

METODOLOGIA PARA LA INCLUSIÓN DEL ENFOQUE DE DERECHOS EN EL DESARROLLO¹ VIA LOS PLANES

Jesús Balbín
Director de Estrategias IPC

Introducción

Estamos situados en un momento de transición entre la visión segmentada de los derechos a una visión integral de ellos; entre pasar de la agitación general de las normas internacionales que regulan los derechos humanos, a tratar de concretarlos en las políticas públicas del Estado; en reclamar su garantía al Estado central, a reclamarlos y concretar su garantía en el Estado local; de una sociedad que espera favores del gobernante a otra que reclama derechos; de unos sectores sociales que presentan pliegos de reivindicaciones, a una sociedad que exige y participa de la construcción de políticas públicas.

En ese marco de tensiones, el desarrollo vía los planes de desarrollo han empezado a plantearse no ya las obras de infraestructura y de tipo social que necesitan las comunidades, sino cómo colocan en el centro a la persona humana vía el mejoramiento del desarrollo humano y ahora vía el Enfoque de Derechos en el Desarrollo. La pregunta por el cumplimiento de los Objetivos del Milenio fue un avance, así como los informes e indicadores de desarrollo humanos y la construcción de planes de desarrollo a partir de esos indicadores. Hoy los esfuerzos de construir un enfoque de derechos en los planes de desarrollo que realiza Naciones Unidas y el debate sobre el Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos son otros de los dinamizadores.

Las preguntas claves empiezan a ser hoy por la PROGRESIVIDAD en la garantía de derechos, es decir, en cuánto tiempo es posible que una región o localidad alcance los estándares internacionales en el cumplimiento y garantía de un derecho; por la PRIORIZACION de qué necesidad y a qué población darle mas peso y recursos en los planes del desarrollo, que es una decisión política, y con base en ello qué PRESUPUESTO se le asigna al cumplimiento de cada derecho; por la PARTICIPACIÓN (PODER) como consulta a las organizaciones y a la ciudadanía, como construcción de organizaciones, como escenarios de decisión, como empoderamiento y construcción de sujetos de derechos. Por eso a esa metodología podría llamarse la **Metodología de las 4P**.

Están serían hoy también las preguntas para la rendición de cuentas de los gobernantes y del control social que hacen las veedurías.

¹ Esta propuesta de metodología de la inclusión del enfoque de derechos en el desarrollo se hace a partir de las propuestas que sobre el tema viene haciendo Gladys Jimeno, del Área de Cooperación Técnica de la Oficina de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, elaborados a partir de una experiencia piloto en varios municipios del país a través del proyecto Planes de Desarrollo y Derechos Humanos. Acá se hace una re-creación de la propuesta para la discusión y el enriquecimiento.

1. Marco conceptual

1.1. Diferencias Desarrollo Humano y Enfoque de Derechos en el desarrollo

La mirada más general o dominante del desarrollo ha sido la mirada Economicista, que liga el desarrollo como elemento central al crecimiento de la economía, medido en términos de PIB, con el presupuesto de que a mayor producción de riqueza en una sociedad habría menos pobreza, postulado que se ha demostrado equivocado en el mundo y en Colombia. Se podría decir que es un desarrollo basado en las cosas, en los bienes materiales.

El otro eje de reflexión ha estado en el papel del Estado en el desarrollo, donde en las últimas décadas se ha reducido el tamaño del Estado y su papel, de garante de los derechos, a prestar servicios por la iniciativa privada, despojándoles a estos de su condición.

A partir de esa reflexión ha surgido el concepto de Desarrollo Humano, donde el ser humano es el centro del desarrollo. Desde esta perspectiva, la pregunta se centra en las necesidades y oportunidades y en las estrategias para cubrir o satisfacer esas necesidades, ampliando las oportunidades de la gente. El desarrollo humano construye capacidades, expresadas como alternativas, que las personas puedan alcanzar. De allí que se proponga fortalecer las capacidades y potencialidades de las personas. Si el indicador de desarrollo se mide por el ingreso *per cápita* de un país, el desarrollo humano se mide a través del Índice de Desarrollo Humano, que es una combinación de *nivel de vida digno* medido como PIB real *per cápita*² medido en dólares, educación, vida larga y saludable. También se ha calculado como un cuarto componente del IDH la participación, pero no está homologado. El IDH se mueve entre 0 (cero) y 1: entre 0,8 y 1,0 son países de desarrollo humano alto; entre 0,5 y 0,8 países de desarrollo medio, y entre 0 y 0,5 países de desarrollo humano bajo.

Entre estas dos miradas se ha propuesto un plan para superar la pobreza en el mundo, que son los objetivos del milenio (ODM) como aspiración de lograr unos mínimos de los mínimos.

El *Enfoque de Derechos Humanos en el Desarrollo (EDHD)* parte del desarrollo como derecho y de garantizar un entorno donde se proteja al ser humano de las principales privaciones y se garanticen las libertades básicas. En ese enfoque los derechos se ejercen, se respetan, se protegen, se garantizan, se cumplen. *Son universales* y están ligados a deberes. Hay personas y grupos que son titulares de derechos y personas que son portadoras de obligaciones (el Estado).

El EDHD fortalece las capacidades del individuo para la reivindicación y el ejercicio de los derechos, el empoderamiento, y de otro lado, fortalece las capacidades del Estado para cumplir con sus obligaciones. El Enfoque de Derechos parte de la universalidad, la igualdad y la no discriminación, de donde se desprenden las acciones preferenciales hacia los grupos vulnerables o excluidos de la sociedad. De la interdependencia, la integralidad de todos los derechos. De la participación activa de los titulares de derechos y de la rendición de cuentas de los portadores de obligaciones.

1.2. Estándares, el punto de referencia

El Enfoque de Derechos Humanos en el Desarrollo parte de los estándares de derechos humanos que son el MÍNIMO ESENCIAL BÁSICO QUE TODO DERECHO REQUIERE PARA SU DISFRUTE. De allí que el punto de referencia no sea la cantidad de recursos existentes o de presupuesto en una región o país, sino los estándares internacionales y nacionales.

²Ingreso per cápita relativizado por la inflación medido en dólares (log Ingreso promedio país - log Ingreso mín sobre log Ingreso max - log Ingreso mín)). Educación medida como tasa alfabetización adulta(2/3) combinada con la tasa bruta de escolaridad (1/3)(primaria, secundaria y superior). Vida larga y saludable medido como esperanza de vida al nacer.

Para los derechos sociales, los estándares que se aplican se basan en las 4A: Asequibilidad, es decir, que se puedan disponer en cantidad suficiente; Accesibilidad, que estén al alcance de todos (físicamente, económicamente); Aceptabilidad, adecuados, de buena calidad y pertinentes para todos; Adaptabilidad para acomodarse a las necesidades sociales y culturales de las personas.

1.3. La línea de base, la realidad, el punto de partida

Se parte de la realidad en materia del disfrute de los derechos humanos, para lo cual se deben tener en cuenta los diversos instrumentos existentes:

- Los informes de derechos humanos de los organismos intergubernamentales sobre el país o la región; los informes de los relatores especiales; los informes periódicos de las organizaciones de derechos humanos.
- Los informes o la rendición de cuentas de los funcionarios públicos del territorio (país, departamento o municipio) que dan cuenta de los logros obtenidos por su gestión y de los faltantes o metas no cumplidas, además de los informes de los órganos de control.

La línea de base es muy importante para conocer *la distancia* que separa un territorio de los estándares internacionales y nacionales, las poblaciones vulnerables o excluidas (cantidades y significación), para definir la *priorización* que no es técnica sino esencialmente política, es decir, fruto de la correlación de fuerzas en un momento dado y *la progresividad*, que da cuenta de la brecha existente y de como lograr su superación en el corto y mediano plazo en el cumplimiento de las obligaciones y **la asignación de recursos**.

1.4. Exigibilidad y justiciabilidad de los derechos

Un primer aspecto importante es la existencia de un actor social o sujeto colectivo de derechos que reclame y exija el cumplimiento de los derechos mediante la educación, la movilización, la construcción de opinión pública favorable. Los derechos sin sujetos movilizados se convierten en letra muerta y estos requieren de organizarse, de asociarse, de contar con organizaciones fuertes. Para el reclamo se usa la movilización, la acción de tutela, la denuncia o la construcción de políticas públicas.

Un segundo aspecto, es la rendición de cuentas por parte del Estado(local, regional, nacional) sobre el cumplimiento de sus obligaciones (no solo de lo planteado en su plan de gobierno sino de poder lograr avances en la progresividad de los derechos). Esto pasa por tener información oportuna, de fácil acceso, de carácter público, confiable.

Todo esto requiere de ESCENARIOS de seguimiento: veedurías, consejos de planeación reunidos para el seguimiento, asambleas constituyentes donde se presente la rendición pública de cuentas, cabildos abiertos...

2. Metodología

Tomando como referencia los Planes de Desarrollo municipal como expresión de los cambios que propone realizar en un territorio en cuatro años, que es el período de un plan, se plantean los siguientes pasos:

2.1. Definición de marco conceptual

Tener en cuenta de qué **marco conceptual** hablamos, si el desarrollo humano, el desarrollo en general, o el Enfoque de Derechos Humanos en el Desarrollo (EDHD).

2.2. Clasificación de derechos

Para analizar los derechos humanos en los planes de desarrollo, **clasifique los derechos humanos** así:

- Derechos civiles y políticos: Vida, libertad, integridad. Participación. Seguridad. Justicia. Información. Intimidad, entre otros.
- Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC): Educación, salud, alimentación, trabajo, vivienda, seguridad social.
- Derechos colectivos, de solidaridad y ambientales: Agua, libre determinación, desarrollo, paz, medio ambiente, patrimonio cultural
- Los Derechos Especiales o de grupos en especial condición de vulnerabilidad: Derechos de la mujer, derechos de pueblos indígenas, de la niñez, de los desplazados forzosamente, de los trabajadores migratorios, discapacitados, comunidades afrodescendientes, gitanas o rom, de las víctimas.
- Derecho Internacional Humanitario: límites al uso de la fuerza militar o policial, respecto al principio de distinción (entre sociedad civil y combatientes), respeto a los recursos naturales, a los bienes públicos, al patrimonio cultural y otros.

2.3. Identificación de componentes y derechos

Identifique en los planes de desarrollo las líneas, los programas y los proyectos, y frente a estos **identifique el derecho principal atendido** y los otros derechos que el proyecto atiende o resuelve; los titulares de derechos (población atendida o beneficiaria), los portadores de obligaciones (entidades del Estado local, departamental o nacional), los grupos vulnerables o excluidos y los roles (ver matriz en el anexo 1).

2.4. Definición de línea de base y estándares para cada derecho

Definir la línea de base en cada territorio (municipio, departamento, país) es un trabajo dispendioso de investigación por las debilidades de los sistemas de información en el país, particularmente en los municipios, máxime si son de categorías 5 o 6.

Como decía arriba, existe un conjunto de elementos para tener en cuenta en la línea base, donde el referente más sencillo es la rendición de cuentas del anterior gobernante sobre su gestión o los diagnósticos que traen los planes de desarrollo, contrastados con otros informes o diagnósticos.

El otro aspecto de importancia es la construcción de los estándares de cada derecho, la aceptación de ellos como referente en territorios donde escasean los recursos y el presupuesto.

Acá se podría hacer la pregunta de por qué no se ha cumplido con los estándares, identificar el problema central, sus causas y posibles soluciones.

A partir de allí se construyen los indicadores de cumplimiento de los estándares, de cumplimiento de las obligaciones del Estado, de satisfacción de la población y de discriminación positiva con las poblaciones en situación de vulnerabilidad.

2.5. Priorización

Da cuenta del juego de intereses en relación con el plan y de la legitimidad ganada. Se expresa tanto en los “grupos de presión” o cabildeo hacia el gobernante que privadamente exigen ser tenidos en cuenta o no ser afectados, y en los debates públicos o movilización de personas y organizaciones defendiendo los intereses generales o de sectores.

La priorización la hacen las oficinas planeación, recogiendo lo anterior. Se hace un amplio proceso de consulta a la ciudadanía por sectores y territorios, recogiendo los aportes por la Comisión del Plan. Se somete una parte pequeña a la consulta de la ciudadanía vía los presupuestos participativos. Se somete al voto popular al momento de la elección del gobernante cuál sería la obra o acción principal, etc.

2.6. Presupuesto y derechos

Una vez definidos los derechos, los estándares, las poblaciones o destinatarios y las metas a alcanzar, se puede contrastar con el presupuesto asignado a cada derecho. En la tradición colombiana de los defensores de derechos humanos se mira poco la asignación de recursos para atender los derechos.

En esa contrastación en general se observa:

- Coherencia entre el enfoque de derechos y los otros enfoques que expresan las tensiones o juegos de intereses que se dan entorno al plan.
- Coherencia entre las prioridades expresadas desde el Enfoque de Derechos o desde el discurso y su correspondencia con los recursos asignados.
- Criterio de la progresividad en el disfrute de los derechos o de mantener la brecha o exclusión del derecho.

2.7. Participación Poder

Los derechos exigen sujetos colectivos que los reclamen, que los exijan, que le hagan seguimiento a su cumplimiento, que le hagan veeduría o control social.

El Enfoque de Derechos en un plan de desarrollo implica un cambio de mentalidad, pasar de una sociedad donde las reclamaciones de los ciudadanos se ven más como algo subversivo o un favor, a una donde hay sujetos de derechos que los reclaman.

De allí que un plan de desarrollo debería medirse no solo qué tantas reuniones de consulta con las comunidades y con expertos sobre el plan se hicieron, sino qué organizaciones se fortalecieron o qué nuevos escenarios de crearon.

El Enfoque de Derechos Humanos en el Desarrollo requiere, en primer lugar, fortalecer los actores colectivos, **el asociacionismo** de las personas, la presencia de sus temas en la agenda pública. Que haya organizaciones sociales con su propia agenda.

En segundo lugar, que los diversos **espacios de participación institucional** funcionen, cabildos abiertos, consejos territoriales de planeación, las veedurías, etc., y que allí la ciudadanía se pueda expresar y hacer propuestas.

En tercer lugar, **promover escenarios nuevos** de participación y decisión, como las asambleas constituyentes, o asambleas comunitarias...

2.8. Las preguntas al Plan

Una vez elaborado el plan se puede mirar como quedaron los derechos humanos para lo cual se sugiere:

2.8.1. Desde unas preguntas básicas:

- ¿Cuál es el enfoque de desarrollo del plan?
- ¿Cómo queda la PROGRESIVIDAD o metas para alcanzar los estándares internacionales en el plan?
- ¿Cuál es el modelo o estrategia de acceso a la salud, a la educación, a la vivienda.. que refleja o desarrolla el plan?
- ¿Corresponde el PRESUPUESTO con las PRIORIDADES que se definieron en relación con los derechos?
- ¿Qué poblaciones excluidas o vulneradas son realmente tenidas en cuenta en el plan?
- ¿Qué tanto se construyen organizaciones nuevas en cada derecho? ¿Qué articulaciones entre las existentes se lograron? ¿Con qué agendas?
- ¿Qué territorios y organizaciones son tenidas en cuenta?
- ¿Cómo garantiza el Estado esos derechos? ¿Se construyen sujetos de derechos o ciudadanos asistidos?

2.8.2 Aplicación del método PANEL³

(Participation, Accountability, Nodiscrimination, Empowerment, Linkage), que en castellano podría llamarse el método PAREN (Participación, articulación, rendición de cuentas, empoderamiento, no discriminación).

Participación: activa de las personas como titulares de derechos en el plan, programa o actividad.

Accountability, rendición de cuentas. El Estado tiene la primera responsabilidad de promover, respetar y garantizar los derechos humanos.

No discriminación y atención a las poblaciones excluidas.

Empoderamiento de las personas titulares de derechos para reclamar y ejercer los derechos.

Linkage, articulación o vinculación de los estándares en derechos humanos a los planes, programas, proyectos y actividades

Medellín, mayo de 2008

³ Propuesta hecha por la oficina de Naciones Unidas.