

**IV ENCUENTRO NACIONAL
DE PLANEACIÓN LOCAL Y PRESUPUESTO PARTICIPATIVO
GOCE EFECTIVO DE DERECHOS**

CONCLUSIONES Y RETOS

**Carlos Alberto Lerma Carreño
Corporación Viva La Ciudadanía**

El presente documento es un aporte que la Corporación Viva La Ciudadanía realiza a la Red Nacional de Planeación Local y Presupuestos Participativos. Este documento presenta las principales reflexiones realizadas durante el IV Encuentro Nacional de planeación Local y Presupuestos Participativos cuyo eje temático fue el Goce Efectivo de Derechos, por parte de los asistentes en la segunda parte del trabajo de mesas que se refiere al eje temático.

El IV Encuentro planteo varios espacios de trabajo:

1. **Ponencia Central:** realizada por el Dr. José Manuel Cepeda, ex magistrado de la Corte Constitucional quien habló sobre el contenido del Goce Efectivo de Derechos a partir de los cuatro pilares que sostienen a la Constitución Política de Colombia, Dignidad Humana, Estado Social de Derecho, respeto por la pluralidad y la democracia participativa, elementos que se recogen en el presente documento.
2. **Paneles:** Se realizaron 7 paneles, en los cuales se presentaron las experiencias de los países invitados y de Colombia 1) Presupuestos Participativos sensibles a: Género y Jóvenes 2) Planeación Local, Presupuestos Participativos y Desarrollo 3) Sostenibilidad de los Presupuestos Participativos más allá de la coyuntura electoral, 4) Normatividad de orden Nacional de Presupuestos Participativos 5) Evaluación (De Impacto, Técnica) de Procesos Participativos y Goce Efectivo De Derechos 6) El Futuro del Estado Social de Derecho 7) Presupuestos Participativos y Enfoque Sectorial.
3. **Mesas temáticas:** Se trabajó en diez mesas temáticas, pero la mesa de PP sensibles al género propuso una mesa adicional de jóvenes y la mesa de educación propuso otra mesa específica para el tema de Universidad. Trabajaron en dos partes una primera con una guía de 3 preguntas orientadas a reflexionar y dialogar sobre el tema específico de la mesa y la segunda parte con dos preguntas guías sobre el goce efectivo de derechos (eje temático del encuentro). Es sobre esta segunda parte que se construye el presente documento
4. **Recorridos:** Se realizaron 12 recorridos a diferentes experiencias en el distrito capital, acompañados por las distintas secretarías del Distrito.

CONTENIDOS DEL GOCE EFECTIVO DE DERECHOS

Respecto al eje del goce efectivo de derechos en los distintos escenarios se plantearon ideas fuerza que definen su contenido, algunas de las cuales se recogen a continuación:

El Goce Efectivo de Derechos se explica en los 4 ejes que soportan la constitución política: 1) Dignidad Humana, 2) Estado Social de Derecho: un estado con sensibilidad y protección a los derechos sociales. 3) Respeto por la pluralidad y la diversidad y 4) Democracia Participativa.

Implica un cambio en la concepción liberal del Estado hacia una concepción del Estado Social de Derecho donde el ciudadano deja de ser una abstracción para convertirse en un sujeto real y activo en el Estado.

La participación es entendida como un escenario y un mecanismo que se orienta al goce efectivo de los derechos, lo cual implica reconsiderar la noción del ciudadano como sujeto de la “caridad estatal” hacia un sujeto poseedor de derechos”.

El mejoramiento de la comunicación no solo en la producción de medios que brinden suficiente y oportuna información a los ciudadanos-as sino en la relación comunicativa entre el Estado y la ciudadanía como una relación de pares y no como una relación entre la autoridad y los subalternos.

La creación de sistemas de información accesibles a todos-as los-as ciudadanos-as, que a su vez permita observar las diferencias en las necesidades de grupos poblacionales.

Para un grupo de ciudadanos-as el Goce Efectivo de de Derechos esta relacionado con las garantías a grupos poblacionales discriminados o abandonados por la acción estatal, tales como: mujeres, niños-as, y la tercera edad.

Para otros ciudadanos el GED tiene que ver con los principales temas sociales: la salud, la educación y el trabajo, es interesante observar que dentro de este grupo algunos ciudadanos afirmaron que el GED tenía que ver con la oportuna prestación de los servicios por parte del Estado y la exigibilidad de esta prestación se fundamenta en que como ciudadanos pagan impuestos y aportan a temas como la salud¹. Aunque la concepción de GED apunta a la universalización, es decir, toda persona tendría derecho a la salud, la educación, la participación, etc aunque no realice aportes específicos o no pague determinados impuestos, queda una reflexión interesante frente al fin del Estado Social de Derecho, el cual estaría orientado a que con el esfuerzo que hacen los ciudadanos, a través de los impuestos u otros aportes, se garanticen los derechos de la población en su conjunto y no se centre en la regulación del mercado y el control de los agentes para que este opere; si se quiere en la concepción de GED vuelve a entrar la mirada al bienestar de la sociedad en su conjunto y a redefinir la función del Estado.

En esta redefinición del Estado entran en juego dos sentidos de algunos derechos, como derecho y como servicio, es el caso de la salud y la educación. Las posiciones más radicales no aceptan la concepción del servicio, otras más conciliadoras proponen una mirada donde la educación o la salud son un derecho pero también un servicio, lo cual ha llevado a plantear que la garantía del derecho, es decir el GED es una obligación del Estado, aun cuando este delegue la prestación del servicio a un particular; el prestador particular asumiría responsabilidades relacionadas con el GED, pero es el Estado quien estaría obligado.

Finalmente es muy común que al plantear el Goce Efectivo de los Derechos la mirada se centre en la educación, la salud, el trabajo, la participación, pero derechos relacionados con la cultura o el medioambiente no se visibilicen

¹ “Si yo pago la salud o mis impuestos, espero que el día que me enferme no se me ponga un obstáculo para atenderme” entrevistas I.

EL DEBER SER DE UNA POLÍTICA DE GOCE EFECTIVO DE DERECHOS

Para desarrollar este tema se formulo la pregunta *¿Cuáles cree usted deben ser los principales aspectos a tener en cuenta para implementar una política pública de goce efectivo de derechos?*.

Las respuestas de las distintas mesas de trabajo se orientaron principalmente a identificar vacíos en lo que para cada uno concebía debía ser, p. ej si una PGED se concibe con un ciudadano activo e informado, se identificaba que había necesidad de fortalecer la formación ciudadana tanto en la educación formal como en la no formal. Por lo cual estas respuestas se relacionan estrechamente con las dificultades que son indagadas en la segunda pregunta.

Se identifican seis campos en los cuales se reconocen se deben realizar una serie de actividades:

1. Educación, Conocimiento, Capacitación o Formación

Se visualiza desde la educación formal escolarizada y también desde lo que podemos llamar la formación ciudadana, en el primer caso se refiere a la necesidad de incluir en los planes educativos temas de cultura ciudadana, políticas públicas, derechos humanos etc., pero también en brindar una educación integral, que contempla la garantía de unas condiciones óptimas para el proceso formativo que tienen que ver con las condiciones físicas de los planteles escolares así como con las condiciones de los estudiantes por ej nutrición, útiles escolares etc y también con las condiciones laborales de los docentes y con su permanente formación etc.

En la formación ciudadana se identifican algunos temas que se consideran son claves si se quiere avanzar en la política GED:

- Temas
 - Desarrollo humano, social y político
 - Instrumentos básicos de planeación y elaboración de proyectos.
 - Economía y hacienda pública
 - Políticas públicas
 - Derechos humanos
 - Constitución política
 - Goce efectivo de derechos
 - Cultura política
 - Paz
 - Equidad de genero

A la vez se identifica la necesidad que esos temas lleguen a unos públicos específicos, ya sea porque se busca empoderar un sector o una población o porque se busca una mayor sensibilidad de estos frente a la política pública:

- Dirigido a:
 - Líderes
 - Comunidad en general
 - Docentes
 - Padres de familia
 - Funcionarios públicos
 - Jóvenes

Un segundo aspecto tiene que ver con la identificación de unos énfasis temáticos que deben incluirse en el enfoque de la política pública y que se consideran necesarios e imprescindibles para que la política pueda ser considerada de GED, estos son:

- Modelo de desarrollo que reivindique el ser humano
- Una mirada ecológica del desarrollo
- Planes de desarrollo con enfoque de derechos y con indicadores de GED para medir su impacto.
- Seguridad alimentaria
- Reforma agraria
- El hábitat

También se considera que en una PGED deben tener un lugar importante algunos sectores poblacionales que tradicionalmente son discriminados

- Sector agropecuario
- Las mujeres
- Los jóvenes desde los 14 años
- Los campesinos

2. Principios:

Se identifican unos principios que deben ser comunes e indispensables en un PGED

- Equidad social y política
- Dignidad humana
- Justicia social

3. De las instituciones y gobiernos:

Los asistentes identifican una serie de acciones que tienen que ver con las funciones y/o mandatos de las instituciones y de los gobiernos como:

- Crear mecanismos para la construcción participativa de políticas públicas
- Garantizar que el Estado genere una práctica de derechos (Un ej puede ser T025)
- Mejorar la capacidad de las localidades para hacer planeación participativa
- Formular políticas públicas desde las necesidades de la comunidad -diagnósticos locales-
- Garantizar que las políticas públicas y programas tengan enfoque poblacional y de derechos
- Fortalecimiento de la institucionalidad para la participación
- Transparencia en la gestión pública con castigos penales para quienes no la cumplan.
- Exigir que los gobiernos incluyan en los planes de desarrollo el GED y hacer su evaluación permanente.
- Continuidad por parte de los nuevos gobernantes de las políticas de participación y GED
- Garantizar recursos para hacer los procesos de participación.
- Consulta previa para todas las políticas públicas
- Transversalidad de la política para garantizar el GED
- Fortalecer las mesas de participación.
- Que el proceso de PP sea pensado para el goce efectivo de derechos
- Procesos permanentes de participación
- Que los PP sean incluidos en los Programas de gobierno de los candidatos

- Modificar la ley 80 para que las comunidades populares puedan contratar con el Estado
- Evitar la duplicidad de los espacios de participación
- Desincentivar la contratación temporal de los funcionarios públicos para permitir una mejor relación del funcionario con la ciudadanía
- Establecer el PP como herramienta para el goce efectivo de derechos
- Crear un sistema de información que contemple indicadores de GED con enfoque diferencial
- Hacer procesos de PP por sectores

4. De los ciudadanos y ciudadanas:

Se identifican una serie de acciones o iniciativas que estarían en la órbita de los ciudadanos-as

- Propiciar la movilización ciudadana entorno al goce efectivo de derechos
- Incentivar la participación de la comunidad. Hacer reuniones barriales.
- Que sea la ciudadanía la que proponga los planes de gobierno y el candidato-a ganador quien los implemente
- Que exista continuidad del proceso de participación concienciación – posicionamiento cultural
- Fortalecimiento de las organizaciones sociales
- Dar a conocer las problemáticas ciudadanas a la institucionalidad.
- Que sea la comunidad quien construya la política pública
- Comprometer a los candidatos con la Presupuestación Participativa.
- Crear grupos de presión - unidad social
- Ser conscientes de las responsabilidades y deberes como ciudadanos
- Fortalecer los CTP y buscar que sus propuestas sean vinculantes
- Proteger la constitución del 91 e impedir su modificación

5. Comunicación

Para implementar la PGED se considera que es necesario adelantar al menos las siguientes acciones referidas a la comunicación:

- Divulgación masiva de las políticas públicas con un lenguaje incluyente.
- Sensibilización sobre los espacios de participación y los derechos
- Divulgar la constitución del 91
- Mejorar los canales de información del Estado

6. Seguimiento:

- Construir una línea de base para poder evaluar y constatar los avances reales.
- Exigir los indicadores base del GED
- Hacer seguimiento y evaluación cada año
- Hacer vigilancia y veeduría a las distintas políticas públicas

DIFICULTADES Y LOGROS DE LA PGED

Para el desarrollo de este tema se realizó a las mesas la siguiente pregunta: *¿Cuáles considera son los avances y dificultades en el país y/o en su región en el goce efectivo de derechos?*

En general se considera que no hay una política de goce efectivo de derechos a nivel nacional; se reconoce que existen unos sectores poblacionales, como los desplazados donde se han realizado avances importantes y algunas experiencias de gobiernos territoriales que pueden desatacarse. También se relaciona el proceso de Presupuestos Participativos con el GED, en cuanto este puede aportar recursos a la garantía del derecho, pero también porque en si mismo realiza el GED de la participación.

Respecto a los avances se identificaron cinco campos en los cuales la ciudadanía observa logros importantes.

1. La ciudadanía

- El interés de la ciudadanía en el tema
- En algunos territorios hay participación efectiva de la ciudadanía en la planeación gestión y control social de los proyectos de la administración.
- Hay mayor sentido de pertenencia y corresponsabilidad de la comunidad.
- Se proponen espacios como el IV encuentro para la deliberación de estos temas.
- Empoderamiento de la comunidad
- La posibilidad de interacción de la comunidad, en pro del beneficio común.
- Reconocimiento de los ciudadanos como sujetos de derechos y con poder
- Se ha perdido el temor a ser elegidos
- Fortalecimiento de las organizaciones y redes ciudadanas

2. La política pública:

- Reconocimiento en la Constitución Política de la participación y los derechos
- Formulación de políticas públicas sectoriales de goce efectivo de derechos: mujeres, adolescencia e infancia, discapacidad, adulto mayor, desarrollo económico, reasentamientos urbanos entre otras.
- La participación da la oportunidad de formular políticas públicas desde las necesidades de las comunidades
- La política pública sobre desplazamiento

3. Institucionalidad

- Fortalecimiento de los consejos locales.
- En algunas entidades territoriales hay articulación de los Planes de Desarrollo y el PP.
- Existe normatividad local, en algunos territorios para hacer PP
- Arreglos institucionales en algunos territorios para garantizar el GED
- La eliminación de intermediarios para la consecución de recursos (PP) y la realización de obras

4. Educación:

- Hay procesos de formación en derecho humanos y participación.
- Gratuidad de la educación (la mirada integral)

- Mayor conocimiento del municipio y sus finanzas

5. Seguimiento:

- Mayor transparencia en la inversión
- Procesos de rendición de cuentas

Respecto a las dificultades se identificaron ocho campos en los que los ciudadanos y ciudadanas asistentes observaron dificultades:

1. Las instituciones y el gobierno:

- Las administraciones dilatan los procesos,
- Burocratización y tramitología que impiden una real participación de la ciudadanía
- Exceso de planeación desde arriba hacia abajo
- Falta de corresponsabilidad entre la planeación y la presupuestación participativa
- Falta de articulación de la planeación en los distintos niveles territoriales.
- Falta de voluntad política.
- La corrupción y el clientelismo
- La problemática social no recibe la atención y los recursos necesarios de parte de los gobiernos.
- Existe una institucionalidad muy débil
- El ordenamiento territorial está a medias
- Falta de consulta a las regiones para la formulación del plan nacional de desarrollo
- Falta de autonomía de los gobiernos municipales
- Falta de espacios de participación efectivos
- Falta de compromiso ético por parte de los planificadores para incorporar los principios democráticos contenidos en la Constitución Nacional.
- Desarticulación institucional en la atención de los ciudadanos
- En muchos municipios los alcaldes y los concejales son los que determinan la asignación de los recursos
- Se necesita depurar y fortalecer los organismos de control; procuraduría, defensoría, personería, contraloría

2. La política pública

- Las políticas públicas que buscan la recentralización impiden el goce efectivo de derechos.
- Existe una gran diferencia entre el discurso de derechos en las normas y su real cumplimiento.
- Falta de reglamentación del GED y del PP
- Incompatibilidad entre el modelo de desarrollo y la garantía de los derechos.
- Falta de continuidad de políticas que apuntan al GED
- Faltan diagnósticos locales para la formulación de PGED
- No se territorializa la política pública y desconoce las particularidades

3. Los ciudadanos-as:

- Pasividad de algunos líderes
- No hay conciencia sobre los derechos y deberes de los ciudadanos
- Falta una cultura política de la democracia participativa que logre superar la tradicional cultura politiquera de los líderes.
- Falta veeduría y control social a las políticas públicas.
- Falta cultura y concientización para el pago de impuestos

4. Organizativo

- Falta organización de la comunidad educativa para exigir sus derechos
- Falta fortalecimiento de las organizaciones de desplazados

5. Educación:

- Falta de educación, formación en temas de participación, cultura ciudadana, normatividad
- Planeación

6. Seguimiento:

- Falta de indicadores de GED para todas las políticas públicas que permitan evaluar el avance en el GED

7. Contexto:

- La violencia en algunos territorios del país impide la participación de la ciudadanía
- Falta de recursos
- Abandono del sector rural

8. Comunicación:

- Procesos de comunicación débiles
- Manejo inadecuado del lenguaje
- Falta información sobre los presupuestos de los distintos entes territoriales

CONCLUSIONES Y RETO

Desde luego los retos responden a las principales dificultades identificadas y al fortalecimiento de logros. Se han identificado cinco escenarios donde se centrarían los principales retos de una PGED

En la educación: Aunque se ha tenido un gran avance en el país sobre educación ciudadana, es claro que se debe continuar con este esfuerzo y abrir espacios de formación continuada donde los ciudadanos puedan actualizarse en aspectos específicos de las políticas públicas, de cambios en la normatividad etc.

En la educación formal se identifica que es necesario fortalecer la formación ciudadana y promover la vinculación de los jóvenes estudiantes a procesos de participación.

Comunicación: En general las instituciones del Estado y las organizaciones sociales tiene medios de comunicación por los cuales difunden sus acciones, sin embargo es claro en las relatorias que hacia la ciudadanía la información no circula de manera adecuada y que existe dispersión y desarticulación en la información que circula desde el Estado. Frente a los canales de comunicación entre los ciudadanos, las organizaciones sociales y el Estado también se ha percibido dispersión y desarticulación.

Sistemas de Información: Aunque tiene que ver con el anterior ítem, este se refiere a la consolidación de un sistema de información basado en indicadores de Goce Efectivo de Derechos, que pueda ser consultado por cualquier ciudadano. El reto estaría en dos sentidos definir y consolidar indicadores de GED y diseñar y poner en marcha el sistema.

Adecuaciones institucionales: Este es uno de los temas más complejos porque debe partir del reconocimiento del paso del Estado Liberal al Estado Social De Derecho, y ello tiene gran resistencia en la cultura política; existen unas formas interiorizadas de lo político que son propias de la democracia representativa y se privilegian sobre la democracia participativa. En este escenario las adecuaciones institucionales para garantizar la participación de los ciudadanos-as han quedado en la voluntad política de los mandatarios y no en la estructura del Estado. Uno de los escenarios en los que este tema deberá agitarse es el trabajo sobre el estatuto nacional de la participación.

Control y veeduría ciudadana: Este tema tiene un primer reto que se articula a la educación ciudadana y política, que es la pregunta de ¿cómo hacer control social en una democracia participativa?, varias de las experiencias de control social transitan en un doble sentido entre las formas propias de la democracia representativa, donde el énfasis del control se realiza sobre la vigilancia y la democracia participativa donde el énfasis es la corresponsabilidad en la política pública.

Por otro lado el control social tiene el reto de avanzar de la mano de la construcción de una batería de indicadores de Goce Efectivo de Derechos, que le permita generar una mirada conjunta de la política pública y el avance de ella.

Para finalizar en esta reflexión (Documento de avance), es necesario señalar que así como la institucionalidad tiene problemas de dispersión y desarticulación, en la ciudadanía y sus organizaciones, también es perceptible estas situaciones. Lo cual pondría un sexto tema a nivel de retos que tiene que ver con lo procesos organizativos, los cuales deberán superar el disciplinado y continuo antagonismo de algunas organizaciones sociales con el Estado y sus instituciones y también la prevención de algunos funcionarios frente a las organizaciones sociales.