamento Nacional de Planeación y la Contaduría General de la República), el municipio se conecta con toda la institucionalidad estatal de la Nación.

- a. La Contraloría General, las Contralorías Departamentales, la Procuraduría General y las gerencias regionales controlan la acción de los servidores públicos y de los gobernantes en aspectos fiscales y disciplinarios. Para esta labor requiere de la entrega de información permanente por parte de las entidades locales.
- b. La Contaduría General y el Departamento Nacional de Planeación, además de diferentes Ministerios, orientan y regulan procesos de gestión en la Nación. Para cumplir ese objetivo hay varios informes a través de los cuales los municipios reportan su acción en diferentes ámbitos.

#### En la práctica

En todo el proceso de formulación, ajuste y ejecución del plan de desarrollo pueden adelantarse diversas actividades orientadas a garantizar una adecuada gestión, las cuales deberán estar incluidas en el plan (en el capítulo correspondiente a la gestión pública o al fortalecimiento institucional). Estos son algunos ejemplos de actividades:

1. Adoptar un enfoque de gestión orientada a resultados. Esto permite mejorar la capacidad de dirección y de control y llevará al alcalde y a los funcionarios, por ejemplo, a concentrarse en los resultados que alcanzó cada dependencia o entidad según sus metas propuestas.
2. Establecer un programa de transparencia y control de la corrupción. Es conveniente que el alcalde o gobernador defina un programa de difusión y acceso a la información y mecanismos para prevenir y detectar oportunamente la corrupción en la administración.
3. Definir mecanismos de coordinación operativos. Un instrumento fundamental es el Consejo de Gobierno, el cual debe reunirse semanalmente para hacer seguimiento a los compromisos de cada entidad y tomar las decisiones correspondientes.
4. Precisar metas territoriales. El plan de desarrollo de un municipio o departamento puede ser muy general y global. Por ello, es conveniente precisar metas territoriales para que las distintas áreas del municipio tengan información sobre las acciones específicas en su territorio.
5. Involucrar a la ciudadanía. Por ley, el municipio debe poner en marcha un conjunto de espacios para garantizar la participación ciudadana en la ejecución del plan, desde los más amplios como el Consejo Municipal de Planeación, hasta espacios sectoriales o poblacionales. Un apoyo decidido al funcionamiento de estos espacios, así como la entrega de información oportuna y clara, puede ser un medio importante para estimular un mejor control y gestión de las entidades territoriales.



