

CAPÍTULO 3:

Exigibilidad de los DESC desde las políticas públicas

El respeto, la protección y la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales se pueden y se deben garantizar a través de las políticas públicas. Éstas son una estrategia en la que como actores sociales jugamos un papel importante. Se ha comprobado que con ellas se pueden realizar verdaderas acciones de exigibilidad.

En la primera parte del capítulo se mencionan algunos elementos esenciales de la exigibilidad: el concepto, los tipos de exigibilidad y algunos ejemplos de su puesta en práctica.

En la segunda se estudia la relación que tienen las políticas públicas con la participación ciudadana: ¿una es consecuencia de la otra?, ¿una hace parte de la otra? ¿Son dos caras de la misma moneda? Para ello se propone hacer especial énfasis en las estrategias que podrían implementarse en el ámbito local, pues *el municipio* es nuestro espacio más cercano y propio: es el territorio donde podemos reconocer con facilidad los actores presentes, sus dinámicas, el juego de estrategias que se teje todo el tiempo. Pero además, es el lugar donde están más cerca las fuerzas que harán posible la puesta en práctica de todas las estrategias útiles para el impulso de las políticas públicas como medios para hacer realidad nuestros derechos económicos, sociales y culturales. Ahí se abordarán el Plan de desarrollo y el presupuesto municipal.

En la última sección, se propone el estudio de otras estrategias de exigibilidad propuestas desde las leyes nacionales. También se mencionan estrategias que han surgido de la creatividad y el esfuerzo de comunidades, que ante realidades tan complejas como las de nuestros municipios se valen del ingenio para avanzar en el camino de materialización de los DESC.

1. Exigibilidad de los DESC

En 1998, redes sociales, ONG de derechos humanos, de promoción del desarrollo, organizaciones sindicales, de pueblos indígenas y de defensa de los derechos de la mujer se reunieron en Ecuador para analizar el tema de la realización y exigibilidad de los DESC en América Latina. De allí surgió la llamada *Declaración de Quito*. Esta declaración contiene:

- Un preámbulo.
- Unos principios generales.
- Unos principios de exigibilidad y realización de los DESC.
- Las obligaciones del Estado y otros actores implicados en la observancia de los DESC.
- Las violaciones más comunes a los DESC en América Latina, que requieren enfrentarse.
- Exigencias a los gobiernos, otros actores y a la sociedad.

Un avance significativo de la Declaración de Quito en esta materia fue construir una definición de *exigibilidad*:

Es un proceso social, político y legal. La forma y medida en que un Estado cumpla con sus obligaciones respecto de los DESC no solamente ha de ser materia de escrutinio de los órganos de verificación del cumplimiento de las normas que los consagran y garantizan, sino que debe abarcar la participación activa de la sociedad civil en esta tarea como una condición sustancial del ejercicio de su ciudadanía (párrafo 19).

En la Declaración mencionada también se establece que los DESC son exigibles a través de diversas vías: judicial, administrativa, política, legislativa; a las instancias correspondientes pueden acudir personas o colectividades que se ven afectadas por violaciones a sus DESC.

Sin embargo, en torno a la *exigibilidad* de los DESC se teje un mito. Veamos (Pisarello 2003, página 5):

MITO: Los derechos sociales no pueden protegerse como los derechos civiles y políticos, porque son derechos caros, que exigen complejas intervenciones por parte de los poderes públicos.

REALIDAD: Contra lo que este punto de vista parece sugerir, no existen derechos que tengan un costo cero. Todos los derechos, por el contrario, suponen asignación de recursos, un sistema impositivo adecuado e intervenciones públicas más o menos complejas.

La garantía del derecho a la tutela judicial efectiva, por ejemplo, exige organizar tribunales, disponer de un servicio de funcionarios judiciales y financiar algún sistema de asistencia jurídica gratuita. El derecho de voto exige el montaje de una compleja y costosa infraestructura electoral que garantice la independencia y la transparencia de los comicios. La libertad de expresión o la propia libertad de empresa no serían posibles sin la asignación de subvenciones, ayudas fiscales y otros recursos materiales que permitan su subsistencia en el tiempo. Si los derechos civiles fueran, como se pretende, derechos prácticamente gratuitos, su disfrute en los países empobrecidos estaría generalizado. Sin embargo, suele ocurrir todo lo contrario.

Del mismo modo, la protección de un derecho social no siempre supone ingentes desembolsos materiales o el establecimiento de complicadas infraestructuras estatales. La invocación del derecho a no ser desalojado de manera arbitraria supone una manera relativamente sencilla y no costosa de proteger el derecho a la vivienda. La exigencia de que los poderes públicos no contaminen un río o no suspendan la producción de una vacuna es una forma de garantizar el derecho a la asistencia sanitaria, sin por eso exigir necesariamente un aumento en las partidas presupuestarias.

Otros expertos en el tema explican también lo siguiente:

existe un continuum estructural, de modo que las supuestas diferencias entre ambos [los DESC y los derechos civiles y políticos] no constituyen más que diferencias de grado, o a lo sumo, diferencias que radican en el peso simbólico de algunas obligaciones del Estado (...). Todo derecho llámese civil, político, económico, social o cultural-- supone un complejo de obligaciones positivas y negativas del Estado, y por

ende, es falso que exista alguna característica inherente a los derechos económicos, sociales o culturales que los torne insusceptibles de recibir tutela judicial (Abramovich y Curtis 2004, página 117).

En últimas, la exigibilidad es una gran posibilidad, sustentada en normas, pero que, sobre todo, responde al espíritu de las comunidades, que ante una violación no se quedan de brazos cruzados, sino que se sirven de todas las herramientas para lograr que el Estado cumpla con sus obligaciones.

2. Tipos de exigibilidad

- **Exigibilidad jurídica y exigibilidad política**

A veces, la exigibilidad de los DESC se relaciona únicamente con los tribunales y las normas, es decir, con la *exigibilidad jurídica*. Pero existe otra forma de exigibilidad, muy importante por su fuerza de proponer y transformar: es la *exigibilidad política*.

La *exigibilidad jurídica* y la *exigibilidad política* no son excluyentes entre sí. Al contrario, muchas veces es necesario que una empuje o articule a la otra para obtener mejores resultados.

- **Exigibilidad jurídica:**

Es la defensa de los derechos violados o vulnerados ante los jueces, tribunales o instancias administrativas adecuadas. Este tipo de exigibilidad también es conocida como *justiciabilidad*. La exigibilidad jurídica puede ser directa o indirecta:

Directa:	Indirecta:
El objeto de la actuación judicial tiene como sustento la invocación directa de un derecho económico, social y/o cultural.	La tutela o protección del derecho social se logra por la invocación de un derecho distinto.
Ejemplo: Un funcionario público dispone un desalojo forzoso contra un grupo de familias que no tiene recursos y no le ofrece otro lugar donde pueda ubicarse. El Estado está violando la obligación de respetar el derecho a la vivienda. Se puede iniciar una acción legal invocando directamente el derecho a la vivienda.	Ejemplo: Una persona con una enfermedad terminal requiere medicamentos para su tratamiento. El hospital se niega a entregarlos, porque cuestan mucho. La acción legal prospera si se invoca la violación del derecho a la vida, en conexidad con el derecho a la salud.

LECTURA COMPLEMENTARIA

Abramovich y Courtis (2004, página 118)

El papel de la Judicatura como garantía de la vigencia de los derechos humanos, en general, y de los derechos económicos, sociales y culturales, en particular, es una cuestión abierta al debate. Más allá de la función que la Constitución y el derecho internacional de los derechos humanos le asigne a la justicia, lo que nos interesa discutir es cómo deberían actuar los jueces cotidianamente, a partir de aquel mandato normativo, para que los derechos sociales puedan gozar de algún grado estimable de realización práctica.

Ciertamente, el Poder Judicial, por sus características institucionales y por el lugar que ocupa en la distribución de funciones dentro del Estado, no está llamado a ser principal protagonista a la hora de hacer efectivos los derechos económicos, sociales y culturales, tarea que corresponde primariamente a los denominados poderes políticos. Sin embargo, si resulta provocado adecuadamente, puede ser un poderoso instrumento de formación y al mismo tiempo de desarticulación de algunas políticas públicas en el área social, con impacto directo de la vigencia de aquellos derechos.

Aunque la exigibilidad jurídica o justiciabilidad sea clara, aún le hacen faltan más dientes para lograr la protección de los DESC. Otros vientos soplarían si contáramos con el *protocolo facultativo al PIDESC*, es decir, los caminos y las formas en que se puede garantizar por la vía judicial un derecho económico, social o cultural. Ya se iniciaron las discusiones al respecto, pero en la práctica, hace falta tener claridad al respecto.

Cápsula informativa

Texto tomado de Sepúlveda (2005).

Los derechos de carácter económico, social y cultural (DESC) han sido marginalizados y considerados durante largo tiempo como derechos de 'segunda clase'. Durante años, la mayor parte de la doctrina, la jurisprudencia y los intereses de las organizaciones no gubernamentales (ONG) se han concentrado casi exclusivamente en los derechos civiles y políticos, impidiendo el debido desarrollo y conceptualización de los primeros y desconociendo el principio de indivisibilidad e interdependencia de todos los derechos humanos.

Este tratamiento secundario que se ha dado a los DESC ha estado fuertemente influenciado por el hecho de que en 1966 se adoptaron dos instrumentos internacionales diversos para la protección de los derechos humanos: el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), adoptados ambos en el marco de la Organización de las Naciones Unidas.

La adopción de estos textos fue el resultado de un largo proceso de negociación, que duró aproximadamente 20 años. La decisión inicial de la Asamblea General, de adoptar un sólo Pacto que contuviera ambas categorías de derechos humanos (resolución 421 E [V] 4 diciembre 1950), adoptada con 35 votos a favor, 9 en contra y 7 abstenciones, fue revertida dos años más tarde, debido a factores puramente políticos, fuertemente influenciados por la Guerra Fría. Así, a través de la resolución 543 (VI) de 5 febrero 1952, se decide adoptar dos pactos separados, en una decisión que refleja la falta de consenso sobre el tema, al contar sólo con 27 votos a favor, 20 en contra y 3 abstenciones.

Esta decisión de adoptar dos pactos contenía una serie de suposiciones, no todas ellas bien fundadas, puesto que los argumentos se centraron en la diferente naturaleza de las obligaciones que cada categoría de derecho impondría. Se asumió que mientras los derechos civiles y políticos eran susceptibles de aplicación inmediata, requiriendo obligaciones de abstención por parte del Estado, los Derechos Económicos, Sociales y Culturales eran de aplicación apenas progresiva, requiriendo obligaciones positivas (de actuación) por parte del Estado.

En retrospectiva, muchas de estas suposiciones han sido exageradas o erróneas. La dinámica evolución del derecho internacional de los derechos humanos ha demostrado que la distinción entre ambas categorías de derechos no reviste un carácter absoluto. Los límites entre una y otra categoría de derechos no siempre son claros y tal vez la distinción sea antes una cuestión de gradación o énfasis, referida a las obligaciones generales que vinculan a los Estados Partes, más que una diferencia en la naturaleza misma de dichas obligaciones.

Finalmente, en 1966 se adoptan dos pactos que contienen procedimientos de supervisión diversos. Mientras el PIDCP contempla el establecimiento de un órgano de supervisión (el *Comité de Derechos Humanos*) y se adopta al mismo tiempo su Protocolo Facultativo, que contempla un sistema de quejas individuales en caso de violación a los derechos contemplados en el mismo, el PIDESC no crea ningún órgano *ad hoc* de control del cumplimiento del mismo y sólo se limita a asignar al Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) las funciones de supervisión previstas en el Artículo 16.3 PIDESC. El *Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, actual órgano de supervisión o vigilancia del PIDESC no fue establecido sino hasta 1985.

Este segundo plano al que han sido relegados los DESC se refleja en la lentitud con que avanzan las negociaciones para la adopción un protocolo facultativo al PIDESC, que establezca, entre otras, la posibilidad de presentar quejas individuales en caso de violación a los derechos de carácter económico, social y cultural. A pesar de la imperiosa necesidad de adopción de dicho protocolo, los Estados se han mostrado reticentes al mismo y después de más de tres décadas de adopción de los pactos, aún no se logra que ambos pactos cuenten con el mismo sistema de supervisión o vigilancia. Esta disparidad que existe entre los mecanismos de vigilancia de ambos pactos constituye un grave atentado a la tan proclamada indivisibilidad e interdependencia de todos los derechos humanos.

En efecto, si se tiene presente que ambos Pactos son de igual importancia y que el principio de indivisibilidad e interdependencia de todos los derechos humanos es un principio consolidado en el ámbito de Naciones Unidas, creemos que esta igualdad teórica de los derechos debe reflejarse en los procedimientos que se establecen para la protección y la promoción de estos derechos.

- **Exigibilidad política:**

Es el conjunto de acciones que desarrolla un actor colectivo, con el propósito de incidir en un actor que tenga poder decisorio (un ministerio, el Congreso de la República, una gobernación, etcétera), para que en sus programas, proyectos o leyes se incluyan los contenidos esenciales de los DESC y se garantice su cumplimiento. Lo más importante es que este actor colectivo incide con sus propios recursos y su creatividad y su experiencia se convierten en las principales herramientas para ser escuchado.

Incidencia: un mecanismo eficaz de exigibilidad de los DESC

Tomado de García y Guarín (2004, página 61)

Como acción social y política, la historia de los procesos de incidencia es tan larga como la lucha de los grupos organizados frente a los actores y a las instancias de poder que toman decisiones y definen políticas. Como herramienta sistemática, producto de un proceso social de investigación acción participativa, su existencia es más reciente. En las últimas dos décadas del siglo XX, la utilización recurrente de la incidencia como una estrategia política eficaz en la exigencia de derechos fundamentales, por parte de los grupos y comunidades organizadas, llevó a que se considerara la necesidad de sistematizar esa práctica. Esta tarea se emprendió a partir de experiencias tanto de lucha por la tierra, la educación, la salud, la seguridad alimentaria y la vivienda, como de la lucha contra la exclusión por razones de género, etnia u opción sexual.

Fue así como organizaciones no gubernamentales de Asia, África y América Latina, apoyadas en instituciones de Estados Unidos y Europa, ligadas con la cooperación internacional, iniciaron un proceso de reflexión de su acción práctica, tratando de buscar mejores y más eficaces formas de influir en las políticas y decisiones de los gobiernos, con el propósito de modificarlas o transformarlas.

Hay que recordar que los dos tipos de exigibilidad no son excluyentes. Se podría decir que son complementarios y que en la mayoría de los casos se hacen de manera consecutiva, para lograr un mejor resultado.

- **Exigibilidad nacional o internacional**

La exigibilidad puede ser también *internacional* o *nacional*, según si se usan los mecanismos y recursos externos (internacional) o si se usan los mecanismos y recursos propios de un país (nacional).

● Exigibilidad internacional:

Las mismas normas sobre los DESC han planteado la necesidad de establecer unas estrategias para garantizar la vigencia de estos derechos, que estén al alcance de las actorías sociales. Veamos las que existen:

- *Las declaraciones:* oportunidad para que las ONG presenten de manera verbal o escrita cuestiones relativas al disfrute o no disfrute de los derechos enunciados en el PIDESC en un país concreto. Estas declaraciones se presentan ante el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas.
- *El informe alternativo:* es la posibilidad que tienen las ONG de presentar un informe paralelo al presentado por el Estado ante el Comité. Su objetivo es influir en las observaciones finales que este órgano dirige a cada Estado Parte del Pacto, en particular, con sus motivos de preocupación y recomendaciones específicas, pues ponen en consideración hechos relevantes que el Estado no da a conocer.
- *Las visitas in situ y los reportes de relatores especiales temáticos de la ONU:* Son formas para impulsar el cumplimiento de las obligaciones del Estado. Estas dos estrategias requieren el desplazamiento de funcionarios de Naciones Unidas al país donde se presentan las violaciones, para que a través de un informe se especifique el estado de estos derechos.
- *El apoyo a la iniciativa del Proyecto de Protocolo Opcional del PIDESC,* para hacer más claro el proceso sobre la denuncia de violaciones, por medio de escritos que indiquen el apoyo y la necesidad de este Protocolo.
- La utilización del procedimiento establecido por el sistema interamericano de derechos humanos, para que la Comisión y la Corte interamericana de derechos humanos conozcan las violaciones a los DESC.

Exigibilidad nacional:

Puede definirse como el conjunto de estrategias, mecanismos y acciones empleados en el país para materializar la exigibilidad de los DESC. Hay tanto acciones en el campo legal y jurídico, lo que llamamos justiciabilidad, como mecanismos extralegales o 'por fuera de la ley', más relacionados con la cultura, la producción social de sentidos, la generación de opinión pública, la incidencia.

Las acciones o mecanismos jurídicos de los derechos económicos, sociales y culturales logran un respaldo muy importante cuando los instrumentos internacionales de derechos humanos se incorporan a la Constitución política. Estos mecanismos se utilizan para exigir judicial o administrativamente estos derechos en el ámbito del derecho interno. Entre los mecanismos que se pueden utilizar encontramos la acción de tutela, la acción popular, la acción de cumplimiento, la acción civil de responsabilidad extracontractual y la acción de reparación directa y control de constitucionalidad.³¹

Por su parte, los mecanismos extralegales son creados por las actorías sociales que plantean sus problemáticas en los diferentes escenarios de las políticas públicas. Este tema, aplicado a lo municipal, se desarrollará con más profundidad en la siguiente sección.

31. Para profundizar sobre el tema se puede consultar el Manual de exigibilidad para exigir nuestros derechos. Plataforma Interamericana de Derechos humanos, Democracia y Desarrollo, capítulo: Estrategias de exigibilidad jurídica de los DESC a nivel nacional.

3. Políticas públicas: estrategia de exigibilidad de los DESC

Los DESC reconocen la dignidad de la persona y su condición de sujeto del desarrollo. Así lo hemos visto a lo largo de este manual. Esas características orientan el cumplimiento de las obligaciones de los Estados y además fijan límites a su discrecionalidad en el cumplimiento de esas obligaciones. La Declaración de Quito dice que no importa el tipo de obligaciones: sean de respeto, de protección y/o de satisfacción,

la asunción de obligaciones en este campo establece un catálogo de prioridades que el Estado se ha comprometido a asumir, debiendo dedicar prioritariamente sus recursos a cumplir estas obligaciones. Así, la obligación de destinar "hasta el máximo de los recursos de que disponga" contenida en el artículo 2.1 del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales establece un orden de prelación para su utilización (Declaración de Quito, párrafo 27).

Y es a través de leyes, programas, proyectos, presupuestos, en fin, a través de las políticas públicas, que se pueden garantizar los derechos consagrados en el PIDESC.

¿Por qué las políticas públicas pueden relacionarse con los DESC?: recordemos que para garantizar los derechos consagrados en el PIDESC y que las personas vivan su vida con dignidad se requiere que el Estado desarrolle todas las medidas que están a su alcance: medidas legislativas, judiciales, administrativas, económicas, sociales y educativas. Al hablar del Estado se incluyen las ramas del poder público (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y los organismos de control (Contraloría y Ministerio Público: Procuraduría, Personería, Defensoría).

Para que estas medidas sean viables y realizables deben acompañarse de unas políticas fiscales, es decir, de recursos económicos. En ese sentido, la Declaración de Quito recomienda que estas políticas estén

orientadas a una redistribución equitativa del ingreso, gravando preferente y selectivamente el patrimonio, las grandes fortunas y las transacciones comerciales antes que los salarios o los ingresos del trabajo personal con impuestos indiferenciados o regresivos al consumo o al valor agregado (párrafo 34).

En la práctica, en Colombia y en otros países de América Latina, las cosas no funcionan así. El tema de las políticas públicas se ha restringido a la academia o a las élites. Por esta razón, la labor de las actorías sociales es más complicada. No obstante, también hay grandes triunfos en materia de exigibilidad a través del uso de las políticas públicas. En especial en el escenario local o municipal, que, como vimos en el capítulo anterior, se ha convertido en el lugar más próximo para desarrollar verdaderas estrategias de exigibilidad de todo tipo.

4. Escenarios municipales de exigibilidad

Estudiemos ahora dos escenarios municipales de exigibilidad, íntimamente vinculados con políticas públicas: el *Plan de desarrollo municipal* y el *Presupuesto municipal*. En cada escenario se plantean unas nociones sobre el tema, se mencionan algunas herramientas de incidencia en el marco de las

políticas públicas y se presentan algunas propuestas para compartir con un grupo lo aprendido. Antes de iniciar, es preciso preguntar:

- **¿Qué pasa con la participación ciudadana?**

En el segundo capítulo se estudió el marco constitucional de las políticas públicas. Allí se vio que uno de los fines esenciales del Estado es "facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación"³². También se anotó que todas las personas en Colombia tenemos el derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político.

Sobre la base de estos dos enunciados de la Constitución, se dice que en el país existe una democracia participativa. Así, desde 1991,

se tenían las esperanzas puestas en ella para la construcción de un nuevo país; de transformar las prácticas clientelistas y corruptas de la política; de conformar el ágora pública con ciudadanos virtuosos e ilustrados que dirimen dialógicamente sus conflictos y de relegitimar el Estado social de derecho, como expresión de un proceso de democratización en permanente expansión y crecimiento, asegurando así la inclusión paulatina de los más diversos actores sociales y la movilización permanente de una sociedad civil organizada con claros referentes de futuro (Uribe 2001, página 143).

Sin embargo,

hoy tenemos un país más convulso, más violento y fragmentado, las ciudadanías virtuosas nunca aparecieron para recuperar la dignidad al Estado y a la política y en lugar de una movilización permanente y organizada de la sociedad civil, una mezcla de silencios, ausencias y terrores han venido a instalarse en casi todos los escenarios por donde transcurre la vida de los colombianos.

(...)

Es necesario reconocer que la guerra incrementada de manera dramática ha contribuido de manera significativa a cerrar los espacios de participación; que el aumento de la pobreza en las ciudades y el desplazamiento en las zonas rurales ha convertido en virtuales y retóricos los diferentes derechos consagrados en la Carta de 1991; que los mecanismos participativos normatizados dejan mucho que desear, y que las fuerzas que estuvieron en contra de la Constitución no deponen su empeño por domesticarla y hacerla inofensiva y apta para el uso de sus propios intereses (Uribe 2001, página 144).

Con este panorama, se pueden establecer los dos obstáculos o retos que tiene que enfrentar la democracia participativa, para cumplir con el objetivo propuesto en la Constitución:

El primero tiene que ver con el conflicto armado:

32. Constitución Política de Colombia, artículo 2

los espacios participativos, las localidades descentralizadas, las movilizaciones colectivas, las organizaciones y los movimientos sociales han venido siendo colonizados por la guerra, convirtiendo la esfera de la acción participativa en otro campo de disputa de los actores armados; bien para liquidar eventuales enemigos u opositores, bien para cooptarlos e incorporarlos a sus propósitos de dominio exclusivo y sus objetivos militares (Uribe 1997, página 163).

El otro obstáculo es la tensión entre la democracia participativa y la democracia representativa. Esta tensión no se ha resuelto. Lo que ocurre de fondo es que se combinó el viejo modelo partidista, presidencialista, parlamentario y electivo con mecanismos de democracia directa local y participativa, sin mayor discusión. Se articularon esos modelos tratando de proponer un solo tronco constitucional. De lo anterior, se pueden concluir dos puntos:

a. Los procesos participativos y las ciudadanías realmente existentes (sociales) no ocuparon, como se esperaba, los espacios abiertos por la Constitución, pero continuaron desarrollándose por las vías históricas y de acuerdo con los aprendizajes culturales y sociales que ya poseían.

b. Las dos dimensiones de la participación: la política y la societal, aunque por distintos caminos, han confluido al mismo lugar, a la conformación de una suerte de democracia sin partidos, sin política, sin dimensión pública; es decir, sin representación democrática (Uribe 2001, página 153).

A pesar de los obstáculos que se presentan en la realidad, no hay que olvidar que gracias a la discusión de estos temas en todas las esferas, hoy se ve necesario establecer espacios de participación, para que todos y todas aportemos

en el diseño, ejecución y control de los planes de desarrollo, la priorización del presupuesto, la vigilancia del cumplimiento de los pactos internacionales y otras normas referidas a la protección de todos los derechos humanos, así como de las actividades del Estado y otros actores económicos y sociales que afecten sus derechos a nivel global, regional, nacional y local. Garantizando igualmente su participación en el proceso de reformas del Estado, sobre los procesos de desregulación y en el diseño e implementación de políticas públicas (Declaración de Quito 1998, párrafo 31).

Algo más al respecto: la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en su informe anual de 1993, señala lo siguiente:

la participación popular, objetivo de la democracia representativa, garantiza que todos los sectores sociales participen en la formulación, aplicación y revisión de los programas nacionales. Y aunque podría afirmarse que la participación política fortalece la protección de los DESC, también es verdad que la aplicación de esos derechos crea las condiciones generales para que la población en general sea capaz de participar activa y productivamente en el proceso de toma de las decisiones políticas (Comisión interamericana 1994).

Ahora sí entremos a dos escenarios municipales de exigibilidad, relacionados con políticas públicas: *los planes de desarrollo y el presupuesto de los municipios*. En ambos se ha tenido la posibilidad de incidir y su importancia consiste en que allí nacen, se desarrollan y se evalúan las políticas públicas que están más ligadas con la defensa de los DESC.

• El plan de desarrollo municipal

En este segmento trataremos las nociones, las herramientas para trabajar y las propuestas para compartir lo aprendido.

A. Las nociones

La Constitución de 1991 dio las directrices para el avance de la descentralización. De ese modo, las entidades territoriales quedaron como responsables de la promoción del desarrollo en sus territorios. Se estableció que los municipios fueran responsables de la planificación y administración del suelo urbano, así como del desarrollo físico de las ciudades. En particular, los artículos 339 y 342 determinan, respectivamente, la obligatoriedad municipal en la adopción del Plan de Desarrollo y la efectiva participación de la ciudadanía en la elaboración del Plan de Desarrollo.

En 1994 se expidieron otras normas que definen los lineamientos principales de la planeación:

Ley Orgánica del Plan de Desarrollo. Ley 152 de 1994	Establece los procedimientos de elaboración y aprobación de los planes de desarrollo de las entidades territoriales.
Régimen municipal. Ley 136 de 1994	Establece el trámite y aprobación del Plan de Desarrollo Municipal. Debe sujetarse a lo que disponga la Ley Orgánica de Planeación.
Ley de Desarrollo Territorial. Ley 388 de 1997	Establece el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) como Instrumento de planificación territorial.

El Plan de desarrollo es una herramienta para que el Estado y la sociedad se pongan de acuerdo sobre los lineamientos del futuro colectivo, en el marco de una unidad territorial, para el mediano y el largo plazo. El acuerdo debe establecerse mediante la definición de objetivos, estrategias y metas. Existen planes de desarrollo según la entidad territorial: hay planes nacionales, departamentales, distritales y municipales.

Debido a su idea de visión de futuro colectivo, un plan de desarrollo debe incluir aspectos políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales articulados en propósitos concretos en materia de bienestar: salud, educación, vivienda, empleo, medio ambiente, entre otros. Es decir, que el marco de los planes de desarrollo es la garantía de los derechos humanos, en especial, de los DESC.

Para cumplir tal fin, se requieren organizar y priorizar, a la luz de varios criterios: las necesidades de la población, la disponibilidad presupuestal y la racionalización de la gestión pública. No hay que olvidar que este plan de desarrollo se concibe sobre la base del programa de gobierno que presentó el alcalde cuando era candidato.

El plan de desarrollo, según la ley 152 de 1994, se divide en dos partes fundamentales: una parte general o estratégica y un plan de inversiones.

Parte general o estratégica de un plan de desarrollo

Diagnóstico

Identifica y cuantifica la dimensión de los problemas prioritarios que afronta la entidad territorial, en su economía y en sus principales sectores y grupos sociales, así como las potencialidades y las oportunidades de desarrollo. Con eso se construyen y sustentan los objetivos y estrategias de carácter general e integral que contiene el plan de desarrollo.

Objetivos

Son los propósitos generales o específicos, esto es, el impacto que una administración busca lograr en un tiempo determinado, mediante la ejecución del plan de desarrollo.

Metas

Son los resultados o productos esperados de la ejecución del plan, en términos de tiempo y cantidad. Son los compromisos y promesas de la gestión, por ello deben ser específicas y medibles en cantidad y tiempo.

Estrategias

Son los caminos y medios que se seleccionan para lograr los objetivos y las metas. Mas concretamente, se trata de la combinación de acciones y recursos.

Medios e instrumentos

Son los recursos que se utilizarán para armonizar la planeación y los planes sectoriales, en el contexto de la planeación del desarrollo de la entidad territorial.

Plan de inversiones de un plan de desarrollo

Programas, subprogramas y proyectos

A través de ellos se concretan las metas del Plan. Deben estar descritos en términos de su justificación, sus objetivos y sus metas.

Proyección de los recursos financieros

Se deben identificar las fuentes de recursos para la puesta en marcha del Plan y su asignación por programas, subprogramas y proyectos, en cada una de las vigencias fiscales del periodo de gobierno.

Plan financiero

Se necesita para coordinar en el tiempo la ejecución de los proyectos de acuerdo con las prioridades establecidas y con la capacidad financiera real del municipio. En este plan se trazan las metas de gestión financiera del municipio y se distribuye en el tiempo la ejecución de los proyectos (planes plurianuales de inversión).

Identificación de las unidades ejecutoras

Se trata de definir, en primer lugar, las dependencias, órganos y establecimientos públicos que estarán a la cabeza del plan de desarrollo, conjuntamente con la proyección de ingresos, gastos, el déficit del tiempo que contempla el plan y la especificación de mecanismos para su ejecución.

En la parte estratégica o general hay que partir de un diagnóstico del municipio que sea útil para definir los objetivos, las metas y las estrategias. Es necesario que guarde coherencia entre sus partes, sin perder de vista su esencia de marco general del desarrollo local, que incluye el bienestar para la población. Otra herramienta importante para la elaboración del plan, son los planes o esquemas de ordenamiento territorial, como integradores de las visiones de desarrollo que tienen los diferentes sectores sobre el municipio.

En cuanto al plan de inversiones, hay que tener en cuenta que se debe combinar tanto la visión del corto plazo, como la del mediano plazo, articular los recursos para financiar el plan y su desarrollo, a través de asignaciones a programas y proyectos.

Los momentos o etapas del plan de desarrollo están determinadas por unos tiempos, al iniciar cada período gubernamental. A la vez, en cada etapa se establecen los responsables de cumplir con sus compromisos, para que el municipio, departamento o la nación cuenten con su Plan.

MOMENTO	MES	RESPONSABLE
Elaboración del proyecto	Enero a febrero	Alcalde Oficina de Planeación
Estudio del proyecto	Marzo	Consejo Territorial de Planeación
Ajustes al plan de desarrollo	Abril	Administración municipal
Aprobación	Mayo	Concejo municipal
Ejecución	4 años	Alcalde
Control	Todo el tiempo	Ciudadanía, Concejo municipal Organismos de control del Estado

LECTURA COMPLEMENTARIA

Tomada de Muñoz y Uribe (sin fecha).

(...) los planes de desarrollo deben incorporar de manera explícita una política social estratégica, entendida como un conjunto de acciones orientadas directamente hacia la superación de la pobreza y de la exclusión socioeconómica y sociocultural (que se refuerzan recíprocamente), hacia la generación de condiciones equitativas de participación por parte de todas las personas en la vida económica, social y política, y hacia el progreso en la garantía efectiva de los derechos económicos, sociales y culturales, como base de la ciudadanía.

Los ámbitos de realización de este conjunto de acciones que deberían ser definidos en los planes de desarrollo son:

- Generación de empleo y mejoramiento de ingresos.
- Hábitat, políticas de vivienda y servicios públicos.
- Formación de capacidades humanas, entendidas como liberación del analfabetismo, la morbilidad, la muerte prematura, el aislamiento y la falta de participación.

El reto es grande, pero la crisis socioeconómica y financiera se resuelve con mejor --y no con menos-- política social, con más y no con menos democracia, con más y no con menos planeación participativa y con más y no con menos descentralización.

A. Las herramientas para trabajar

En el marco de los diferentes momentos que atraviesa la elaboración de un plan de desarrollo municipal, proponemos algunas herramientas para participar en el proceso de una política pública. Comenzamos con el momento de su *elaboración del proyecto de acuerdo del plan de desarrollo*, seguimos con el *estudio del proyecto*, la *aprobación del plan de desarrollo*, su *ejecución* y finalmente, *el seguimiento y evaluación del plan*. Resaltamos la importancia de la garantía de los DESC, como condición para el desarrollo de una calidad de vida digna.

Elaboración del proyecto de acuerdo del plan de desarrollo

La importancia del voto programático

Está consagrado en la Constitución en el artículo 259. Si elegimos gobernadores o alcaldes a través del voto, ellos quedan obligados a cumplir el Programa de gobierno que presentaron al momento de inscribirse como candidatos.

Es decir que cuando lleguen las elecciones hay que leer con atención los programas de gobierno de todos los candidatos, identifiquemos si en el programa se mencionan los principales DESC, si éstos ocupan un lugar prioritario entre las propuestas del candidato, averigüemos por las estrategias que proponen para garantizar dichos derechos.

No hay que olvidar que si el candidato por el que votamos es elegido, su programa de gobierno se convierte, una vez posesionado, en obligatorio y podemos exigir su cumplimiento. Las promesas se hicieron para cumplirlas, ya que nuestro voto vale.

Diagnóstico participativo

Para conocer la situación actual de un municipio, los alcaldes recién posesionados invitan, en ocasiones, a los diferentes sectores presentes en el municipio a compartir las visiones sobre cuáles son las necesidades del municipio, sus principales problemáticas y sus posibles soluciones. En este ejercicio se trata de situar a los responsables, sus compromisos, los recursos disponibles y los que hacen falta. En todo esto se trata de construir una mirada general, pero también con especificidades, del municipio.

Se utilizan algunas metodologías:

- Mesas de trabajo por temas. A partir del programa de gobierno, se hacen mesas por temas: desarrollo social, productividad, convivencia, servicios públicos; a estas mesas las integran funcionarios y ciudadanos.
- Trabajo por comunas, corregimientos o veredas: se hace especial énfasis en las diferencias que puede existir entre lo urbano y lo rural, tanto para la planeación como para la ejecución.

El resultado obtenido será una herramienta importante para el alcalde, quien tendrá este insumo como base para la elaboración del proyecto de plan de desarrollo.

Por tal razón, es muy importante ser concientes de la situación de los DESC en el municipio, adelantar diagnósticos actualizados por derechos, participar activamente en estos escenarios para que no se dejen de lado las obligaciones que tienen las autoridades en materia de respeto, garantía y cumplimiento de los DESC.

Estudio del proyecto de acuerdo del plan de desarrollo

La labor del Consejo territorial de planeación

Es una instancia creada por la ley 152 de 1994. Debe existir por obligación en cada municipio para la elaboración del plan de desarrollo y el ordenamiento territorial.

A través de un acuerdo municipal, el alcalde invita a todos los sectores del municipio para que presenten sus candidatos. El alcalde escoge los y las integrantes. Pueden participar diferentes sectores: mujeres, juventud, comercio, agrícola, industrial, transportador, ambiental, educativo, iglesias, cultura, campesinado, cooperativas, ganaderos, indígenas, afrocolombianos, etcétera.

Estos representantes son nombrados por un período de 6 años, pero cada 3 años se debe renovar el 50% de los integrantes.

Cada integrante, desde su visión de desarrollo del municipio, aporta sus iniciativas para que se tengan en cuenta en la elaboración y ejecución del plan de desarrollo municipal.

Sin embargo, es clave aclarar que las opiniones y recomendaciones de este Consejo pueden ser o no consideradas por la administración municipal o la departamental, que deben sustentar las razones para incluirlas o no.

Es importante resaltar que otra función importante de este Consejo es elaborar el esquema o plan de ordenamiento territorial. Este instrumento pretende planear el futuro del municipio a corto, mediano y largo plazo, las estrategias que se utilizarán, los mecanismos para su seguimiento y evaluación.

Las funciones más importantes de los y las consejeras son:

- Dar curso a las iniciativas ciudadanas.
- Servir de foro ciudadano para discutir el plan de desarrollo durante su preparación y ejecución.
- Dar conceptos sobre el proyecto del plan.
- Verificar la existencia del componente de gasto público social en el plan.

Por tal razón, este escenario requiere de nuestra preparación en el tema de los DESC, para poderlos incluir en los debates, presentar la situación de los derechos en los diferentes grupos poblaciones y argumentar con fuerza la importancia de garantizar la plena

CÁPSULA INFORMATIVA

¿Qué entendemos por desarrollo en el municipio?

El desarrollo local incluye diferentes condiciones:

Es un proceso humano (centrado en el progreso material y espiritual de la persona y comunidad); se despliega en un espacio delimitado que es la unidad de intervención; es multidimensional, ya que abarca las distintas esferas de una comunidad, municipio o región; es integrado, puesto que articula políticas y programas desde una unidad territorial; supone la cooperación de distintos actores y la conciliación de intereses sectoriales; se prolonga en el tiempo (es sustentable) a partir de movilizar los recursos locales; se institucionaliza, es decir,

establece reglas de juego, normas, políticas, organizaciones y patrones locales; es participativo ya que intervienen activamente agentes públicos, organizaciones intermedias y de base y empresas; es fruto de una mirada estratégica, es decir que es planificado (se definen procedimientos, metas y objetivos); se estructura contemplando las identidades diversas de la comunidad; es innovador en cuanto al modelo de gestión, de fomento productivo y de participación social (Di Pietro 2001, páginas 13 a 50).

Dichas condiciones pueden leerse en lo estudiado en el capítulo anterior sobre el vínculo de los DESC y el desarrollo: por una parte, la Declaración sobre el derecho al desarrollo define el desarrollo como "un proceso global, económico, social, cultural y político, que tiende al mejoramiento constante del bienestar de toda la población y de todos los individuos, sobre la base de su participación activa, libre y significativa y en la distribución justa de los beneficios que de él se derivan".³³

Si se entrelazan estas definiciones, podemos entender el desarrollo como un derecho al que todos podemos acceder para realizar nuestros demás derechos, en concordancia con las nociones de integralidad, interdependencia e indivisibilidad planteadas en la Convención de Viena. Estos planteamientos deberían incluirse en los planes de desarrollo, como orientadores de la promoción del desarrollo humano y de la realización de los derechos humanos.

Este objetivo ha venido ganando fuerza. Eso se observa con la realización de eventos internacionales como la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (Copenhague 1995), la Cumbre de Desarrollo del Milenio (Nueva York, 2000), la manifestación de Naciones Unidas al declarar la década internacional para la erradicación de la pobreza (1997 2006).

Aprobación del plan de desarrollo

Función del Concejo municipal

Es un órgano de elección popular. Según el artículo 73 de la ley 136 de 1994, tiene la obligación de ejercer control político sobre el proyecto de plan presentado a iniciativa del alcalde.

Los y las integrantes de este órgano deben realizar dos debates reglamentarios al Proyecto para que cumpla con las normas y pueda ser aprobado. En ese instante, se transforma en un acuerdo municipal.

Si el Concejo es una instancia de representación popular, quienes lo conforman deben velar los intereses de toda la ciudadanía y no obedecer a intereses individuales o de su grupo; una forma de aportar en esta labor es generar una conciencia a través de espacios de formación, donde uno de los temas que se desarrollen sean los derechos económicos, sociales y culturales, como plataforma que sustenta la dignidad humana.

33. Declaración sobre el derecho al desarrollo, preámbulo (www.unhchr.ch)

Quienes hacen parte de la corporación no deben perder la comunicación permanente y directa con la comunidad, con el fin buscar alternativas a sus inquietudes. Vale la pena destacar que aunque los y las concejales no manejan los recursos del municipio, sí deben ejercer un control político al alcalde, para que cumpla el plan de desarrollo.

Cabildo abierto

Es una herramienta desarrollada en la ley 134 de 1994, que consiste en una reunión pública solicitada por un grupo de personas para que en presencia del Concejo y las demás autoridades del municipio se discutan temas de interés de toda la comunidad.

Hay que recordar que en el período de sesiones ordinarias de esta corporación, se deben dedicar mínimo dos sesiones a las peticiones que solicite la ciudadanía.

Para la realización del cabildo, es necesario nombrar un vocero que se encargue de exponer la solicitud. Podrán intervenir otras personas que previamente se hayan inscrito ante la Secretaría del Concejo.

Quienes radican la solicitud pueden citar a las autoridades municipales que se consideran responsables, para que de forma verbal o escrita expliquen los hechos que motivaron el cabildo. La desatención a esta citación es causal de mala conducta.

El Concejo está obligado en la semana siguiente a citar una audiencia pública para dar respuesta pública, por escrito, exponiendo las razones ante lo solicitado en el Cabildo.

Es importante aclarar que cuando las inquietudes se relacionen con temas de inversión pública, en la respuesta se debe aclarar, en el presupuesto o plan de desarrollo, el orden de prioridad.

El caso de la prestación de los servicios públicos domiciliarios es uno de los más discutidos en los cabildos abiertos. Los usuarios solicitan al Concejo su intervención para que se cite a las empresas prestadoras de los servicios y expliquen lo relacionado con lo que ocurre y se llegue a un acuerdo sobre el problema presentado.

Ejecución del plan de desarrollo

Pistas para formular proyectos

El Banco de Programas y Proyectos es una instancia de la administración municipal que registra y evalúa los programas y proyectos que se desarrollarán con recursos del presupuesto municipal; esta oficina examina la viabilidad técnica, financiera, socioeconómica y ambiental, para autorizar ejecución.

El funcionamiento de este Banco complementa la labor adelantada por planeación municipal, trata de garantizar una correcta y eficiente ejecución del gasto. Por esta razón, surge la necesidad de formular proyectos desde la comunidad.

Con la idea de promover la participación ciudadana, las comunidades están presentando proyectos, a través de las juntas de acción comunal o de otras organizaciones, en varios lugares del país, para satisfacer una necesidad. Dicha situación se ha criticado, pues el Estado está dejando sus obligaciones de garantía de derechos en manos de la comunidad.

Además, las comunidades no cuentan con la formación para elaborar y ejecutar adecuadamente un proyecto o una obra y para el manejo transparente de los recursos públicos.

Por lo anterior, presentamos a continuación algunas pautas para la elaboración de proyectos participativos que promuevan los DESC.

Pautas para la elaboración de proyectos participativos

Tomado de Indepaz (2002, páginas 60 y 61).

Un proyecto es un conjunto coherente e integral de actividades tendientes a alcanzar unos objetivos específicos que contribuyan al logro de un objetivo general o de desarrollo, en un período de tiempo determinado y con unos costos definidos. Esto tiene la finalidad de mejorar una situación determinada, solucionar una necesidad o un problema existente. Por eso, es importante que la formulación del proyecto y la identificación de la necesidad o del problema se hagan adecuadamente; así mismo, que se cuente con el respectivo diseño de las condiciones necesarias para su solución. Las fases que debe seguir un proyecto son: diseño, ejecución y evaluación y seguimiento.

Fase de diseño

Se considera como una evaluación previa, porque deben tomarse numerosas decisiones en cuanto a si se debe detener, posponer o continuar el diseño del proyecto. Esto quiere decir que antes de invertir recursos debe haber una idea definitiva sobre lo que se propone alcanzar el proyecto.

Pasos:

1. Preparación de antecedentes:
 - Identificación y análisis de los grupos sociales interesados o beneficiarios.
 - Análisis de la situación e identificación de problemas.
 - Análisis de problemas: causas, consecuencias o efectos.
2. Identificación de objetivos, ideas de acciones.
3. Selección de alternativas, evaluación de impacto.
4. Indicadores de resultados y fines de verificación.
5. Presentación de proyecto.

Fase de ejecución

Comprende la ejecución y control de todos los recursos, para garantizar que los resultados del proyecto se obtengan de manera oportuna y eficaz en función de los costos; además, el seguimiento, para asegurar que los resultados producidos sean los que tienen mayor repercusión sobre el problema principal que se identificó en la etapa de diseño.

Fase de evaluación y seguimiento

El seguimiento es una observación continua o periódica del trabajo en curso. Contribuye a la solución de problemas durante la ejecución. Las funciones de seguimiento son:

detectar los cambios en las actividades planificadas, determinar cómo se compara la tasa concreta de producción con los resultados esperados y asegurar que el propósito se logre. La evaluación es el proceso que se emplea para medir, tan sistemáticamente como sea posible, hasta qué punto el trabajo ejecutado cumple con los objetivos originales y para revelar las razones de desviaciones considerables, si las hubiere.

Seguimiento y evaluación del plan de desarrollo

La ley no prevé un mecanismo de seguimiento y evaluación del plan que promueva la participación ciudadana, garantice el cumplimiento de las metas propuestas y genere una conciencia sobre el uso de los recursos. No obstante, existen algunas formas de controlar el Plan de desarrollo: con el informe anual de ejecución que presenta el alcalde y con la difusión y socialización del plan de desarrollo municipal.

Informe anual de ejecución

El alcalde debe presentar al Concejo municipal un informe anual sobre la ejecución del Plan de desarrollo del municipio.

La comunidad puede solicitar este informe, para conocer el grado de cumplimiento entre los objetivos trazados y los resultados alcanzados. En este caso, es importante hacer una lectura crítica desde la óptica de los DESC, que sea a la vez propositiva.

Difusión y socialización del plan de desarrollo municipal

La administración municipal se compromete, luego de la aprobación del Plan de Desarrollo en todas sus etapas, a presentar y socializar en todos los ámbitos del territorio municipal el contenido programático de su propuesta. El propósito es garantizar que la ciudadanía tenga pleno conocimiento de las tareas a adelantar durante el periodo para la que fue elegida.

Esta herramienta es muy importante, porque motiva a no dejar pasar otro año más de gobierno sin tener una información real de lo que ocurre con el municipio. Por esto, es necesario que las comunidades propongan estos espacios informativos, donde los concejos municipales lideren y propongan la agenda del informe y sean voceros de las inquietudes de las comunidades.

C. Propuestas para compartir lo aprendido

Para reconocer lo que aprendimos acerca del tema del plan de desarrollo, lo mejor es llevarlo a la práctica; a continuación se proponen algunos ejercicios de trabajo con su comunidad. Se indicarán 3 ejercicios: ubicar las partes del plan de desarrollo, reflexionar sobre el tema con ayuda de una lectura y formular un proyecto.

Primer ejercicio. Solicite una copia del Plan de desarrollo municipal en la Alcaldía o en el Concejo municipal. Haga una lectura general, en la que reconozca el plan estratégico y el plan de inversiones. Al reconocer el plan de desarrollo, responda las siguientes preguntas:

Plan estratégico:

¿Cuál es el título del Plan?

¿Se realizó un diagnóstico participativo? ¿Usted participó? ¿Cómo?

¿Cuál es la visión de futuro del municipio?

¿Cuáles son las principales metas establecidas en el Plan? ¿Hace falta alguna? ¿Sobra alguna? ¿Por qué?

¿Cuáles de los siguientes componentes o programas están presentes en el Plan?

1. Desarrollo humano
2. Desarrollo como integración social
3. Desarrollo económico
4. Desarrollo estructural
5. Desarrollo ambiental
6. Desarrollo institucional

¿Cuál es la principal estrategia del Plan de desarrollo?

¿Qué medios e instrumentos se usarán en la ejecución del Plan?

Plan de inversiones:

Una vez identificado, escoja y describa al menos uno de los siguientes componentes del plan:

Línea

Programas

Proyectos

Segundo ejercicio. La siguiente lectura puede ayudar a fortalecer nuestros conocimientos sobre los planes de desarrollo.

Condiciones que debe reunir todo proceso de planificación del desarrollo local

Tomado de Poggiese (2000).

Para que resulte movilizador y positivo, el proceso de planificación del desarrollo local debe diseñarse reuniendo varias condiciones, cuya eficacia no es aislada, sino que depende

depende de la retroalimentación de unas con otras. Esas condiciones son: metodología, efervescencia creativa, escenarios de planificación-gestión, voluntad de asociarse, ampliación democrática y voluntad política. Se enumeran y describen a continuación.

a) Metodología. Es necesario disponer y ejercitar una metodología adecuada a la complejidad abordada: deber ser interdisciplinaria, multisectorial y participativa. En principio, hay que cuidarse de no caer en la tentación de elegir metodologías simples de base disciplinaria, sino adoptar metodologías complejas de base interdisciplinaria, que permitan el trabajo conjunto de diferentes formaciones científicas y perspectivas técnicas frente a la diversidad de problemas que presenta el desarrollo local.

La metodología debe dar lugar a prácticas intersectoriales entre múltiples actores. Debe posibilitarse la interacción e integración de lógicas e intereses, impidiendo el dominio intrínseco que se desprende de sectores internos del Estado o de la sociedad, que por lo común se procesan por otros canales, como estructuras de poder, clientelismo, 'lobbysmo'.

Los mecanismos participativos son fundamentales para equilibrar las diferencias y garantizar tanto la protección de los actores más débiles (por lo general son los menos formados e informados), como el trabajo conjunto equitativo y fértil entre variados actores. Ciertas prácticas corporativo-consultivistas bastante extendidas no deben confundirse como si fuesen participativas. Para serlo, deberían incluir a los actores en la elaboración de las decisiones y los proyectos y tender a igualarlos reduciendo las diferencias más irritantes.

Como vemos, la metodología debe posibilitar la producción de nuevos conocimientos, la obtención de consensos por trabajo conjunto entre los sectores y el compromiso práctico de una equidad relacional para con los más débiles.

b) Efervescencia creativa. Se refiere a un estado social-anímico de la población envuelta en el proceso de desarrollo local. Un entusiasmo bullente y la perspectiva abierta al futuro facilitan la movilización social, generan una sinergia creativa e innovadora. Sin esa movilización sinérgica, instalada entre los múltiples actores, el plan de desarrollo local seguirá repitiéndose sin agregar innovaciones, no se constituirá como proyecto político de la sociedad-estado local. Esto vale para cualquier situación local-regional, sea ganadora o perdedora.

c) Escenarios de planificación-gestión. La planificación del desarrollo local de realizarse en escenarios formalizados de planificación-gestión en los que una pluralidad de actores realicen en conjunto los trabajos correspondientes. No estamos hablando de reuniones donde los grupos técnicos presentan a la comunidad sus trabajos en forma de consulta, sino de reuniones de trabajo en planificación, donde los actores elaboran diagnósticos, estrategias y proyectos, un mecanismo que configura vínculos, reconfigura el tejido social y sirve de motivación para el espíritu local. Se trata, no de uno, sino de una secuencia continua y permanente de escenarios sucesivos, de profundización estratégica y agregación de actores.

d) Voluntad de asociarse. Es condición también que exista una evidente voluntad de asociarse entre quienes se relacionan participativamente en un plan local. No es la simple identificación impersonal de problemas-soluciones, sino el establecimiento de

relaciones asociativas, reconocidas como una *afettio societatis*, el ánimo de ser socios de una empresa común.

e) Ampliación democrática. La elaboración del plan local es un momento oportuno y apropiado para confirmar y ampliar las prácticas democráticas. Es condición fundamental que en momentos en que se afirma la identidad cultural se refuerce el sistema democrático por la vía de ampliar sus alcances, siempre sostenido en las reglas de convivencia de la planificación participativa.

f) La voluntad política. Sin duda, es una condición sin la cual no puede promoverse el desarrollo local. Los decidores políticos tienen que manifestarse a favor, aun cuando la iniciativa no les haya pertenecido originariamente, que pudo originarse en otros sectores (comunitarios, empresariales, servicios sectoriales).

REFLEXIÓN

1. ¿De las condiciones que debe reunir un proceso de planeación local, enunciadas en la lectura, cuáles son necesarias? ¿Cuáles sobran? ¿Por qué?
2. ¿Qué otras condiciones diferentes a las mencionadas en la lectura se deben incluir para obtener buenos resultados?

Tercer ejercicio. Para la formulación de los proyectos

En el siguiente ejercicio se trata de identificar y priorizar los problemas.

PROBLEMA	CAUSAS	CONSECUENCIAS	PRIORIDAD Puntaje de 1 a 5	¿Por qué es un problema principal?

Para identificar los componentes de un proyecto (los problemas a solucionar, las acciones, los recursos, los responsables), hay cuatro esquemas útiles, que pueden usarse como herramientas para elaborar nuestros futuros proyectos:

Primer esquema

PROBLEMA	
CAUSA DEL PROBLEMA	ACCIÓN PARA RESOLVER

34. Basado en el Indepaz 2002, páginas 64-67).

Segundo esquema

Problema	Situación Deseada	Acciones Necesarias	Responsables	Potencialidades Existentes

Tercer esquema

Problema	Ideas del Proyecto	Objetivos	Metas	Acciones	Recursos	Responsables

Cuarto esquema

Este cuadro permite recoger la información más relevante para obtener un perfil de proyecto.

Acción o idea del proyecto	Beneficiarios	Actividades necesarias	Plazos	Organizaciones e instituciones participantes	Grupo responsable por ejecución	Recursos materiales y/o humanos

Enseguida se tratará el segundo escenario de exigibilidad municipal: el presupuesto, con los mismos componentes que se trabajaron en los planes de desarrollo.

• Presupuesto municipal

Se abordarán los siguientes aspectos: nociones, las herramientas para trabajar y propuestas para compartir lo aprendido

A. Nociones

El presupuesto municipal es la relación de ingresos y gastos correspondiente a un período determinado. Es un instrumento de gobierno y control del gasto público.

Algunas personas consideran que es un instrumento de redistribución de la riqueza:

transfiere recursos de sectores con mayor solvencia económica, principalmente el sector privado y los consumidores, a aquellos cuyas condiciones de vida son más precarias. Esa redistribución también puede tener un carácter territorial, al captarse recursos de las zonas más productivas y llevarlos a aquellas localidades con algún grado de depresión económica (López 2003).

Lo que nos interesa en este manual es resaltar que el presupuesto es un instrumento para asignar los recursos que se necesitan para la garantía de los derechos. Un activista de la India, llamado John Samuel dijo así: "Los derechos humanos implican optar por un conjunto de valores que pueden ayudar a orientar las decisiones en materia presupuestal" (Shultz 2002, 47), Durante su experiencia de trabajo ha evidenciado que los DESC son un punto de encuentro entre el movimiento de derechos humanos y el movimiento que impulsa el manejo del presupuesto en función de una mejor calidad de vida.

Cápsula informativa

Texto tomado de Shultz (2002, página 47).

El Centro Nacional para Estudios de Incidencia (NCAS, sigla derivada de su nombre en inglés) en la India surgió de los movimientos nacionales de protesta social, cuando los líderes de la sociedad civil identificaron la necesidad de ir más allá de movilizaciones en pequeña escala y llevar a cabo un trabajo en materia de políticas que pudiera tener impacto nacional.

Cuando las políticas de ajuste estructural impuestas al país por el Banco Mundial y el FMI ocasionaron una reducción directa del gasto en salud, educación y otras necesidades, el NCAS decidió enfocarse al presupuesto nacional. "Contó libras y más libras," dijo el director ejecutivo John Samuel, "nos tomó tres años revisar toda la información."

Uno de los objetivos más importantes del NCAS era clarificar el presupuesto para el público en general y otorgar a las comunidades medios para involucrarse en la formulación del presupuesto. También buscaba contextualizar los debates presupuestales como debates de derechos, por ejemplo, el derecho a la educación. "Usamos información presupuestal para darle sustento a nuestras exigencias públicas en materia de derechos," explicó Samuel.

El NCAS también hizo que el gobierno se diera cuenta de que las decisiones en materia presupuestal ya no estaban escondidas. "Queremos que el gobierno diga: 'la gente está atenta a lo que hacemos'"

El presupuesto consta de dos partes básicas: ingresos y gastos. El siguiente cuadro desglosa cada parte, con su correspondiente reglamentación.

INGRESOS	GASTOS
1. RECURSOS PROPIOS. Decreto 1333 /86	1. INVERSIÓN. Ley 715/01

INGRESOS	GASTOS
IMPUESTOS MUNICIPALES (predial, degüello menor) TASAS, MULTAS, TARIFAS (alumbrado público, servicios públicos)	PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL: Programa de gobierno Esquema de ordenamiento territorial, EOT Diagnóstico del municipio
2. TRANSFERENCIAS. Ley 715/01	2. FUNCIONAMIENTO. Ley 617/00
SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES Nivel nacional Nivel departamental	Pago de salarios a trabajadores del municipio y todo lo relacionado con el funcionamiento de la Alcaldía.
3. CAPITAL. Decreto 111/96	3. DEUDA. Decreto 2681/93
Créditos, rendimientos financieros, venta de activos.	Pago de deudas del municipio

Hay que aclarar que la Nación tiene la facultad de recaudar unos recursos a nivel nacional y distribuirlos a cada departamento y municipio, según unos criterios establecidos por la ley 715 de 2001. En pocas palabras, este es el Sistema General de Participaciones. Pero así como distribuye a cada uno según esos criterios, estos recursos tienen una destinación específica, es decir, no se pueden gastar sino en lo que se entregaron: salud, educación, alimentación escolar o un propósito general.

Para entender mejor lo relativo al presupuesto, hay que tener en cuenta algunas cosas^{XXX}:

- El presupuesto de un municipio se hace cada año. A este tiempo que comienza el 1° de enero y termina el 31 de diciembre se le conoce como *año fiscal*.
- Después del 31 de diciembre no se pueden comprometer los recursos del año fiscal que termina.
- Si no se ejecutan los recursos durante el año para el que fueron destinados, no se pueden gastar el año siguiente.
- En el presupuesto emerge el total de gastos públicos y su autorización máxima. Nadie podrá gastar algo que no figure en el presupuesto o más dinero del que se destinó.

Existen tres clases de presupuestos públicos: el presupuesto por componentes, el presupuesto según los procesos que se desarrollan y el presupuesto según los actores involucrados.

Presupuesto por componentes: sus componentes son, como se vio, *ingresos* y *gastos*. El presupuesto se establece, entonces a partir de cada uno de ellos. Entonces, se clasifican los ingresos y los egresos y en cada componente se puede determinar la naturaleza económica, sectorial o territorial de estos recursos.

Esta clasificación permite tener la visión de redistribuir los recursos teniendo en cuenta, por ejemplo, una necesidad insatisfecha.

35. Para más información sobre el tema puede consultarse el decreto 111 de 1996.

Presupuesto por proceso: se refiere a los momentos o etapas del presupuesto mismo: elaboración, aprobación, ejecución y control. En este caso, el presupuesto se define como un medio de la administración pública para planear sus acciones en diferentes etapas. La ventaja de esta mirada es que permite evaluar la gestión de las instituciones y la incidencia de los actores sociales.

Presupuesto por actores: realza el papel que cumple cada uno de los actores en la cadena del presupuesto. Hay unos actores centrales (alcalde), otros institucionales (la Tesorería municipal) y los actores sociales (ciudadanía). Evidencia las funciones de quienes participan en el proceso presupuestario, tanto de parte del gobierno, como de los actores sociales.

El ciclo presupuestario se compone de varias etapas y a cada una corresponde un responsable:

Formulación	El alcalde
Aprobación	El Concejo municipal
Ejecución	El alcalde
Liquidación	Organismos de control
Control	Comunidad, Concejo y Contraloría

Hay un aspecto de suma importancia: los municipios están asumiendo un problema fiscal por el desajuste de las finanzas públicas territoriales. Esto afecta la continuidad del proceso de descentralización y la autonomía de los municipios, subordinándolos a los lineamientos que impone el Gobierno Central.

Para enfrentar esta crisis se han establecido medidas de ajuste fiscal que promueven la reducción de los gastos y el pago de los pasivos con el sector bancario; pero dejan de lado el tema de los ingresos tributarios municipales y departamentales.

Desde 1998, el gobierno firmó un acuerdo con el *Fondo para implementar programas de ajuste fiscal*, orientados a sanear de manera estructural las finanzas de los municipios y departamentos; así, surge la ley 358 de 1997, orientada a regular el endeudamiento, en relación con la capacidad real de pago. Unida con la ley 617 de 2000, determina procesos y procedimientos para superar situaciones de bancarrota, a través de los famosos acuerdos de reestructuración contemplados en la ley 550 de 1999, que fueron aplicados para las empresas en el sector privado en crisis.

Además de la limitación del uso de los recursos propios por medio de la ley 617 de 2000, el Acto Legislativo 01 de 2001 fijó los movimientos entre ingresos y gastos, que tampoco da herramientas útiles para el fortalecimiento la descentralización.

Cápsula informativa

(Tomado de UNEB 2005)

Un estudio del Banco de la República del año 2002 muestra que el déficit del sector público no financiero territorial (SPNFT) pasó de 2 billones de pesos en el año 2000, a 306 mil millones de pesos en el año 2001. Como porcentaje del PIB, el déficit del SPNFT bajó de 1,19% a 0,16%. Ello significa que el desempeño fiscal territorial propició una reducción de 1,03% del PIB en el déficit del SPNFT, que es la meta acordada por el Gobierno Nacional con el Fondo Monetario Internacional. No obstante lo anterior, el déficit del SPNFT nacional sólo disminuyó 0,1% del PIB, al pasar de 3,4% en el año 2000, a 3,3% del PIB en el año 2001. Lo que revela que el ajuste fiscal territorial obtuvo mejores resultados que el nivel nacional en la vigencia 2001.

Así, el diseño de la estrategia de ajuste macro-financiero diseñado por el gobierno se aleja de la trayectoria secuencial y gradual, para alcanzar un sistema integrado de seguridad y asistencia social, como consecuencia de una reducción de los servicios sociales y de su participación.

B. Las herramientas para trabajar

Aquí se hablará del derecho de petición, el presupuesto participativo, las consultas populares y las veedurías ciudadanas.

Derecho de petición

Es la forma efectiva de presentar solicitudes de información ante cualquier oficina del Estado, con la garantía de que en un tiempo determinado habrá una respuesta oportuna y eficiente. Es decir, podemos solicitar una copia del acuerdo municipal en el que se haya aprobado el presupuesto del municipio o los diferentes informes de gestión que el alcalde haya presentado ante el Concejo.

Recordemos que la Constitución política reconoce este derecho.

Las autoridades tienen unos plazos para contestar las solicitudes:

- Si la petición es de interés general o particular, la respuesta debe darse en 15 días hábiles (por ejemplo, se solicita el presupuesto).
- Si es para solicitar información, debe producirse en 10 días hábiles (la asignación presupuestal para la realización de un proyecto en una vereda).
- Las consultas pueden ser también de orden técnico, por ejemplo, un concepto de la Oficina de planeación para determinar si el suelo es apto para la construcción de una obra. En este caso, el plazo para responder es de 30 días.

En caso de que no se respete este derecho y se incumpla el plazo, se puede colocar una acción de tutela. Con esta se busca una respuesta oportuna, clara y eficiente. Además, se podría informar a los organismos de control sobre este incumplimiento, para que se imponga una sanción.

Presupuesto participativo

Hemos escuchado hablar de las experiencias de varios municipios en torno a la planeación de su presupuesto, con el apoyo de la comunidad. Uno de ellos es Manizales.³⁶ Así lo relata la alcaldía:

El Presupuesto Participativo es una potente herramienta de relación permanente del Gobierno con la población, un modelo de gestión pública democrática, donde la ciudadanía participa en forma directa, voluntaria y universal. En éste, la comunidad prioriza programas, formula perfiles de proyectos y propone la distribución de los recursos de inversión. Además hace control social a la ejecución.

Su filosofía es la participación directa en la gestión pública, la promoción en la democratización del Estado y el control social en las acciones del Gobierno, asegurando mayor transparencia en la inversión de los recursos, dirigidos a las diferentes necesidades de la población.

El presupuesto participativo es un proceso de co-gestión. El gobierno elabora la propuesta de presupuesto público a partir de las decisiones de la comunidad.

Los objetivos del presupuesto participativo son:

- Promover la transparencia y el control social en las acciones del gobierno relacionadas con la utilización de los recursos.
- Propiciar la participación directa de la población para la toma de decisiones en la distribución de recursos del presupuesto público.
- Empoderar a las comunidades con nuevos elementos que permitan mejorar y sostener el control social.
- Propiciar la consolidación de la democracia social en la población.

En Manizales, participaron 18 localidades: 11 comunas y 7 corregimientos, representados por los ediles de las Juntas Administradoras Locales, líderes de las juntas de acción comunal, representantes de clubes juveniles, estudiantes, directores de núcleo, maestros y ciudadanos en general.

En América Latina, la primera experiencia de construcción de un presupuesto participativo ocurrió en Brasil en el año 1989, por iniciativa del gobierno de la Prefeitura (municipio) de Porto Alegre, capital del Estado de Rio Grande do Sul, con la participación de unas 150 mil personas. Debido a su gran éxito, la dinámica se adoptó en las ciudades de Belem (capital del Estado de Pará) y Belo Horizonte (capital de Minas Gerais).

Aunque los presupuestos participativos dependen en gran parte de la voluntad de política de los alcaldes, es importante impulsar estas prácticas, en las que la comunidad puede ser más conciente del problema de la administración de recursos escasos y puede llegar a proponer alternativas, sin ignorar la responsabilidad central que tiene el Estado.

Nuestro aporte en la defensa de los DESC es este escenario consiste en plantear la necesidad de satisfacer estos derechos, que están amparados por normas nacionales e internacionales. También debemos mostrar que si no se garantizan, la población no contará con las condiciones para desarrollar los demás derechos.

36. Los siguientes párrafos se tomaron de la página electrónica de la Alcaldía de Manizales. 2002-2006 www.alcaldiamanizales.gov.co, consultada en julio de 2006.

LECTURA COMPLEMENTARIA

Tomada de Hofbauer y Vinay (2003).

En distintos países del mundo, cada vez con mayor frecuencia, se han llevado a cabo diversas iniciativas para incluir la perspectiva de género en el diseño, la formulación y la programación de las actividades gubernamentales. Una iniciativa específica ha sido el desarrollo de análisis y la inclusión de criterios de género en los presupuestos públicos.

Hablar de un presupuesto sensible al género, o de presupuestos para las mujeres, no hace referencia a un presupuesto aparte para atender específicamente las necesidades de las mujeres. En realidad, analizar los presupuestos públicos a través del lente de la perspectiva de género busca abrir procesos que faciliten una evaluación de los impactos que el gasto público tiene en los géneros. Como tal, es un esfuerzo por desagregar el presupuesto del gobierno partiendo del impacto que tiene en mujeres y hombres, a la vez que por identificar los beneficios diferenciados que ofrece a distintos grupos de mujeres y de hombres dentro del contexto social, económico, cultural y político prevaleciente para cada uno de éstos.

Esta desagregación es importante, debido a que, al contrario de lo que suponen las principales corrientes de la economía, los presupuestos públicos no son neutrales al género. Todo gasto público tiene algún impacto, y éste no es necesariamente igual para mujeres y hombres. Ignorar este impacto diferenciado, así como las implicaciones que debería tener para el diseño de las políticas públicas y la asignación de recursos, no habla de "neutralidad", sino de desconocimiento de las diferencias de género.

La manera en la que se formulan los presupuestos públicos generalmente ignora los roles, responsabilidades y capacidades diferentes y socialmente determinadas que predominan para mujeres, hombres, niños y niñas. Estas diferencias están estructuradas de tal manera que dejan a las mujeres y a las niñas en posiciones de desventaja frente a los hombres, con menos recursos económicos, sociales y poder político. Por tanto, es indispensable entender estos impactos diferenciados para la estructuración de políticas públicas que partan de condiciones reales y, de esta manera, confluyan hacia soluciones reales.

Los papeles que desempeñan mujeres y hombres en la economía tienden a ser diferentes. Dentro de la sociedad, algunos de estos papeles tienen más valor que otros: por lo general, aquellos a los que se les atribuye menor importancia, tienden a ser invisibles para los arquitectos de las políticas. Por ejemplo, el trabajo de las mujeres en la esfera reproductiva no es reconocido como un valor, porque está siempre disponible.

Estas diferencias en los papeles desempeñados por mujeres y hombres y el valor que se les atribuye, no sólo están integradas a las estructuras sociales y económicas, sino que se reproducen en las políticas, los programas y la asignación de recursos. Esto se tiene que tomar en cuenta a fin de diseñar políticas y asignar recursos de manera equitativa y eficiente. Por consiguiente, una iniciativa de presupuestos sensibles al género no sólo busca ilustrar la asignación de los recursos, sino analizar el impacto del gasto en las mujeres. Como tal, se vincula de manera directa con el diseño de políticas públicas. Este hecho arroja luz sobre la necesidad de introducir la perspectiva de género, de manera transversal, en la totalidad del proceso presupuestario que empieza con la

elaboración de la propuesta por parte del Ejecutivo, continúa con la discusión y aprobación por parte del Legislativo, para dar paso al ejercicio del gasto y finalmente a su control o fiscalización.

Un proceso presupuestario sensible al género debe integrar esta transversalidad a cada uno de los aspectos del gasto, promover la participación activa de las mujeres, evaluar el impacto del gasto desde la perspectiva de género y contribuir a que el uso y la asignación de recursos estén encaminados hacia la equidad. Por lo tanto, un proceso presupuestario sensible al género implicaría que, "tanto las mujeres como los hombres estén involucrados en fijar las metas y planear los pasos necesarios para que el desarrollo responda a las necesidades y prioridades de mujeres y hombres".

* Departamento de Servicios Legales y Políticos. 1997. *Sida's Action Program for Promoting Equality between Women and Men in Partner Countries*, Estocolmo, abril.

Cápsula informativa

AMAYORIGUALDAD DE GÉNERO, MAYOR EFICIENCIA

- Si en África se les diera la misma capacitación e insumos a mujeres y hombres agricultores, la producción de las mujeres aumentaría en más del 20 por ciento.
- Las disparidades en educación primaria y secundaria entre hombres y mujeres pueden hacer que el PNB de un país sea 25 por ciento más bajo que el de otro similar, pero con menores disparidades.
- Si las desigualdades del mercado laboral latinoamericano se eliminaran, el ingreso de las mujeres subiría en un cincuenta por ciento y el ingreso nacional, en un 5 por ciento.

Citado en Fundar (2006)

Consultas populares

La ley 134 de 1994, en su artículo 8, establece una definición sencilla sobre este mecanismo de participación ciudadana:

La consulta popular es la institución mediante la cual una pregunta de carácter general sobre un asunto de trascendencia nacional, departamental, municipal, distrital o local es sometida por el Presidente de la República, el gobernador o el alcalde, según el caso, a consideración del pueblo, para que éste se pronuncie formalmente al respecto. En todos los casos, la decisión es obligatoria. Cuando la consulta se refiera a la conveniencia de convocar una asamblea constituyente, las preguntas serán sometidas a consideración popular mediante ley aprobada por el Congreso de la República.

La definición puede ser útil en el tema presupuestal. Recordemos que la consulta debe solicitarla el alcalde a la ciudadanía, por ejemplo, para la utilización de unos recursos en la realización de una obra o para la priorización en la inversión social.

Sin embargo, en la estructura de control político, el Concejo municipal limita la voluntad del alcalde para modificar el presupuesto municipal. Allí se debate ampliamente la conveniencia de esa decisión. Si la mayoría del Concejo aprueba esa posibilidad, se le entregan al alcalde unas facultades extraordinarias para que él modifique el presupuesto durante un tiempo determinado, vale la pena aclarar que una vez finalizado el plazo de estas facultades, el alcalde debe rendir un informe ante el Concejo de lo que realizó en ese tiempo. Si este procedimiento se llevara a cabo a conciencia, el funcionamiento del municipio sería más democrático y transparente.

Como ciudadanía, no podemos perder la oportunidad de exigir políticamente el cumplimiento de los DESC en el municipio. Aunque la iniciativa de una consulta pase por el alcalde, podemos presionar en torno a la necesidad de opinar en asuntos como lo presupuestario, que define, en últimas, la materialización de una política.

Otro tipo de consulta que se está popularizado es la *consulta popular de opinión*. Es lo que ocurrió con el movimiento indígena frente al Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos. Además de realizar una consulta popular, como lo indica la ley 134 de 1994, los indígenas llevaron a cabo en el primer semestre de 2005, una consulta popular de opinión.

Consulta Popular en el Cauca frente al TLC. Asociación de cabildos indígenas del Norte del Cauca.

Tomado de www.nasaacin.net, en julio de 2006

En consecuencia con lo ordenado por el MANDATO INDÍGENA Y POPULAR y por lo expresado en la PROPUESTA POLÍTICA DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS y ante el avance de la negociación del TLC y su firma inminente, decidimos:

1. Convocar a una consulta nacional, popular amplia, democrática y transparente en la que la ciudadanía pueda expresar libremente su posición frente a la negociación y firma del TLC.
2. Declarar que la Consulta Popular frente al TLC no es un rechazo al Libre Comercio sino a la forma y contenido de este proceso y al tratado propuesto por su carácter impositivo, su falta de transparencia y su intención de anexión, despojo y empobrecimiento de la población de Colombia, Ecuador y Perú. La Consulta Popular plantea que un Libre Comercio Popular y Democrático, definido y planteado desde la defensa de la vida y la diversidad, para la autonomía y soberanía de los pueblos y para su beneficio, es posible y necesario.
3. Iniciar el proceso de consulta desde el Departamento del Cauca en territorios indígenas, campesinos y populares de la zona oriente, correspondientes a los territorios de los municipios de Toribío, Jambaló, Caldonó, Silvia e Inzá.
4. Solicitar a los Alcaldes populares de estos municipios, facilitar en la medida de sus posibilidades y capacidades, los recursos y apoyos necesarios para realizar esta consulta, a la vez que interceder

Consulta Popular en el Cauca frente al TLC. Asociación de cabildos indígenas del Norte del Cauca.

Tomado de www.nasaacin.net, en julio de 2006

En consecuencia con lo ordenado por el MANDATO INDÍGENA Y POPULAR y por lo expresado en la PROPUESTA POLÍTICA DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS y ante el avance de la negociación del TLC y su firma inminente, decidimos:

1. Convocar a una consulta nacional, popular amplia, democrática y transparente en la que la ciudadanía pueda expresar libremente su posición frente a la negociación y firma del TLC.
2. Declarar que la Consulta Popular frente al TLC no es un rechazo al Libre Comercio sino a la forma y contenido de este proceso y al tratado propuesto por su carácter impositivo, su falta de transparencia y su intención de anexión, despojo y empobrecimiento de la población de Colombia, Ecuador y Perú. La Consulta Popular plantea que un Libre Comercio Popular y Democrático, definido y planteado desde la defensa de la vida y la diversidad, para la autonomía y soberanía de los pueblos y para su beneficio, es posible y necesario.
3. Iniciar el proceso de consulta desde el Departamento del Cauca en territorios indígenas, campesinos y populares de la zona oriente, correspondientes a los territorios de los municipios de Toribío, Jambaló, Caldono, Silvia e Inzá.
4. Solicitar a los Alcaldes populares de estos municipios, facilitar en la medida de sus posibilidades y capacidades, los recursos y apoyos necesarios para realizar esta consulta, a la vez que interceder según se requiera con las autoridades competentes del orden Departamental y Nacional para que reconozcan, respeten y faciliten este proceso democrático.
5. Establecer comisiones encargadas de orientar y conducir la Consulta, conformadas por representantes de organizaciones indígenas, populares y campesinas de los territorios de los 5 municipios.
6. Movilizar respaldo solidario nacional e internacional.
7. Establecer equipos de comunicación, sensibilización y logística, con la responsabilidad de sacar adelante de manera coordinada este proceso.

Veedurías ciudadanas

La ley 850 de 2003 desarrolla los puntos principales sobre las veedurías ciudadanas, en cuanto mecanismo democrático de representación que permite vigilar la inversión de los recursos públicos. Estos recursos están en manos de autoridades, entidades públicas y privadas, que en la ejecución de un proyecto, programa o contrato deben invertirlos, ajustándose a los objetivos de beneficio social.

Veeduría a la inversión de recursos regionales

Tomado de www.transparenciacolombia.org.co, en julio de 2006

Transparencia por Colombia adelanta desde junio del 2003 un ejercicio de veeduría preventiva, con el propósito de fortalecer las condiciones de transparencia e integridad en la definición y ejecución de los proyectos a ser financiados con recursos de inversión regional del Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006, cuyo monto total asciende a un billón de pesos.

La pertinencia de este ejercicio de control está dada por la importancia que tiene para el país el manejo transparente de estos recursos, por permitir la participación ciudadana en la identificación de los proyectos, por el alto volumen de recursos involucrados y por los riesgos existentes de clientelismo y corrupción, si tenemos en cuenta los antecedentes en el manejo de los llamados auxilios parlamentarios.

En la primera fase, participamos como observadores en el desarrollo de 18 audiencias departamentales de identificación de proyectos y en igual número de reuniones convocadas por el Departamento Nacional de Planeación con los parlamentarios para la definición de los proyectos. Para la continuación de la veeduría hemos diseñado una metodología combinada de seguimiento y monitoreo global al proceso, así como de vigilancia específica a algunos proyectos puntuales con la participación de organizaciones regionales y locales interesadas en ejercer este control.

C. Propuesta para compartir lo aprendido

Primer ejercicio

Acercarse a la Alcaldía municipal y solicitar una fotocopia del presupuesto vigente del municipio. Luego, con varios vecinos y vecinas, leer con atención el presupuesto y completar el siguiente cuadro, con los valores asignados para el año 2006:

INGRESOS	GASTOS
1. RECURSOS PROPIOS	1. INVERSIÓN
IMPUESTOS MUNICIPALES TASAS, MULTAS, TARIFAS	PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL
2. TRANSFERENCIAS	2. FUNCIONAMIENTO
SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES Nivel nacional Nivel departamental	
3. CAPITAL	3. DEUDA
TOTAL	TOTAL

Conversar:

- Qué es un presupuesto?
- ¿Para qué sirve hacer un presupuesto?
- ¿Qué diferencias y semejanzas hay entre el presupuesto de un hogar y el del municipio?
- ¿Cómo se puede participar en el presupuesto, durante la elaboración, en la ejecución, en el control, en la gestión?

Segundo ejercicio

Conversemos sobre lo aprendido: un instrumento para promover los derechos económicos, sociales y culturales es *el cumplimiento progresivo*, es decir, el avance metódico e irreversible hacia la plena observancia de esos derechos.

Sin embargo, ese progreso debe medirse de una manera concreta, por ejemplo, mediante la formulación de preguntas como las que se entregan en seguida. Tratemos de hacer el ejercicio pensando en el municipio de cada cual:

- ¿Tiene el gobierno un plan específico y concreto para elevar el cumplimiento de los DESC cada año? ¿Se refleja en las asignaciones presupuestarias?
- ¿Ha habido retrocesos?
- ¿Ha habido recortes en programas esenciales para satisfacer el derecho a la salud, a la alimentación, a la vivienda, etcétera?
- ¿El gobierno usa el 'máximo de recursos' a su disposición para satisfacer esos derechos?
- ¿Hay discriminación en el acceso a esos derechos?

Tercer ejercicio. Estudio de caso.

Organizar grupos de trabajo y repartir esta lectura para luego reflexionar sobre unas preguntas:

Rebasar al gobierno para proteger un programa nacional de nutrición

Tomado de Shultz (2002, página 47)

En 1998, enfrentando una crisis económica nacional, el gobierno de Argentina solicitó y recibió un préstamo de 2 mil 500 millones de dólares del Banco Mundial. En la contratación del préstamo (a pagar en varias entregas a lo largo de un lapso determinado), el Banco incorporó una serie de medidas de "ajuste estructural", incluidas reducciones importantes al gasto público.

Con la esperanza de prevenir el tipo de reducciones al gasto social que han vuelto tan controvertidos sus préstamos, el Banco incluyó una cláusula obligando al gobierno a mantener una asignación mínima de 680 millones de dólares para un conjunto específico de programas sociales entre ellos, los programas de nutrición.

Poco después, el gobierno argentino se abocó a desplegar un conjunto de cifras que afectaban directamente a uno de los proyectos de nutrición más importantes en el país, el *Programa Pro-Huerta*. Este proyecto, de 11 millones anuales, proveía de semillas y apoyos a huertas comunitarias en zonas urbanas, para alimentar a más de 2,7 millones de personas. El gobierno redujo drásticamente los fondos del programa en más de 60%, reasignando esos recursos a otros proyectos que también calificaban como gasto social (manteniendo así, el mínimo de 680 millones acordado con el Banco).

Sin embargo, estos proyectos estaban orientados principalmente a proveer de empleo a los grupos de apoyo político del partido en el gobierno en un año electoral.

Cuando los beneficiarios del Programa Pro-Huerta empezaron a organizarse para pelear contra el recorte, solicitaron ayuda al Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS). Luego de que el gobierno se rehusara a ceder, el CELS comenzó a investigar el acuerdo del préstamo entre el gobierno y el Banco. El CELS descubrió que la asistencia en materia de nutrición se mencionaba específicamente como una de las áreas que el gobierno debía mantener y presentó una queja formal ante el Panel de Inspección del Banco en Washington, acusando al gobierno de violar los acuerdos del préstamo. Las consecuencias potenciales de este tipo de violación incluían la retención de la siguiente entrega por parte del Banco. Esta amenaza tenía importantes repercusiones económicas para el país y el gobierno, lo que el CELS explotó al enfatizarla en un artículo publicado en un periódico de negocios de circulación nacional.

La mera posibilidad de problemas con el préstamo fue suficiente para obligar al gobierno a actuar. Menos de un mes después de que el CELS presentara la queja, el gobierno restituyó 4,5 millones de dólares al Programa Pro-Huerta. El CELS rebasó eficazmente la competencia del gobierno y fue más allá para obligarlo a actuar. Sin embargo, Víctor Abramovich del CELS, señaló que "aunque las cláusulas de garantías sociales en el acuerdo con el Banco fueron de enorme valor [para presionar al gobierno], distan de ser suficientes para compensar los profundos problemas ocasionados por las políticas que el mismo Banco impuso."

5. Otras estrategias de participación local para el impulso de políticas públicas

Aquí se hablará de los espacios de participación ciudadana por derecho. Comencemos con una lectura.

LECTURA COMPLEMENTARIA

Fragmentos tomados de PNUD (2003).

Participación ciudadana [fragmentada]

¿Es conveniente contar con 38 instancias o canales de participación ciudadana en un municipio de 7.500 habitantes? Cada ley sectorial o territorial ha creado su propio consejo, comité, junta o asociación. Esta dispersión normativa acentúa la fragmentación de la sociedad civil.

Las condiciones para participar en la vida pública local desalientan a los ciudadanos porque dependen en gran medida de la voluntad del alcalde de turno, ya que son, en su mayoría, de carácter consultivo, están sujetas a normas rígidas y se piden demasiados requisitos. El poco éxito de la revocatoria del mandato, el voto programático, los cabildos abiertos y otros mecanismos de democracia "directa" ilustran bien este punto.

(...)

Participación [la propuesta]

En un "municipio vulnerable" es primordial fortalecer los mecanismos de participación ciudadana.

Ésta debe ser relevante y efectiva. En los municipios del régimen especial podría establecerse un comité ciudadano coordinador inspirado en la idea del comité municipal de integración y desarrollo de la comunidad (decreto 0646 de 002), como único espacio formal de decisión ciudadana. (El Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 propone simplificar y reducir el número de comités y consejos en el nivel local, aunque no alude a un régimen especial).

El comité estaría integrado por un representante de cada junta de acción comunal y un representante de cada uno de los consejos sectoriales municipales de participación existentes y tendría las siguientes funciones: i) promover debates públicos sobre los planes de gobierno de los candidatos y entregar a éstos el resultado de dichos debates; ii) promover debates públicos sobre los proyectos de planes de desarrollo y presentar los resultados al concejo municipal; iii) nombrar al personero municipal; iv) proponer los candidatos para conciliadores en equidad y jueces de paz; v) solicitar informes periódicos al ejecutivo (municipal y departamental); vi) formular observaciones sobre el avance del plan de desarrollo, y vii) proponer, mediante votación calificada, la revocatoria popular del mandato del alcalde o de los concejales. El municipio debe financiar las reuniones del comité y la difusión de sus puntos de vista.

REFLEXIÓN

1. ¿Es conveniente contar con tantas instancias o canales de participación ciudadana en nuestro municipio? ¿Si, no, por qué?
2. Qué se opina sobre la propuesta de simplificar los espacios de participación en el municipio?

• Espacios de participación ciudadana, por derecho

En el siguiente ejercicio se presentan los espacios de participación ciudadana en tres derechos: salud, servicios públicos domiciliarios y educación. La tercera columna de los cuadros deberá llenarse contestando la pregunta que está en el encabezado.

Salud

ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN	FUNCIONES	¿CÓMO INCIDIR?
Conformación en los Comités de participación comunitaria, COPACO	Decreto 1416 de 1990 y 1757 de 1994. Gestión y fiscalización del servicio de salud	
Alianza o asociaciones de usuarios	Hacer control social en la gestión. Brindar asesoría e información sobre la prestación de los servicios. Elegir un representante ante instancias de decisión. Hacer parte de los comités de ética hospitalaria.	

ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN	FUNCIONES	¿CÓMO INCIDIR?
Representante de los usuarios en las juntas directivas de las Entidades promotoras de salud, EPS, y las Instituciones prestadoras de servicios de salud, IPS.	Velar por la calidad del servicio y la defensa del usuario. Se puede describir como "sindicato de pacientes".	
Representante de los usuarios en el Consejo Territorial de Seguridad Social.	Participar en la formulación de planes, programa y proyectos. Orientar a los sistemas territoriales en el desarrollo de las políticas emanadas del Consejo Nacional.	
Conformación de comités de veedurías	Existen para la vigilancia y control en la ejecución de proyectos, programas, actividades específicas y para el uso de los recursos financieros del Plan Local de Salud.	

Servicios públicos domiciliarios

ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN	FUNCIONES	¿CÓMO INCIDIR?
Conformación del comité de desarrollo y control social de los servicios públicos.	Decreto 1842 de 1991. Ley 142 de 1994. Es el mecanismo de vigilancia y control de la gestión de las empresas prestadoras del servicio. Proponer planes y programas para el mejoramiento de la prestación de los servicios. El alcalde debe velar por su conformación. Solicitar la modificación o reforma de las decisiones que se adopten en materia de estratificación. Estudiar y analizar el monto de los subsidios que debe conceder el municipio con sus recursos presupuestales a los usuarios de bajos recursos.	

ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN	FUNCIONES	¿CÓMO INCIDIR?
	Solicitar al personero municipal la imposición de multas a la empresa prestadora del servicio objeto de su fiscalización por las infracciones a la Ley 142 o a las normas especiales a las que esté sujeta cuando de ella se deriven perjuicios para los usuarios.	
Presentación de quejas y reclamos ante las empresas.	Todo suscriptor o usuario tiene derecho a presentar peticiones, quejas, reclamos y recursos ante empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios, con relación a la prestación del servicio o la ejecución del contrato de servicios públicos. Las empresas que prestan servicios públicos domiciliarios tienen la Obligación de tener una <i>oficina de peticiones, quejas y reclamos</i> , para recibir, atender, tramitar y responder las solicitudes que presenten los usuarios, los suscriptores o suscriptores potenciales en relación con el servicio que se preste. Toda solicitud debe formularse ante la empresa de servicios públicos correspondiente.	
Representante de los usuarios en las juntas directivas de las Empresas de servicios públicos domiciliarios.	Garantizar la participación en la gestión y fiscalización de las referidas empresas prestatarias de servicios públicos domiciliarios. El nombramiento de la tercera parte de la junta directiva de los vocales de control la hace el alcalde.	

Educación

ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN	FUNCIONES	¿CÓMO INCIDIR?
Juntas municipales de educación	Conformación y participación de padres de familia, educadores, comunidades étnicas.	
Realización de foros educativos	Discutir, reflexionar y presentar propuestas sobre el estado de la Educación.	

ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN	FUNCIONES	¿CÓMO INCIDIR?
Consejo directivo	Intervención de los estudiantes	
Personero Estudiantil	Elección, defensa y protección de los derechos de los estudiantes	
Plan educativo Institucional	Elaboración, ejecución y evaluación del Plan educativo institucional.	