

**Evaluación de los programas de atención y promoción de los Derechos Humanos en los
Planes de Desarrollo de Pereira y Dosquebradas durante el periodo 2020-2023**

Autor:

Juan Carlos Zapata Marín

Trabajo de Grado presentado para optar por el título de Magister en Administración Pública

Director:

Ruben Darío de Jesús Naranjo Saldarriaga

Escuela Superior de Administración Pública - ESAP

Maestría en Administración Pública

Pereira, Risaralda

2025

Contenido

1. Planteamiento del problema	3
1.2. Pregunta de Investigación	5
2. Objetivos	5
3. Justificación	5
4. Antecedentes	7
5. Marco teórico	9
7. Metodología	17
8. Resultados y discusión	19
Conclusiones	43

1. Planteamiento del problema

La protección y garantía de los Derechos Humanos constituye un deber esencial de los Estados contemporáneos, enmarcado dentro de los compromisos asumidos en el Sistema Internacional de los Derechos Humanos, en virtud de dicho sistema, los Estados están obligados a incorporar en sus ordenamientos jurídicos internos los lineamientos y disposiciones establecidos en tratados internacionales de carácter vinculante, dirigidos a asegurar el respeto, la promoción y la protección efectiva de los derechos fundamentales.

En este sentido el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, se traduce en un marco normativo supranacional, a través de instrumentos como la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer [Convención de Belém do Pará], que impone a los Estados deberes concretos en la lucha contra la violencia de género, o la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, que exige la implementación de políticas y acciones inclusivas orientadas a garantizar la igualdad de condiciones y oportunidades para las personas con discapacidad, tales compromisos internacionales deben materializarse en planes, programas y políticas públicas a nivel nacional, regional y local.

En el caso de Colombia, la evolución normativa y administrativa en materia de Derechos Humanos ha estado marcada por la progresiva incorporación de enfoques diferenciales, interseccionales y participativos en las políticas públicas, leyes y demás instrumentos de planeación estatal; desde la promulgación de la Constitución Política de 1991, que consagró el Estado Social de Derecho y reconoció de forma expresa un amplio catálogo de derechos fundamentales, el país ha adoptado múltiples estrategias institucionales para promover y garantizar estos derechos.

La creación de entidades como la Defensoría del Pueblo, la puesta en marcha de mecanismos de amparo como las acciones constitucionales, la expedición de leyes especiales para poblaciones vulnerables y la inclusión de planes de acción en temas como derechos de las víctimas del conflicto, diversidad étnica, equidad de género o infancia, representan avances importantes en este campo, no obstante, la eficacia de estas medidas continúa dependiendo en gran medida de su implementación efectiva en los entes territoriales.

En este sentido, las administraciones locales desempeñan un papel fundamental en la ejecución de políticas públicas de Derechos Humanos, dado que son las instancias más cercanas a las realidades sociales del territorio, en particular, los Planes de Desarrollo Municipales o

Distritales se configuran como instrumentos estratégicos de gestión pública mediante los cuales las autoridades locales definen prioridades, asignar recursos y proyectan acciones concretas para atender las demandas ciudadanas, estos instrumentos de planeación permiten visibilizar los compromisos institucionales frente a la promoción y protección de los Derechos Humanos.

El departamento de Risaralda, ubicado en la región del Eje Cafetero, presenta dinámicas particulares en materia de Derechos Humanos derivadas de su historia social, su concentración urbana y su posición estratégica en el corredor andino, en este contexto, los municipios de Pereira, como capital departamental, y Dosquebradas, su principal municipio conurbado, constituyen un área de integración metropolitana en la que confluyen múltiples problemáticas relacionadas con el acceso a servicios públicos, el desplazamiento forzado, la pobreza urbana, la discriminación por género o discapacidad y la violencia estructural.

Esta cercanía geográfica y funcional impone retos comunes a ambas administraciones locales, así como la necesidad de articular políticas públicas que aborden integralmente las condiciones de vulnerabilidad y garanticen el respeto a los derechos fundamentales en una zona con alta movilidad poblacional y diversidad social.

Durante el periodo 2020-2023, los municipios de Pereira y Dosquebradas enfrentaron múltiples desafíos sociales, económicos y de seguridad, profundizados por la crisis sanitaria derivada de la pandemia por COVID-19, en dicho contexto, la garantía de los Derechos Humanos adquirió un carácter aún más prioritario, haciendo necesario revisar hasta qué punto los planes de desarrollo de ambas administraciones incorporaron programas y estrategias orientadas a su defensa efectiva.

No obstante, se identifica una escasa sistematización de la información relacionada con los enfoques, recursos y resultados asociados a las acciones de Derechos Humanos en estos planes, asimismo, se desconoce si las intervenciones formuladas respondieron a diagnósticos técnicos, si fueron construidas con participación ciudadana o si se articularon con lineamientos nacionales e internacionales en la materia.

Esta falta de evaluación dificulta establecer si las administraciones locales cumplieron con los estándares mínimos de garantía, así como si avanzaron en la consolidación de una institucionalidad comprometida con el respeto de los derechos fundamentales.

1.2 Pregunta de investigación

Teniendo en cuenta lo anterior, la pregunta central de este proyecto es: ¿Cuáles fueron los programas relacionados con la promoción y protección de los D.D.H.H., incluidos en los planes de Desarrollo de los Municipios de Pereira y Dosquebradas durante el periodo 2020-2023?

2. Objetivos

2.1 Objetivo General

Identificar y analizar los programas relacionados con la promoción y protección de los Derechos Humanos incluidos en los planes de desarrollo de los municipios de Pereira y Dosquebradas durante el periodo 2020-2023.

2.2 Objetivos Específicos

- Analizar los parámetros normativos nacionales e internacionales en materia de Derechos Humanos y la obligatoriedad de su incorporación en los planes de desarrollo de las entidades territoriales.
- Caracterizar los programas, proyectos y acciones orientados a la promoción y protección de los Derechos Humanos presentes en los planes de desarrollo de Pereira y Dosquebradas en el periodo 2020-2023.
- Evaluar la articulación de los programas identificados con el marco normativo y los lineamientos nacionales e internacionales en materia de Derechos Humanos.

3. Justificación

El enfoque de Derechos Humanos se ha consolidado como un marco teórico y normativo esencial en la formulación de políticas públicas a nivel global y local, este enfoque reconoce a los ciudadanos como titulares de derechos exigibles y a las instituciones públicas como responsables de garantizar su goce efectivo.

De acuerdo con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos [ACNUDH] (2016), un enfoque basado en derechos implica integrar los principios de universalidad, indivisibilidad, interdependencia, igualdad, no discriminación, participación y rendición de cuentas en todas las fases del ciclo de las políticas públicas, en consecuencia, los Estados están obligados a incorporar en su ordenamiento jurídico interno los estándares internacionales suscritos mediante tratados y convenciones.

En el caso colombiano, además de los planes de desarrollo que se constituyen en el principal instrumento de planificación de mediano plazo para las entidades territoriales, existen otras

herramientas normativas complementarias como las políticas públicas adoptadas mediante acuerdos municipales, las cuales permiten una mayor especificidad en la atención de problemáticas estructurales o poblaciones en situación de vulnerabilidad.

Para Botero & Sepúlveda (2014), las políticas públicas locales formuladas por acuerdo municipal constituyen una expresión normativa del poder público que trasciende la vigencia de un plan de desarrollo y que posibilita la institucionalización de respuestas frente a necesidades sociales persistentes, en ese sentido, el estudio de los planes de desarrollo no puede desligarse del entramado más amplio de instrumentos de política pública territorial, los cuales operan en conjunto para materializar los compromisos estatales en materia de Derechos Humanos.

El análisis centrado en los municipios de Pereira y Dosquebradas adquiere especial relevancia por las características demográficas, económicas y sociales de la región, según datos del Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE] (2023), Pereira cuenta con una población proyectada de 482.483 habitantes, mientras que Dosquebradas alcanza los 225.939 habitantes, conformando una conurbación funcional en el área metropolitana del centro occidente colombiano.

Ambos municipios presentan indicadores preocupantes en términos de pobreza monetaria, si bien el porcentaje de habitantes en situación de pobreza monetaria para el Área Metropolitana Centro Occidente (Pereira, Dosquebradas y la Victoria) para el año 2021 era del 35,4%, durante el año 2020 alcanzó un porcentaje del 40,6% (DANE, 2025), lo que refleja un impacto en el desarrollo de estos municipios y del departamento en general.

Es así como problemáticas asociadas a desplazamiento forzado, desigualdades de género y exclusión de personas con discapacidad, entre otros, se constituyen en factores que se deben tener en consideración a la hora de diseñar los instrumentos, las políticas, programas y proyectos incluidos en los PDD, especialmente en contextos donde las dinámicas urbanas tienden a invisibilizar las múltiples formas de vulnerabilidad social existentes.

Finalmente, el presente trabajo se constituye en un insumo para el seguimiento y evaluación de la política pública en el ámbito municipal, al identificar y valorar los programas incluidos en los planes de desarrollo desde una perspectiva de derechos, se contribuye no solo a establecer el nivel de cumplimiento institucional frente a sus obligaciones legales, sino también a ofrecer orientaciones para el fortalecimiento de futuras acciones gubernamentales en la materia.

Asimismo, los resultados podrán ser útiles para entidades de control, organizaciones sociales, organismos internacionales y ciudadanía en general, interesados en promover una gestión pública más incluyente, transparente y comprometida con los principios fundamentales del Estado Social de Derecho.

4. Antecedentes

La inclusión del enfoque de Derechos Humanos en la planificación territorial ha sido objeto de atención por parte de diversas entidades nacionales e internacionales, que han promovido su integración en los instrumentos de política pública subnacional, en Colombia, el Departamento Nacional de Planeación [DNP] ha señalado que los planes de desarrollo deben incorporar estrategias orientadas al respeto y garantía de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario, en concordancia con lo dispuesto por la Ley 152 de 1994 y la Ley 1551 de 2012 (Departamento Nacional de Planeación [DNP], S.f).

Este enfoque se materializa en la necesidad de reconocer a los ciudadanos como titulares de derechos y al Estado como garante de los mismos, lo que implica traducir los compromisos normativos internacionales en acciones concretas a nivel local.

El análisis de los planes de desarrollo como instrumentos de política pública ha sido objeto de múltiples aproximaciones académicas en Colombia y América Latina, en primer lugar, Guerrero (2013) realiza una revisión integral del enfoque de Derechos Humanos en los planes de desarrollo municipal, destacando que este enfoque no debe entenderse únicamente como un conjunto de principios éticos, sino como un marco normativo que obliga al Estado a orientar su acción institucional hacia la garantía efectiva de derechos.

El autor plantea que la inclusión del enfoque de derechos exige el reconocimiento explícito de obligaciones estatales, indicadores de exigibilidad y participación ciudadana vinculante en los procesos de planeación, este trabajo resulta clave al evidenciar que, más allá de la formalidad de incluir la palabra derechos en el discurso, se debe analizar si el diseño institucional realmente responde a una perspectiva de garantía, lo que se relaciona directamente con el objetivo de identificar la profundidad y calidad de las acciones implementadas en Pereira y Dosquebradas en el periodo estudiado.

Complementando esta perspectiva, Zapata-Cortés (2020) realiza una crítica estructural al modelo colombiano de planificación territorial, evidenciando que la actual arquitectura institucional está atravesada por una fuerte centralización normativa y presupuestal que debilita las capacidades reales de los municipios para ejercer su autonomía, desde su perspectiva, los

planes de desarrollo continúan siendo influenciados por la agenda nacional y los ciclos electorales, lo que limita su función como expresión genuina de las prioridades ciudadanas.

Esta perspectiva es relevante para el presente estudio, ya que permite contextualizar las limitaciones estructurales que podrían haber condicionado la formulación de programas de Derechos Humanos en los planes de desarrollo de los territorios de estudio, incluso si existiese voluntad política local para abordarlos.

En línea con la necesidad de evaluar técnicamente el grado de inclusión de variables estructurales en los procesos de planeación, Lara y Acevedo (2020) proponen una metodología sistemática denominada HEVAPOBPLAN 1.0, diseñada para medir la incorporación de las dinámicas poblacionales en los planes de desarrollo territorial con base en los Objetivos de Desarrollo Sostenible [ODS] y los compromisos del Consenso de Montevideo.

Su enfoque metodológico permite valorar no solo la presencia formal de indicadores demográficos o de grupos poblacionales, sino también su uso sustantivo en el diagnóstico, en la formulación estratégica y en la asignación presupuestal, lo contemplado por los autores ofrece un marco útil para analizar si los PDD de Pereira y Dosquebradas reconocen adecuadamente la heterogeneidad territorial y las vulnerabilidades específicas de sus habitantes, condiciones necesarias para garantizar los derechos de poblaciones diversas.

En términos conceptuales, Guevara et al. (2023) presentan un estudio multiescalar sobre la inclusión de las transformaciones demográficas en los planes de desarrollo del Chocó, aplicando una metodología cuantitativa y cualitativa que permite evaluar la coherencia entre el diagnóstico poblacional, las estrategias programáticas y las inversiones proyectadas.

Uno de los hallazgos más relevantes de este estudio es que, aunque existe información disponible sobre las condiciones sociales y demográficas de los territorios, dicha información no siempre se utiliza para formular estrategias consistentes, lo que produce una débil articulación entre diagnóstico y respuesta institucional.

Por su parte, García-Cabana (2022) reflexiona sobre las dificultades técnicas y políticas para evaluar la política pública de planeación territorial ambiental en Colombia, destacando que uno de los vacíos persistentes en el país es la debilidad de los mecanismos de seguimiento y evaluación ex post, esto incluye tanto la falta de indicadores de impacto como la ausencia de procesos de rendición de cuentas sobre los resultados obtenidos.

En el caso de los programas de Derechos Humanos, esta deficiencia evaluativa se traduce en una limitada capacidad institucional para determinar si las acciones propuestas efectivamente transformaron las condiciones de vulnerabilidad o garantizaron derechos en el territorio.

Finalmente, Rojas-Rendón (2022) aporta una perspectiva complementaria al señalar la importancia de la participación ciudadana en la formulación de planes de desarrollo, argumentando que la planificación estratégica urbana debe construirse con base en el conocimiento situado de las comunidades.

La autora plantea que la exclusión de los actores sociales en las fases de diagnóstico y toma de decisiones genera planes desarticulados de las realidades locales, limitando su efectividad, esta tesis refuerza la necesidad de revisar si, en el caso de Pereira y Dosquebradas, los programas de Derechos Humanos fueron resultado de procesos participativos reales o simplemente producto de una lógica técnico-administrativa.

En conjunto, estos trabajos permiten identificar tanto los avances metodológicos y normativos como las brechas persistentes en la incorporación de enfoques de Derechos Humanos en los planes de desarrollo municipal, a su vez, ofrecen referentes conceptuales y herramientas analíticas para orientar el estudio de caso del presente trabajo de investigación, en el que será clave no solo identificar los programas existentes, sino también evaluar su coherencia interna, su articulación con marcos normativos superiores y su potencial transformador sobre las condiciones sociales del territorio.

5. Marco Teórico

El marco teórico del presente trabajo de investigación se compone de 3 categorías de análisis a saber: enfoque de Derechos Humanos y su inclusión normativa en la planeación territorial, gestión de políticas públicas con enfoque de derechos, mecanismos de articulación, evaluación y coherencia de políticas públicas locales con estándares nacionales e internacionales.

5.1 Enfoque de Derechos Humanos y su inclusión normativa en la planeación territorial

El enfoque basado en Derechos Humanos [EBDH] se ha consolidado como un paradigma normativo y metodológico que orienta la acción pública hacia la realización progresiva, efectiva y no discriminatoria de los derechos fundamentales, este permite una reconfiguración de la relación entre ciudadanía y Estado, en la que las personas dejan de ser consideradas beneficiarias pasivas para ser reconocidas como titulares de derechos exigibles, y el Estado como garante obligado (Gauri & Gloppen, 2012).

Entre los principios rectores del enfoque basado en Derechos Humanos, se encuentran la indivisibilidad, interdependencia, universalidad y progresividad de los derechos, así como la rendición de cuentas y la participación activa de la ciudadanía, estos principios deben guiar no solo el diseño normativo de las políticas públicas, sino también su implementación territorial, encaminada a potencializar el rol del ciudadano como sujeto activo de derechos dentro de su territorio.

Frente a este planteamiento Hanss-Otto (2002), señala:

“The means to achieve a realistic integration between human rights and development activities relate to creation of both entitlements and processes of empowerment. The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights establishes entitlements to basic living standards, primary health care, and basic education along with a number of other rights.” (p.752)

El autor analiza cómo los Derechos Humanos y el desarrollo, aunque históricamente han evolucionado por separado, están convergiendo debido a tendencias como la creciente demanda de normas sociales aceptadas internacionalmente y el énfasis en la buena gobernanza y la democratización, argumentando que, aunque es necesario integrar estos derechos en las políticas de desarrollo, esta integración debe ser parcial para preservar las fortalezas de cada enfoque, donde la integración de ambos conceptos se constituye en un elemento fundamental dentro del [EBDH].

En este sentido, Sepúlveda Carmona (2014) señala que el enfoque de derechos no se limita al contenido sustantivo de las políticas, sino que exige modificar también los procedimientos, garantizando transparencia, acceso a la información, y control ciudadano, buscando que su contenido debe reflejar con claridad cuáles derechos se buscan proteger, a quiénes están dirigidos los programas, y con qué medios y mecanismos se garantizará su cumplimiento.

El enfoque de Derechos Humanos implica un cambio sustancial en la forma como el Estado define sus prioridades y diseña su intervención en el territorio, este modelo exige que toda política pública, incluidos los instrumentos de planeación, se orienten a garantizar el goce efectivo de los derechos reconocidos constitucional y legalmente, en este sentido, los planes de desarrollo no deben entenderse únicamente como una hoja de ruta para la ejecución presupuestal, sino como expresiones de compromiso institucional con la dignidad humana, la justicia social y la no discriminación.

La incorporación del enfoque de Derechos Humanos en los procesos de planeación territorial supone reconocer que los municipios no son meros entes administrativos, sino espacios políticos en los que se concreta o se vulnera la garantía de los derechos, de allí que los gobiernos locales tengan un papel protagónico en la implementación de las obligaciones estatales, no como actores subordinados, sino como agentes responsables de promover condiciones de vida dignas para sus habitantes (Lozano Bedoya, 2013).

Esta visión impone al nivel territorial el deber de adaptar sus planes, programas y estrategias a los compromisos derivados del ordenamiento constitucional y de los tratados internacionales en materia de Derechos Humanos; uno de los retos más relevantes en este proceso radica en lograr que los Derechos Humanos no se incluyan de forma superficial en los documentos de planeación.

La presencia de lenguaje técnico, indicadores cuantitativos o referencias a marcos normativos no garantiza, por sí sola, la adopción real del enfoque de derechos, para que esta inclusión sea efectiva, es necesario que los diagnósticos reconozcan las causas estructurales de la vulneración de derechos, que las estrategias programáticas tengan metas verificables y que el presupuesto asignado sea suficiente y coherente con las prioridades definidas, la planeación con enfoque de derechos exige, en suma, coherencia entre el discurso y la acción institucional (Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH], 2017).

El reconocimiento de los Derechos Humanos en los planes de desarrollo debe ir acompañado de mecanismos que permitan su exigibilidad y seguimiento, esto incluye, la participación ciudadana en la formulación, ejecución y evaluación de los planes, el acceso a la información sobre los recursos disponibles y las metas trazadas, y la existencia de canales institucionales para la rendición de cuentas, sin estas condiciones, la inclusión del enfoque de derechos puede convertirse en una fórmula vacía, desconectada de las dinámicas sociales y de las demandas concretas de las comunidades ([DNP], 2023).

La planificación territorial con enfoque de derechos también implica el deber de atender la diversidad del territorio y de la población (Aldana, 2021), esto supone que no todos los planes pueden tener la misma estructura, ni aplicar los mismos indicadores o líneas estratégicas, cada territorio presenta particularidades históricas, culturales, sociales y ambientales que deben ser consideradas al momento de identificar prioridades y asignar recursos.

El enfoque de derechos demanda, por tanto, una mirada diferencial e interseccional que reconozca las múltiples formas de exclusión que afectan a determinados grupos sociales, como

mujeres, niños, comunidades étnicas, personas con discapacidad o población desplazada; otro aspecto fundamental es la progresividad en la garantía de los derechos.

Aunque los recursos públicos pueden ser limitados, el Estado y en particular las entidades territoriales, tienen el deber de avanzar de manera constante en la superación de las brechas sociales y en la ampliación del acceso a los derechos, esto implica establecer metas claras, indicadores de avance y mecanismos de monitoreo que permitan evaluar el cumplimiento de los objetivos trazados, el principio de progresividad impone que ninguna decisión en materia de planeación puede justificar retrocesos en la protección de derechos previamente alcanzados.

Finalmente, la planificación con enfoque de derechos contribuye a fortalecer la legitimidad democrática de las instituciones locales, al orientar las decisiones públicas por principios de justicia, igualdad y participación, los gobiernos territoriales no solo cumplen con sus obligaciones jurídicas, sino que generan confianza ciudadana, promueven cohesión social y consolidan procesos de gobernanza más incluyentes.

5.2. Gestión de políticas públicas con enfoque de derechos

La planificación territorial no se limita a un ejercicio técnico de asignación de recursos, sino que constituye una manifestación concreta de las prioridades públicas y, por tanto, del compromiso estatal con los derechos fundamentales, desde esta perspectiva, el diseño programático de los planes de desarrollo debe responder a una lógica estructurada que permita articular el diagnóstico territorial con estrategias, metas, indicadores y presupuestos, todo ello dentro del marco de una política pública con enfoque de derechos.

La gestión de políticas públicas con enfoque de derechos implica un proceso estructurado de toma de decisiones orientado a garantizar el goce efectivo de los derechos fundamentales por parte de toda la población, especialmente de quienes se encuentran en situación de vulnerabilidad, a diferencia de modelos tradicionales centrados en metas de cobertura o eficiencia administrativa.

Este enfoque exige que la política pública sea concebida como una herramienta para la realización de derechos y no como una respuesta técnica neutral a problemas sociales, en ese sentido, toda etapa del ciclo de gestión pública, desde el diagnóstico hasta la evaluación debe estar guiada por principios de equidad, participación, transparencia y rendición de cuentas.

Una política pública orientada por derechos no se limita a formular declaraciones programáticas sobre determinados grupos o problemáticas, sino que establece compromisos verificables a través de planes, programas, metas y presupuestos, esto implica, en primer lugar,

la identificación precisa de las brechas de derechos existentes en el territorio, diferenciando las situaciones por variables como género, edad, pertenencia étnica, condición de discapacidad o situación socioeconómica.

Desde esta perspectiva, la planificación estratégica adquiere una función sustantiva dentro de la gestión pública, ya que se convierte en el principal instrumento para materializar la acción del Estado en clave de derechos, la articulación entre el diagnóstico de necesidades, los objetivos estratégicos, las metas operativas y los recursos financieros asignados es fundamental para garantizar coherencia interna en la intervención estatal.

De igual forma, debe asegurarse la armonización de los planes de desarrollo con otros instrumentos normativos y de política pública que ya establecen obligaciones específicas para las entidades territoriales; uno de los principales retos en la gestión de políticas públicas con enfoque de derechos es la superación de enfoques sectoriales fragmentados, que tienden a abordar los problemas sociales de manera aislada.

En contraste, la gestión basada en derechos exige un enfoque transversal e intersectorial que permita integrar acciones desde distintos sectores institucionales para abordar las causas estructurales de la exclusión, este enfoque promueve sinergias entre salud, educación, seguridad, medio ambiente, infraestructura y desarrollo social, reconociendo que la garantía de derechos no puede quedar restringida a un solo actor o dependencia.

La dimensión participativa es otro elemento clave en la gestión pública orientada por derechos, este modelo exige garantizar mecanismos reales de participación ciudadana en cada fase del ciclo de política, especialmente en los procesos de diagnóstico y formulación, la participación no debe entenderse como una consulta formal, sino como una oportunidad para que los actores sociales incidan en las prioridades, los contenidos y el diseño institucional de las políticas.

Asimismo, una política pública orientada por derechos debe estar sujeta a mecanismos de monitoreo, evaluación y rendición de cuentas que permitan verificar los resultados obtenidos, la gestión pública no puede limitarse a la ejecución presupuestal, sino que debe incorporar indicadores de impacto social que midan el grado de cumplimiento de los derechos protegidos.

La asignación de recursos juega un papel determinante en la gestión pública con enfoque de derechos, no basta con la formulación de programas; es indispensable que se cuente con presupuestos adecuados, sostenibles y orientados a resultados, el principio de priorización del gasto público social establece que los recursos deben dirigirse con preferencia a la superación de las desigualdades más agudas y al cumplimiento de los derechos mínimos.

Otro componente crucial es la capacidad institucional de las entidades responsables, la gestión de políticas con enfoque de derechos requiere equipos técnicos con competencias en formulación, gestión y evaluación de políticas públicas, así como estructuras organizativas que promuevan la coordinación interna y la articulación con otros actores estatales y sociales, las debilidades en este campo pueden traducirse en distorsiones entre lo planeado y lo ejecutado, o en la invisibilización de ciertos grupos poblacionales en los procesos de toma de decisiones.

En el contexto local, la gestión con enfoque de derechos debe considerar también las particularidades del territorio, incluyendo su historia de conflictividad, sus dinámicas socioeconómicas, sus condiciones de infraestructura y su diversidad cultural, los programas no pueden replicarse de forma estandarizada, sino que deben adaptarse a las condiciones específicas de cada municipio o región, la gestión sensible al territorio permite aumentar la eficacia y legitimidad de las políticas públicas y evitar la reproducción de patrones de exclusión.

Finalmente, la institucionalización del enfoque de derechos en la gestión pública supone una transformación cultural al interior de la administración, se trata de pasar de una lógica de oferta de servicios a una lógica de reconocimiento y garantía de derechos, esta transformación implica revisar los marcos normativos internos, ajustar los sistemas de información, capacitar al personal público, y establecer mecanismos de exigibilidad que fortalezcan el vínculo entre ciudadanía y Estado.

5.3 Articulación y evaluación de políticas públicas con enfoque de derechos

La articulación entre los programas formulados en los planes de desarrollo municipales y los estándares normativos nacionales e internacionales representa un criterio fundamental para evaluar la coherencia y efectividad de la acción pública local, esto implica, por un lado, garantizar el alineamiento con los compromisos suscritos por Colombia, y por otro, establecer mecanismos de seguimiento y evaluación que permitan verificar el cumplimiento de estos compromisos en la práctica.

Para ello, el uso de indicadores es esencial, Landman (2004) clasifica los indicadores de Derechos Humanos en tres categorías: estructurales, de proceso, y de resultado, Fukuda-Parr (2010), en esta misma línea, plantea que la medición del progreso en Derechos Humanos debe ir más allá de la cobertura y centrarse en la capacidad de las políticas para transformar las condiciones de desigualdad y exclusión, sin embargo plantea que si bien esta medición va de la mano con el desarrollo humano, se deben establecer metodologías diferentes:

“As approaches to development, human rights and HD/C approaches share the same key objectives of expanding human freedoms and dignity, and concern with fundamental entitlements of people. But the two concepts have distinct methods and concepts of analysis, and the methodologies of one can enrich the other” (p.86)

En cuanto a la evaluación de la coherencia interna de los planes, se sugiere analizar la relación entre diagnóstico, objetivos estratégicos, metas operativas, y asignación de recursos, bajo una lógica de causalidad entre problemas y soluciones, esta perspectiva estructural permite identificar si los planes responden realmente a las necesidades territoriales o si constituyen ejercicios formales desvinculados de la realidad.

La articulación de las políticas públicas locales con los estándares de Derechos Humanos exige una revisión exhaustiva de la coherencia entre lo que se planea, lo que se ejecuta y lo que se transforma en el territorio, esta articulación implica un alineamiento vertical y horizontal: por un lado, con los marcos normativos y programáticos del nivel nacional e internacional, y por otro, entre los componentes internos de cada plan, diagnóstico, estrategias, programas, metas, indicadores y presupuesto; solo en la medida en que esta coherencia sea efectiva, puede afirmarse que la política pública responde realmente a los compromisos adquiridos en materia de derechos.

Un aspecto central de este proceso es el vínculo entre el contenido de los planes locales y las agendas globales y instrumentos del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, que el Estado ha suscrito; la incorporación de estos estándares en la planificación municipal no debe limitarse a enunciados generales, sino expresarse en objetivos concretos, metas mensurables y acciones verificables, esta vinculación es indispensable para garantizar el principio de legalidad en la acción pública y para responder ante organismos de supervisión internacional.

En la práctica, uno de los desafíos más frecuentes radica en la fragmentación institucional y la ausencia de mecanismos claros para incorporar estos compromisos en los planes de desarrollo, muchas veces, la inclusión de estándares internacionales se limita a aspectos formales del documento, sin que ello implique transformaciones reales en la estructura programática, esta desconexión puede derivar en planes que contemplen avances en materia de progresividad en DDHH, pero operativamente limitados, lo que impide que sus objetivos tengan un impacto tangible sobre las condiciones de vida de la población.

La evaluación de estas políticas debe hacerse a partir de una lógica centrada en derechos, lo que implica revisar no solo los productos o servicios entregados, sino también los procesos, los

actores involucrados, los criterios de asignación de recursos, y el efecto real sobre la garantía de los derechos, en este sentido, la evaluación no puede reducirse a una función técnica de seguimiento presupuestal o de ejecución física, sino que debe convertirse en un ejercicio ético y político orientado al cumplimiento de las obligaciones estatales.

La coherencia también debe evaluarse en función de la relación entre el diagnóstico y la formulación programática, un plan que identifica con claridad las desigualdades del territorio, pero que no desarrolla estrategias efectivas para enfrentarlas, incurre en una omisión estructural, asimismo, si el diagnóstico está ausente o es superficial, las acciones del plan carecerán de sustento empírico y difícilmente podrán incidir sobre las causas de la vulneración de derechos ([CEPAL],2021).

Otro componente clave es la existencia de indicadores adecuados para el seguimiento y la evaluación del cumplimiento de derechos, estos deben ir más allá de las cifras de cobertura o de ejecución presupuestal, y permitir el análisis de resultados e impactos; un sistema de indicadores con enfoque de derechos incluye variables estructurales, de proceso y de resultados, este enfoque permite monitorear la progresividad de las políticas, identificar retrocesos y tomar decisiones correctivas.

La articulación interinstitucional también es fundamental para que las políticas locales estén alineadas con los estándares superiores, deben existir canales efectivos de coordinación con entidades nacionales, organismos internacionales y actores de la sociedad civil, la política pública con enfoque de derechos no puede gestionarse desde una lógica aislada o autosuficiente (CEPAL, 2018); por el contrario, requiere de relaciones de cooperación, complementariedad y vigilancia mutua que garanticen que el conjunto del aparato estatal actúe de forma armónica y consistente.

Finalmente, la evaluación con enfoque de derechos debe incluir mecanismos de participación ciudadana, transparencia y rendición de cuentas, la ciudadanía no solo debe ser informada sobre los avances, sino que debe tener la posibilidad de participar activamente en los procesos de seguimiento, generar alertas tempranas y exigir correcciones cuando se identifiquen deficiencias, estos espacios de control social fortalecen la legitimidad institucional, mejoran la calidad de la gestión pública y contribuyen a cerrar la brecha entre las políticas formuladas y las realidades del territorio.

6. Enfoque y diseño metodológico de la investigación

En el presente apartado se dará cuenta del desarrollo metodológico del presente trabajo de investigación, con el objetivo brindar soporte conceptual y teórico al instrumento y fases de la investigación adelantada, y a su vez exponer tanto el enfoque epistémico, como la matriz categorial elaborada.

En el desarrollo metodológico del trabajo, se plantea la implementación de la revisión documental de diferente tipo de literatura como técnica principal de investigación para la recopilación y análisis de datos.

Asimismo, se destaca el carácter cualitativo del corte de investigación, enfocado en la exploración detallada de significados y procesos sociales, la elección de estas metodologías responde a la necesidad de captar la complejidad y la subjetividad inherentes al objeto de investigación.

El enfoque metodológico que rige la presente investigación será el cualitativo, entendiendo este como el procedimiento metodológico que utiliza palabras, textos, discursos, dibujos, gráficos e imágenes para comprender la vida social por medio de significados y desde una perspectiva holística, pues se trata de entender el conjunto de cualidades interrelacionadas que caracterizan a un determinado fenómeno (Mejía, 2007, p. 278).

En este sentido este enfoque cualitativo, tiene un carácter documental y analítico, orientado a la interpretación del contenido de los Planes de Desarrollo Municipal desde un enfoque normativo, programático y evaluativo, se trata de una investigación de corte descriptivo; con respecto a la investigación descriptiva, Guevara et al. (2020), señalan que:

Investigación Descriptiva: Su preocupación primordial radica en describir algunas características fundamentales de conjuntos homogéneos de fenómenos. Las investigaciones descriptivas utilizan criterios sistemáticos que permiten poner de manifiesto la estructura o el comportamiento de los fenómenos en estudio, proporcionando de ese modo información sistemática y comparable con la de otras fuentes (p. 2).

Por lo tanto, en el presente trabajo se identifica, organiza y analiza los programas, proyectos y estrategias relacionados con la promoción y protección de los Derechos Humanos, y explica su articulación con marcos jurídicos nacionales e internacionales, así como su coherencia interna dentro del ciclo de la planeación pública territorial.

El método utilizado es el análisis de contenido documental, aplicado a los planes de desarrollo de los municipios de Pereira y Dosquebradas vigentes durante el periodo 2020–2023, lo cual permite identificar unidades temáticas relevantes relacionadas con Derechos Humanos, caracterizar las estrategias adoptadas por cada administración, y evaluar su alineación con los principios del enfoque de derechos.

Para la recolección y sistematización de la información se emplearon las siguiente técnica:

- **Revisión documental estructurada**, centrada en el análisis de los planes de desarrollo de Pereira y Dosquebradas (2020–2023), los informes de gestión disponibles, los planes sectoriales complementarios, y los marcos normativos locales que dan sustento a programas en Derechos Humanos.

Cada categoría se desagrega en criterios evaluativos que permiten examinar elementos clave como: la presencia del enfoque de derechos, la incorporación de poblaciones diferenciales, la participación ciudadana en la formulación, la estructura programática, la asignación presupuestal y los mecanismos de seguimiento.

Las principales fuentes utilizadas son de carácter **documental y normativo**, entre las que se destacan:

- Plan de Desarrollo de Pereira 2020–2023
- Plan de Desarrollo de Dosquebradas 2020–2023: *“Dosquebradas, empresa de todos”*.
- Documentos Política Pública Integral De Derechos Humanos, Paz Y Reconciliación 2019-2028
- Normativa nacional e internacional: Constitución Política de 1991, Ley 152 de 1994, Ley 1551 de 2012, tratados de Derechos Humanos ratificados por Colombia,

La investigación se circunscribe al período comprendido entre los años 2020 y 2023, coincidiendo con los actuales planes de desarrollo municipal formulados por las administraciones de Pereira y Dosquebradas, el análisis se limita a los contenidos adoptados formalmente en estos documentos, así como a los instrumentos de planeación asociados que estén disponibles públicamente y cuenten con validez normativa durante dicho periodo.

El presente trabajo de investigación contó con 3 fases en su desarrollo, las cuales se describen brevemente a continuación:

La primera fase de la investigación estuvo orientada a la construcción del marco teórico y normativo que sustenta el análisis de los planes de desarrollo local desde el enfoque de Derechos Humanos, en esta etapa se realizó una revisión de fuentes doctrinales, académicas, técnicas y jurídicas relacionadas con la planificación territorial, la gestión pública con enfoque de derechos y los marcos internacionales suscritos por el Estado colombiano.

La segunda fase correspondió al análisis documental de los planes de desarrollo municipal de Pereira y Dosquebradas para el periodo 2020–2023, en esta etapa se aplicó una matriz de análisis estructurada a partir de las tres categorías conceptuales definidas en el marco teórico: inclusión normativa del enfoque de derechos, gestión de políticas públicas orientadas a la garantía de derechos, y articulación con estándares nacionales e internacionales.

La tercera fase estuvo centrada en la interpretación crítica de los resultados obtenidos en el análisis documental, a la luz de los marcos normativos y teóricos previamente establecidos, esta etapa permitió valorar el grado de articulación, coherencia y enfoque de derechos presentes en los programas identificados, así como señalar vacíos, debilidades institucionales y buenas prácticas en la formulación de las políticas públicas locales.

7. Resultados y discusión

En el presente apartado se expondrán los resultados del proceso de investigación adelantado, de cara a cada uno de los objetivos específicos planteados, haciendo el análisis desde cada una de las categorías asumidas.

Primer objetivo específico

El primer objetivo específico que orientó el trabajo de investigación fue analizar los parámetros normativos nacionales e internacionales en materia de Derechos Humanos y la obligatoriedad de su incorporación en los planes de desarrollo de las entidades territoriales, el cual fue desarrollado bajo la técnica de revisión documental.

La planeación del desarrollo en el nivel territorial constituye una de las expresiones más visibles del deber del Estado de garantizar los Derechos Humanos, en Colombia, la Constitución Política reconoce al Estado como Social de Derecho, lo cual implica que sus instituciones deben orientar su acción a asegurar el goce efectivo de los derechos fundamentales de todas las personas, sin discriminación.

Esta obligación trasciende el ámbito nacional y se proyecta sobre las entidades territoriales, las cuales, dentro del marco de su autonomía, deben desarrollar políticas públicas coherentes con

los principios y compromisos jurídicos del país, en este contexto, el enfoque basado en Derechos Humanos [EBDH] se consolida como una herramienta indispensable para asegurar que la planificación del desarrollo se alinee con los estándares normativos nacionales e internacionales.

El marco legal colombiano establece con claridad esta exigencia, la Ley 1551 de 2012, en el Numeral 2 del Artículo 6, dispone:

“2.Elaborar los planes de desarrollo municipal, en concordancia con el plan de desarrollo departamental, los planes de vida de los territorios y resguardos indígenas, incorporando las visiones de las minorías étnicas, de las organizaciones comunales y de los grupos de población vulnerables presentes en su territorio, teniendo en cuenta los criterios e instrumentos definidos por la Unidad de Planificación de Tierras Rurales y Usos Agropecuarios, para el ordenamiento y el uso eficiente del suelo rural, los programas de desarrollo rural con enfoque territorial, y en armonía con el Plan Nacional de Desarrollo, según la ley orgánica de la materia... Los planes de desarrollo municipal deberán incluir estrategias y políticas dirigidas al respeto y garantía de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario” (Congreso de la República, 2012).

En este sentido los alcaldes deberán presentar proyectos de acuerdo sobre planes y programas de desarrollo económico y social que incluyan de manera explícita componentes dirigidos a la garantía de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional humanitario.

Esta inclusión no debe entenderse como una cláusula declarativa, sino como una obligación jurídica que compromete a los gobiernos locales a incorporar de forma efectiva los principios, objetivos y estrategias necesarias para garantizar estos derechos, disposición que implica, además, que los planes locales deben estar coordinados con los instrumentos de planeación departamental y nacional.

Complementariamente, el Decreto 1216 de 2016 establece que cada entidad territorial contará con una instancia responsable de diseñar, implementar y evaluar la Política Integral de Derechos Humanos y DIH en el marco de la Estrategia Nacional para la Garantía de los Derechos Humanos 2014–2034, en este sentido el Artículo 11 señala:

“ARTÍCULO 11. Modifíquese el artículo 2.1.7.5.1 del Decreto 1081 de 2015, el cual quedará así: "ARTÍCULO 2.1.7.5.1. Instancias Territoriales. El Sistema Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario contará con una instancia en

cada una de las entidades territoriales, en el ámbito de sus competencias y autonomía y, en todo caso, a partir de las orientaciones contenidas en las normas vigentes, especialmente en el capítulo 4 del título 1, parte 2, libro 2 del Decreto 1066 de 2015, por el cual se expidió el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior...Esta instancia será la responsable de diseñar, implementar, hacer seguimiento y evaluar, en aquello que corresponda, la Política Integral de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario "Estrategia Nacional para la Garantía de los Derechos Humanos 2014-2034" así como aquellas políticas públicas, estrategias y directrices formuladas por el Ministerio del Interior en el marco de sus competencias conforme al Decreto 1066 de 2015, en el nivel territorial, a través de su incorporación en el Plan de Desarrollo y en su respectivo Plan Plurianual de Inversiones. Los gobernadores y alcaldes adelantarán las acciones que estimen necesarias para organizar y poner en funcionamiento esta instancia en sus territorios, de acuerdo con los lineamientos y parámetros definidos en el Mecanismo de Coordinación Nación-Territorio, teniendo en cuenta sus competencias y el principio de autonomía de las entidades territoriales." (Ministerio del Interior, 2016)

Esta política señala que el [EBDH] debe incorporarse en todos los niveles del Estado como una herramienta esencial para el diseño, formulación, implementación y rendición de cuentas de las políticas públicas, en consecuencia, los planes de desarrollo deben incluir metas, objetivos, estrategias y líneas de inversión que materialicen este enfoque en el territorio.

Desde esta perspectiva, el [EBDH] no solo representa un marco normativo, sino también una estrategia operativa que busca fortalecer las capacidades de las instituciones públicas para cumplir sus obligaciones y de los ciudadanos para exigir sus derechos, así lo establece el Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos [PLANEDH], cuyo objetivo es "brindar herramientas para fortalecer la educación en Derechos Humanos orientada a la protección, promoción y respeto de los Derechos Humanos, una convivencia pacífica y armónica y el ejercicio pleno de la ciudadanía en Colombia"(2021, p.13) buscando así proponer lineamientos orientados a sensibilizar a los funcionarios públicos y a la ciudadanía sobre la importancia de incorporar este enfoque en todos los procesos de gestión pública, la promoción de los Derechos Humanos, en este contexto, se convierte en una condición indispensable para garantizar la transparencia, la inclusión y la equidad en la acción estatal.

La planificación territorial con enfoque de derechos implica, además, la aplicación de una serie de principios orientadores que deben regir todos los componentes del proceso de planeación:

universalidad, indivisibilidad, interdependencia, igualdad y no discriminación, participación e inclusión.

Estos principios no solo deben ser enunciados, sino incorporados de forma transversal en el análisis de la situación, en la formulación de objetivos, en la definición de indicadores y en la asignación presupuestal, esta exigencia responde al mandato de la Ley 152 de 1994, que obliga a que los planes de desarrollo contengan una parte estratégica donde se definan objetivos y metas que respondan a las necesidades prioritarias de la población, esto se contempla en el Literal e), del Artículo 3, donde se establece:

“e) Prioridad del gasto público social. Para asegurar la consolidación progresiva del bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población, en la elaboración, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo de la Nación y de las entidades territoriales se deberá tener como criterio especial en la distribución territorial del gasto público el número de personas con necesidades básicas insatisfechas, la población y la eficiencia fiscal y administrativa, y que el gasto público social tenga prioridad sobre cualquier otra asignación” (Congreso de la República, 1994)

El [EBDH] exige que el diagnóstico territorial no sea meramente técnico, sino que parta del análisis de las condiciones estructurales de vulneración de derechos, se deben identificar brechas, desigualdades y barreras de acceso, así como caracterizar a los grupos poblacionales históricamente excluidos, tales como mujeres, comunidades étnicas, personas con discapacidad, personas LGBTIQ+, adultos mayores, entre otros, este enfoque diferencial e interseccional permite responder a las necesidades específicas del territorio y priorizar acciones orientadas a superar las causas estructurales de la exclusión.

Uno de los aportes centrales del enfoque es la transformación del contenido y de los procedimientos de la gestión pública, en términos operativos, el diseño de los planes de desarrollo debe establecer objetivos generales que orienten la garantía de derechos, así como objetivos específicos que fortalezcan las capacidades institucionales y comunitarias, esta orientación requiere la incorporación de indicadores de producto y resultado que reflejen el estado de realización progresiva de los derechos, tal como lo establece la Metodología General Ajustada [MGA] y el Catálogo de Productos del Manual de Inversión Pública.

Esta metodología, como herramienta estandarizada para la formulación, evaluación y seguimiento de proyectos de inversión pública, constituye un instrumento clave para la

incorporación del enfoque de Derechos Humanos en los planes de desarrollo territorial, al exigir que todo proyecto esté orientado por un diagnóstico claro, una población objetivo específica, resultados verificables y una ruta lógica de intervención, la [MGA] permite traducir los principios del enfoque basado en derechos en componentes operativos del ciclo de inversión.

Esto facilita que las entidades territoriales estructuren proyectos que respondan efectivamente a la garantía de derechos fundamentales, especialmente en lo que respecta a la equidad en el acceso a bienes y servicios públicos, la atención prioritaria de poblaciones vulnerables y la progresividad en la superación de brechas, en este sentido, la MGA no solo fortalece la capacidad institucional de los gobiernos locales, sino que también promueve la coherencia técnica y normativa de las intervenciones públicas orientadas a materializar el mandato constitucional del Estado Social de Derecho.

El enfoque también obliga a asegurar la participación efectiva de la ciudadanía en todas las fases del proceso de planificación, la Ley 1757 de 2015, que regula los mecanismos de participación ciudadana, establece que todas las entidades del Estado deben rendir cuentas de forma permanente sobre su gestión, especialmente en lo relacionado con la garantía de los derechos constitucionales, en su Artículo 50 señala:

“Obligatoriedad de la Rendición de cuentas a la ciudadanía. Las autoridades de la administración pública nacional y territorial tienen la obligación de rendir cuentas ante la ciudadanía para informar y explicar la gestión realizada, los resultados de sus planes de acción y el avance en la garantía de derechos....La rendición de cuentas incluye acciones para informar oportunamente, en lenguaje comprensible a los ciudadanos y para establecer comunicación y diálogo participativo entre las entidades de la rama ejecutiva, la ciudadanía y sus organizaciones.” (Congreso de la República, 2015)

Asimismo, el marco de Derechos Humanos orienta todo el ciclo de las políticas públicas bajo principios como la universalidad, indivisibilidad, interdependencia, igualdad, participación y rendición de cuentas, este enfoque contribuye a institucionalizar prácticas que fortalezcan la transparencia y la responsabilidad, permitiendo que sectores históricamente excluidos puedan exigir reparación y acceso a la justicia (Organización de las Naciones Unidas [ONU], 2003), además, se reconoce su papel esencial en la promoción del derecho a la paz, al garantizar condiciones de vida dignas y el ejercicio efectivo de la participación ciudadana, consolidando así un desarrollo inclusivo y sostenible.

En consecuencia, los planes de desarrollo deben incluir mecanismos de seguimiento, evaluación y rendición de cuentas con enfoque de derechos, que garanticen la inclusión de los actores sociales en la vigilancia de la acción estatal y en la formulación de propuestas de mejora.

Los lineamientos técnicos del Departamento Nacional de Planeación también indican que los planes territoriales deben incorporar mecanismos orientados a la sostenibilidad, aceptabilidad, accesibilidad, disponibilidad y calidad de los servicios públicos como dimensiones esenciales para garantizar el ejercicio de los derechos.

Estas dimensiones permiten evaluar si las acciones del Estado responden efectivamente a las expectativas, necesidades y contextos culturales de la población, además, el monitoreo con [EBDH] no debe limitarse a los resultados finales, sino también a los procesos institucionales, a fin de identificar fallas estructurales o barreras de acceso que puedan persistir en la gestión pública.

La incorporación de temas prioritarios como la protección de líderes sociales, la prevención del reclutamiento de niños, niñas y adolescentes por grupos armados, y la defensa de los territorios colectivos, también ha sido reconocida como una obligación que debe reflejarse en los planes de desarrollo, normas como la Ley 1448 de 2011, el Decreto 1084 de 2015 y el Decreto 660 de 2018 establecen marcos claros para la formulación de planes de prevención y protección a nivel local, lo cual refuerza el carácter vinculante del enfoque de derechos en la planificación pública.

En suma, la normatividad vigente obliga a las entidades territoriales a formular planes de desarrollo que no solo responden a metas de desarrollo económico y social, sino que se articulen estructuralmente con el propósito superior de garantizar el goce efectivo de los Derechos Humanos, esta incorporación no es optativa ni declarativa: se trata de una responsabilidad jurídica derivada del ordenamiento constitucional colombiano, de los compromisos internacionales del Estado y de la naturaleza misma del Estado Social de Derecho.

Segundo objetivo específico

El segundo objetivo específico busca caracterizar los programas, proyectos y acciones orientados a la promoción y protección de los Derechos Humanos presentes en los planes de desarrollo de Pereira y Dosquebradas en el periodo 2020-2023.

Plan de Desarrollo Municipal de Pereira “Gobierno de la ciudad capital del Eje 2020-2023”

El Plan de Desarrollo Municipal de Pereira 2020–2023 “*Gobierno de la Ciudad Capital del Eje*” se constituye como el instrumento de planificación de mediano plazo que guía la acción del gobierno municipal durante el cuatrienio, con base en los principios de legalidad, eficiencia y equidad, este plan tiene como fundamento el programa de gobierno “Pereira es Más”, formulado por el alcalde electo Carlos Alberto Maya López.

Dentro de su estructura y conforme a los parámetros se articula con los principales instrumentos nacionales y regionales de política pública, entre ellos el Plan Nacional de Desarrollo 2018–2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y el Programa “Risaralda, Sentimiento de Todos”.

El objetivo general del PDM es consolidar a Pereira como un territorio vital, seguro, sostenible y saludable, en el que se fortalezca el bienestar multidimensional de la población mediante una gestión pública transparente, participativa y centrada en los derechos de las personas, la estructura general del plan se organiza en torno a tres líneas estratégicas, cada una con objetivos priorizados, programas, productos, proyecto, metas e indicadores:

- Pereira para la gente
- Pereira moderna
- Pereira inteligente

Estas líneas estratégicas están sustentadas en diagnósticos técnicos por sectores y ejes transversales, e integran políticas públicas municipales aprobadas, planes de desarrollo de comunas y corregimientos, el Plan de Ordenamiento Territorial [POT], el Plan de Gestión Ambiental Regional y los estudios de prospectiva como “Pereira 2032”.

Cada línea estratégica se desagrega en objetivos priorizados, de los cuales se derivan programas específicos, cada uno con productos asociados, indicadores de producto, indicadores de bienestar, y metas anuales y de cuatrienio, de acuerdo con el sistema de evaluación contenido en el plan, los productos son definidos con base en las metodologías del Departamento Nacional de Planeación y se articulan con los criterios del seguimiento a la inversión pública territorial.

En total, el plan contempla más de 50 programas y subprogramas estructurados a lo largo de los objetivos priorizados, con centenares de productos e indicadores definidos en las matrices de planificación y en el plan plurianual de inversiones, además, este documento cuenta con un sistema de seguimiento y evaluación diseñado para el control técnico, político y ciudadano del cumplimiento de las metas trazadas para el cuatrienio.

Por último, se destaca que el documento hace énfasis en el uso de metodologías participativas para la recolección de insumos de base, incluyendo mesas de trabajo sectoriales, ejercicios de planeación territorial en comunas y corregimientos, y procesos de articulación institucional con las dependencias municipales y entidades descentralizadas, el PDM expresa la voluntad política con el desarrollo integral, sostenible e incluyente de la ciudad, mediante acciones orientadas y diseñadas con el objetivo de mejorar de la calidad de vida, la promoción del respeto por lo público y la consolidación de una Pereira innovadora, equitativa y resiliente.

El componente financiero del Plan de Desarrollo de Pereira 2020–2023 se encuentra consolidado en el Plan Plurianual de Inversiones [PPI], que proyecta el total de recursos necesarios para la ejecución del componente estratégico durante el cuatrienio, este instrumento establece techos de inversión anuales y por fuente de financiación, articulando los productos, metas y programas definidos en la parte estratégica del plan.

De acuerdo con el documento oficial, el presupuesto total estimado para el periodo 2020–2024 asciende a \$3.759.808 millones de pesos, distribuidos por vigencias de la siguiente manera :

- 2020: \$823.618 millones
- 2021: \$695.039 millones
- 2022: \$717.758 millones
- 2023: \$749.346 millones
- 2024: \$774.047 millones

Por líneas estratégicas, la asignación acumulada del presupuesto es la siguiente:

- Línea Estratégica: Pereira para la Gente: \$2.900.358 millones
- Línea Estratégica: Pereira Moderna: \$651.118 millones
- Línea Estratégica: Pereira Inteligente: \$208.333 millones

Las fuentes de financiación consideradas en el plan son:

- Recursos propios del municipio
- Rentas con destinación específica

- Sistema General de Participaciones [SGP]
- Recursos del crédito
- Otras fuentes: cofinanciación, convenios o gestión de proyectos externos. (Alcaldía Municipal de Pereira, 2020)

El Plan de Desarrollo Municipal de Pereira 2020–2023 “Gobierno de la Ciudad Capital del Eje” incorpora de manera explícita un conjunto de políticas públicas municipales vigentes, las cuales se integran como parte de los insumos fundamentales para la construcción del componente estratégico del plan, desde el inicio del documento, se reconoce que la formulación del plan se realizó teniendo en cuenta la armonización y articulación con los instrumentos de planificación existentes y las políticas públicas ya formuladas, aprobadas y en implementación por parte de la administración municipal.

Estas políticas públicas son consideradas elementos orientadores para la construcción de los objetivos priorizados, programas y productos del plan, el documento señala que se llevó a cabo una revisión técnica de los planes y políticas adoptadas por el municipio en áreas como juventud, mujeres, discapacidad, diversidad sexual, víctimas, niñez, entre otros, y que estas fueron incorporadas como componentes de continuidad dentro de la nueva administración.

Asimismo, se evidencia que varios de los programas sociales contenidos en la Línea Estratégica “Pereira para la Gente” se derivan directamente de dichas políticas públicas, manteniendo coherencia entre el diagnóstico territorial, los compromisos institucionales previamente adquiridos y las nuevas metas planteadas para el cuatrienio, la integración de estas políticas permite al plan avanzar hacia una planificación más estructurada, orientada al cumplimiento de derechos, con enfoque poblacional y diferencial.

El reconocimiento, protección y promoción de los Derechos Humanos han adquirido un lugar central en la formulación de las políticas públicas territoriales, en especial en el marco de los planes de desarrollo municipal, los cuales constituyen la hoja de ruta institucional para la acción gubernamental durante el periodo de gobierno.

En el caso del municipio de Pereira, el Plan de Desarrollo 2020–2023 “Gobierno de la Ciudad Capital del Eje” incorpora el tema de Derechos Humanos como uno de los pilares estratégicos dentro de su arquitectura programática, asignándole un espacio estructurado en la línea denominada Pereira para la gente, que concentra el conjunto de acciones sociales y poblacionales orientadas al bienestar colectivo.

Descripción de los programas sociales de la Línea Estratégica 1: Pereira para la Gente

La Línea Estratégica 1 del Plan de Desarrollo Municipal de Pereira 2020–2023, titulada “Pereira para la Gente”, concentra la apuesta institucional del gobierno local en torno a la garantía de derechos sociales y la ampliación de oportunidades para la población, en su interior se agrupan programas orientados a la educación, la cultura, el deporte, la salud, la vivienda y la inclusión social, estructurados a través de objetivos priorizados que definen productos, metas y componentes operativos.

El primer gran eje de esta línea estratégica es la educación, a través del programa PG1.1.1 – Más educación para hacer de Pereira una nueva historia, se busca asegurar el acceso, permanencia y calidad del sistema educativo en sus niveles básicos, las metas incluyen aumentar las tasas netas de cobertura en primaria (87 %), secundaria (86 %) y media (53 %), reducir la deserción escolar al 4,7 % y mantener el 100 % de cobertura en aseguramiento escolar, este programa se complementa con PG1.1.2 – Más educación superior, que promueve el acceso a la educación técnica, tecnológica y universitaria mediante alianzas institucionales y estrategias de financiación para estudiantes.

En el ámbito cultural, el programa PG1.2.1 – Más cultura con fortalecimiento de base artística y creativa propone el desarrollo de actividades artísticas y la promoción del talento local, con metas como la realización de 116 eventos culturales comunitarios, 13 festivales y 45 espectáculos, este programa contempla también la intervención de espacios culturales y la circulación de contenidos en medios comunitarios, a su vez, el programa PG1.2.2 – Más patrimonio cultural se enfoca en la protección del patrimonio material e inmaterial del municipio mediante inventarios, restauraciones y apropiación ciudadana.

El componente deportivo se estructura a través del programa PG1.3.1 – Fomento del deporte, recreación y actividad física, que apunta al fortalecimiento de hábitos saludables y a la inclusión de grupos poblacionales en prácticas deportivas, en sus metas se destaca la atención a más de 17.600 personas en programas de actividad física, la realización de más de 1.100 eventos deportivos comunitarios y el fortalecimiento del sistema local de recreación, este eje se articula con el programa PG1.3.3 – Pereira, una potencia deportiva del Eje, que contempla el desarrollo de procesos de alto rendimiento y la organización de competencias regionales y nacionales.

En el área de salud, el programa PG1.4.1 – Más control y seguimiento de la salud se centra en la vigilancia sanitaria, la prevención de enfermedades transmisibles y zoonosis, y la inspección

de condiciones de salubridad en el municipio, a este se suma PG1.4.2 – Más salud, con calidad y eficiencia para la gente, orientado a mejorar la cobertura y calidad del servicio en los centros de salud municipales, y PG1.4.3 – Más aseguramiento con equidad, cuyo objetivo es lograr la cobertura total del sistema de salud para población vulnerable o no afiliada.

El componente de hábitat y servicios públicos se expresa en el programa PG1.5.1 – Más acceso a vivienda con entornos incluyentes, que promueve la gestión, construcción y legalización de soluciones habitacionales para población vulnerable. Las metas comprenden la gestión o construcción de 2.344 viviendas nuevas, la mejora de 1.000 viviendas existentes, el acompañamiento a 3.200 hogares, la titulación de 500 predios y la legalización de dos asentamientos subnormales, también se incluyen programas para mejorar la calidad del servicio de agua potable y saneamiento básico, así como acciones de cultura ciudadana asociadas al servicio de aseo urbano.

En el ámbito de la inclusión social, se destaca PG1.6.1 – Inclusión de las víctimas del conflicto armado, que aborda acciones integrales de atención y acompañamiento institucional en cumplimiento de la Ley 1448 de 2011, este programa se orienta a procesos de reparación, fortalecimiento organizativo, apoyo psicosocial y proyectos de memoria histórica.

Complementariamente, PG1.6.2 – Desarrollo integral de la infancia, adolescencia, juventud y familia estructura acciones intersectoriales para la protección de derechos de niños, niñas y adolescentes, incluyendo estrategias educativas, formativas y recreativas, así como campañas anuales de prevención de la violencia intrafamiliar.

Finalmente, el programa PG1.6.3 – Inclusión social para la población en situación de vulnerabilidad abarca un amplio espectro de intervenciones dirigidas a personas mayores, personas con discapacidad, población LGBTIQ+, habitantes de calle y personas en pobreza extrema, estas acciones incluyen desde programas de atención integral y alimentación hasta acompañamiento psicosocial, promoción de derechos, acceso a servicios y fortalecimiento de proyectos productivos.

En lo que respecta al componente específico de Derechos Humanos se encuentra agrupado en el Objetivo Priorizado 1.7, bajo la denominación “Derechos Humanos, Paz y Reconciliación”, el cual estructura una serie de productos, indicadores y metas relacionados con el fortalecimiento institucional, la memoria histórica, el acompañamiento a procesos de reincorporación, la pedagogía para la paz y el respeto por la diversidad.

Para ello, el plan define un conjunto de ocho productos, cada uno con su correspondiente indicador, línea base, metas anuales y metas de cuatrienio, estos productos abarcan desde la operativización de la Secretaría Técnica de la Política Pública de Derechos Humanos, hasta estrategias educativas, escenarios de participación, campañas de divulgación y la formulación normativa en materia de libertad religiosa.

El programa PG1.7.1 – Derechos Humanos, Paz y Reconciliación, inserto dentro del Objetivo Priorizado 1.7 de la Línea Estratégica “Pereira para la Gente”, agrupa un conjunto de acciones dirigidas a la promoción institucional de la cultura de paz, el respeto por los Derechos Humanos, la reconciliación, la participación ciudadana y el acompañamiento a poblaciones específicas como personas en proceso de reincorporación, víctimas del conflicto armado y comunidades religiosas.

Este programa está compuesto por ocho productos, cada uno asociado a un indicador de gestión y una meta establecida para el cuatrienio 2020–2023, desagregada por vigencias anuales. La programación incluye acciones tanto institucionales como comunitarias, con metas formuladas en términos porcentuales, absolutos y acumulativos.

- El primer producto (P1.7.1.1) corresponde a la operación de la Secretaría Técnica de la Política Pública de Derechos Humanos, cuya ejecución se mide a través del porcentaje de operatividad, con una meta de avance progresivo: 10 % en 2020, 20 % en 2021, 30 % en 2022 y 40 % en 2023, sumando una meta cuatrienal del 40 %.
- El segundo producto (P1.7.1.2) contempla la formulación del proyecto de la Casa Municipal de Memoria Histórica, con una meta única de formulación prevista para el año 2021. Este producto se evalúa con un indicador de número de proyectos formulados.
- El tercer producto (P1.7.1.3) está dirigido al acompañamiento a personas en proceso de reincorporación, cuya meta es del 100 % sostenido por cada año, medida mediante el porcentaje de personas identificadas y acompañadas.
- El cuarto producto (P1.7.1.4) refiere a la formación en pedagogía de paz, con una meta de una estrategia implementada por año, es decir, cuatro en total para el cuatrienio.
- El quinto producto (P1.7.1.5) establece la creación y sostenimiento de escenarios de participación ciudadana para la paz, con una meta de operación anual continua (uno por año).

- El sexto producto (P1.7.1.6) contempla la prestación de un servicio de información en Derechos Humanos y paz, mediante la realización de una campaña por año, con una meta total de cuatro campañas en el cuatrienio.
- El séptimo producto (P1.7.1.7) se orienta al desarrollo de un servicio educativo para procesos de paz y cultura de legalidad, el cual tiene como indicador el número de personas capacitadas, la meta cuatrienal es de 15.000 personas, distribuidas en 1.500 en 2020, 3.000 en 2021, 4.500 en 2022 y 6.000 en 2023.
- Finalmente, el octavo producto (P1.7.1.8) está enfocado en la formulación de documentos normativos en materia de libertad de cultos, con un indicador que mide el porcentaje de avance en dicha formulación. La meta final es del 100 %, distribuida de manera incremental en 15 % en 2020, 25 % en 2021, 35 % en 2022 y 25 % en 2023.

Este conjunto de productos evidencia una planificación estructurada y temática en torno al fortalecimiento institucional, el reconocimiento de la diversidad, el trabajo por la memoria histórica y la educación en paz y Derechos Humanos, lo que permite perfilar el programa PG1.7.1 como el principal componente de acción municipal en esta materia dentro del Plan de Desarrollo de Pereira 2020–2023.

La Línea Estratégica “Pereira para la Gente” representa el núcleo social del Plan de Desarrollo Municipal de Pereira 2020–2023, al consolidar una arquitectura programática orientada al bienestar colectivo, la garantía de derechos y la atención integral de la población, a través de sus objetivos priorizados, el plan articula acciones concretas en educación, cultura, deporte, salud, vivienda e inclusión social, con metas e indicadores definidos para cada vigencia del cuatrienio.

La estructuración de programas como “Más educación para hacer de Pereira una nueva historia”, “Más cultura con fortalecimiento de base artística y creativa”, “Fomento del deporte y la recreación”, “Más control y seguimiento de la salud”, y “Más acceso a vivienda con entornos incluyentes”, entre otros, evidencia una planeación técnica que busca impactar de manera directa sobre determinantes sociales clave, con enfoque poblacional y territorial, asimismo, los componentes de inclusión social para víctimas del conflicto, niños, adolescentes, personas mayores, población diversa y personas en situación de vulnerabilidad, permiten comprender el plan como una plataforma de intervención con perspectiva de equidad.

Plan de Desarrollo del Municipio de Dosquebradas 2020–2023: “*Dosquebradas, empresa de todos*”

El Plan de Desarrollo Municipal de Dosquebradas 2020–2023 es un instrumento orientador de la acción pública territorial que se construyó bajo un enfoque participativo e incluyente, consolidado a través de mesas sectoriales, encuentros ciudadanos y mecanismos digitales que permitieron recoger aportes significativos de actores institucionales, sociales y comunitarios. Este plan fue aprobado por el Concejo Municipal luego de un proceso deliberativo amplio y transversal, incorporando incluso los impactos de la emergencia sanitaria provocada por la pandemia del COVID-19.

La estructura general del plan se articula en torno a cuatro líneas estratégicas:

- Territorio Social
- Territorio Competitivo
- Territorio Ambiental
- Gerencia Pública

Cada una de estas líneas contiene programas, proyectos y metas de producto y de resultado que dan cuenta del compromiso de la administración con el desarrollo humano, la competitividad y la sostenibilidad ambiental, el modelo de desarrollo adoptado se fundamenta en el concepto de “empresa de todos”, entendiendo el territorio como un espacio colectivo de construcción de bienestar, en donde la participación ciudadana, la planificación inteligente y la articulación institucional son pilares esenciales.

La planificación estratégica del plan se sustenta además en 14 propósitos colectivos, entre ellos: participación, resiliencia, creatividad, sencillez, diversidad, sostenibilidad, articulación, transparencia, una ciudad metropolitana, en términos de seguimiento y evaluación, se resalta la implementación de un sistema digital que permitirá monitorear de forma integral todos los componentes del plan, alineado con referentes como los Objetivos de Desarrollo Sostenible [ODS], las políticas públicas nacionales y el Modelo Integrado de Planeación y Gestión [MIPG], esta herramienta pretende fortalecer la gestión institucional mediante el uso de analítica de datos, facilitando la rendición de cuentas y el control ciudadano en tiempo real.

En cuanto a los indicadores generales, el plan contempla una batería amplia de metas de resultado y producto, asociadas a cada programa y proyecto dentro de las líneas estratégicas, la formulación de estos indicadores está basada en fuentes oficiales como el [DANE], los sistemas de información sectoriales y diagnósticos institucionales.

Esta articulación permite al plan asumir las políticas públicas existentes como referentes orientadores que se traducen en programas, proyectos y líneas de acción territorial, garantizando coherencia entre los compromisos institucionales adquiridos previamente y las apuestas programáticas del gobierno local, la estructura técnica del plan, con indicadores definidos y responsables asignados para cada programa, permite a su vez incorporar esas políticas en un sistema dinámico de monitoreo, lo cual refuerza su aplicabilidad operativa y su carácter vinculante dentro de la gestión pública municipal.

En el programa “La acción comunitaria como eje de intermediación para el desarrollo”, por ejemplo, se expresa con claridad que uno de sus objetivos es promover espacios de participación ciudadana en las decisiones de inversión social a través de procesos participativos dados desde las diferentes políticas públicas, reconociendo así su centralidad como instrumento de gobierno y de construcción territorial, esta referencia concreta valida que el plan no solo menciona las políticas públicas como marco general, sino que las incorpora como fundamento técnico y normativo de los mecanismos de participación, intervención comunitaria y planeación descentralizada.

La Línea Estratégica “Territorio Social” no solo define los sectores sociales prioritarios del municipio, sino que articula sus propósitos con metas específicas y medibles, formuladas a través de indicadores de gestión y de resultado, en el ámbito de la salud, el programa “Salud con calidad: una empresa de todos” plantea avanzar hacia el goce efectivo del derecho a la salud con acciones concretas como el aumento de la cobertura de afiliación, proyectando pasar del 92.78 % en 2019 al 95 % en 2023.

La reducción de la mortalidad infantil también es una prioridad, con una meta de disminución de la tasa de 7.75 a 7 por cada mil nacidos vivos, además, se pretende fortalecer la vigilancia sanitaria, aumentando del 78 % al 85 % el control sobre establecimientos considerados de alto riesgo sanitario, la cobertura de vacunación del Programa Ampliado de Inmunización (PAI) se mantendrá en niveles superiores al 97 %, asegurando así protección integral para la población más joven.

En el sector educativo, el programa “Fortalecimiento institucional para una gestión educativa integral” busca mejorar los índices de permanencia escolar y calidad, entre sus metas destaca la reducción de la tasa de deserción escolar de 3.36 % a 3.10 %, así como el aumento del número de estudiantes atendidos con Modelos Educativos Flexibles [MEF], pasando de 2.782 a 3.060, se mantendrán activas seis estrategias de acceso y permanencia educativa, y se

garantizará la permanencia de 24 profesionales de apoyo para promover la inclusión escolar, de igual forma, se prevé mejorar la percepción ciudadana sobre la educación, incrementando el nivel de satisfacción del cliente del 70 % al 80 %.

En el campo deportivo y recreativo, el programa “El deporte escolar, social, comunitario, competitivo y asociado” proyecta un crecimiento significativo en la cobertura y diversidad de sus actividades, se plantea la creación de 4 nuevas selecciones deportivas oficiales y se ampliará el número de escuelas de formación, pasando de 16 a 20, en cuanto al deporte escolar, se propone llevar a cabo 4 versiones de los juegos intercolegiados y ampliar la intervención en instituciones educativas de 20 a 25.

En el componente cultural, el programa “Cultura empresa de todos” impulsa la apropiación social del patrimonio y la formación artística, se plantea avanzar en la articulación con la Ley Nacional de Cultura, incrementando el nivel de implementación del 40 % al 66 %; asimismo, se ejecutarán cuatro programas de salvaguardia del patrimonio cultural, y se aumentará la cobertura de formación artística, pasando de 45 a 120 artistas capacitados en disciplinas como danza, música, teatro y artes plásticas, en materia de infraestructura, el plan contempla adecuar y equipar tres espacios culturales, mejorando así las condiciones para la creación y difusión de contenido artístico.

Finalmente, en el eje de convivencia y seguridad ciudadana, el programa “Dosquebradas pacífica, democrática y justa” presenta un enfoque integral orientado a fortalecer la gobernabilidad y el respeto por la legalidad, entre sus metas más relevantes se encuentra el aumento del cumplimiento de la política de seguridad ciudadana del 10 % al 50 %, y el desarrollo de siete diagnósticos de factores de violencia que orienten la intervención institucional.

Dentro de la Línea Estratégica “Gerencia Pública”, el Plan de Desarrollo de Dosquebradas 2020–2023 incluye de manera específica dos programas orientados a la construcción de paz, el fortalecimiento de los Derechos Humanos y la garantía de atención integral a las víctimas del conflicto armado. Estos programas presentan una estructura técnica clara, con indicadores, metas y proyectos definidos, que permiten evidenciar el compromiso institucional del municipio con el reconocimiento y la protección de los derechos fundamentales en contextos de posconflicto.

El primero de estos programas es “Caminos de diálogo y reconciliación, Derechos Humanos, resolución de conflictos, con inclusión y equidad, como territorio de oportunidades para la

reintegración y la reincorporación de una convivencia en la transición a la paz”, su formulación se orienta a fortalecer las capacidades institucionales y sociales del municipio para la consolidación de una cultura de paz y la garantía efectiva de derechos en contextos de transición.

Este programa incluye dos proyectos clave, el primero consiste en la implementación de un plan integral de atención para la resocialización, prevención, protección y garantías de no repetición, con una meta clara: ejecutar un plan integral durante el cuatrienio (línea base: 0, meta 2023: 1); el segundo proyecto es la puesta en marcha del Consejo Municipal de Derechos Humanos, Paz y Posconflicto, a través de un plan de funcionamiento cuyo cumplimiento también se establece como meta cuatrienal. Ambos proyectos se articulan como apuestas institucionales para estructurar una política local de memoria, reconciliación y respeto por la vida, desde un enfoque incluyente y participativo.

El segundo programa es “Atención, protección y reparación integral a las víctimas del conflicto armado, con una participación activa e incluyente por un pacto en la construcción de paz”, este programa reconoce expresamente los derechos de las víctimas y se compromete a garantizar su atención conforme a lo establecido por la Ley 1448 de 2011, entre las metas principales destaca la atención directa a 11.500 personas víctimas del conflicto armado durante el cuatrienio, superando la línea base de 9.000 personas registradas en 2019.

El programa contempla además el diseño e implementación de un plan operativo de reparación integral, cuya formulación debe garantizarse dentro del periodo 2020–202, en ese mismo sentido, se prevé la elaboración de un plan para garantizar los derechos a la verdad y la justicia, cuya ejecución también constituye una meta específica.

Adicionalmente, este programa busca el fortalecimiento del punto de atención a víctimas del conflicto armado que opera en el municipio, con el objetivo de mejorar su capacidad operativa y elevar el nivel de funcionalidad del 60 % al 90 % al finalizar el cuatrienio, estos esfuerzos se complementan con acciones de articulación institucional, atención psicosocial, acompañamiento jurídico y promoción de mecanismos de participación activa de las víctimas en la construcción de políticas públicas locales.

En conjunto, ambos programas se inscriben en una perspectiva de planeación orientada a la justicia social, la reparación y la no repetición, con indicadores precisos, responsables institucionales definidos y metas verificables, su inclusión dentro del plan evidencia que la administración municipal reconoce la importancia de abordar la construcción de paz y la

garantía de los Derechos Humanos no como acciones sectoriales aisladas, sino como compromisos estructurales del desarrollo territorial.

Tercer objetivo específico:

El tercer y último objetivo específico es evaluar la articulación de los programas identificados con el marco normativo y los lineamientos nacionales e internacionales en materia de Derechos Humanos.

Evaluar la articulación entre los programas locales de Derechos Humanos y los marcos normativos nacionales e internacionales implica analizar el grado de coherencia, convergencia y alineación de las políticas públicas territoriales con los compromisos legales y políticos que el Estado colombiano ha suscrito en distintas escalas; este análisis no se limita a verificar la existencia de referencias formales a normas o tratados, sino que exige una lectura más profunda sobre la manera en que los planes de desarrollo territorial incorporan principios, enfoques, instrumentos, poblaciones prioritarias y estructuras institucionales recomendadas por dichos marcos.

Colombia ha suscrito tratados internacionales como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Convención sobre los Derechos del Niño, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, y la Convención de Belém do Pará, entre otros, a nivel interno, la Constitución Política de 1991, en sus Artículos 1º, 2º, 5º, 93º y 94º, establece el carácter vinculante de estos instrumentos y reconoce a los Derechos Humanos como eje estructurante del orden constitucional.

Además, el país ha adoptado políticas públicas como la Estrategia Nacional de Derechos Humanos 2014–2034, el Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos y DIH, el Plan Nacional de Desarrollo [PND], y el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas [SNARIV], asimismo Colombia está comprometida con la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible [ODS], especialmente el ODS 16, que promueve sociedades justas, pacíficas e inclusivas, y el ODS 10 sobre reducción de desigualdades.

Desde este enfoque, el presente análisis busca valorar en qué medida los programas de Derechos Humanos, paz y víctimas incluidos en los planes de desarrollo de Pereira y Dosquebradas responden estructuralmente a estos compromisos normativos, políticos y programáticos, considerando tanto los contenidos sustantivos como los mecanismos de implementación, seguimiento y evaluación.

Plan de Desarrollo Municipal de Pereira:

El Plan de Desarrollo de Pereira 2020–2023 incorpora el enfoque de Derechos Humanos de manera formal mediante el programa PG1.7.1 “Derechos Humanos, Paz y Reconciliación”, dentro de la Línea Estratégica “Pereira para la Gente”, este programa representa la apuesta institucional más clara por integrar la protección y promoción de los Derechos Humanos en la planeación territorial.

Su estructura contiene productos, indicadores y metas formuladas de forma técnica, lo que permite realizar un seguimiento programático del componente, esta formulación refleja un alineamiento funcional con las exigencias del Departamento Nacional de Planeación y permite integrar los esfuerzos locales con los sistemas nacionales de monitoreo.

Desde la perspectiva normativa, el programa guarda correspondencia con marcos como la Ley 1448 de 2011, especialmente en lo referente a la atención y reparación de víctimas, y con el Acuerdo Final de Paz en cuanto a la inclusión de acciones para la reincorporación y la pedagogía de la reconciliación, la incorporación de estrategias para el acompañamiento a personas en proceso de reintegración, así como la existencia de productos centrados en la memoria histórica y la cultura de paz, sugiere una lectura territorial de las obligaciones nacionales en materia de posconflicto, sin embargo, esta articulación no se expresa mediante referencias explícitas al marco legal nacional o internacional.

En lo que respecta a los estándares internacionales, el programa se aproxima a los principios establecidos en tratados como la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y la Convención sobre los Derechos del Niño. Particularmente, las acciones en educación en Derechos Humanos, formación ciudadana y promoción de valores democráticos coinciden con los objetivos del ODS 16 sobre paz, justicia e instituciones sólidas, a pesar de ello, el documento no hace referencia textual a estos tratados, lo que limita el alcance de su articulación jurídica formal.

La formulación del programa con base en productos e indicadores verificables representa un acierto en términos de alineación operativa, las metas anuales y acumulativas permiten evaluar el cumplimiento progresivo de las acciones, lo que se relaciona con el principio de progresividad consagrado en los tratados de derechos económicos y sociales; asimismo, la asignación de responsables institucionales y la definición de líneas base refuerzan la sostenibilidad del programa, no obstante, este enfoque no se encuentra acompañado de

mecanismos claros de exigibilidad, lo que debilita el componente de justiciabilidad local de los Derechos Humanos.

El enfoque poblacional, aunque presente, es limitado, se evidencia una intención de atender a personas en proceso de reincorporación, de promover la libertad de cultos y de fomentar la diversidad, pero no se observan acciones concretas orientadas a poblaciones indígenas, afrodescendientes, personas LGBTIQ+, mujeres, personas con discapacidad o comunidades rurales, esta omisión es relevante si se considera que los marcos internacionales recomiendan la aplicación de enfoques interseccionales para superar desigualdades estructurales.

En términos institucionales, el plan define estructuras de seguimiento, responsables por producto y metas por vigencia, lo que favorece el monitoreo interno, sin embargo, no se contempla la existencia de un comité técnico, consejo o mesa de Derechos Humanos como mecanismo consultivo o de veeduría social, la ausencia de un órgano participativo limita la alineación del plan con las recomendaciones internacionales sobre fortalecimiento democrático y participación efectiva de la ciudadanía en la gestión pública.

En cuanto a la articulación presupuestal, si bien el componente de Derechos Humanos se encuentra incluido en la línea estratégica de mayor asignación financiera, no se especifica el monto destinado exclusivamente al programa PG1.7.1, esta falta de desagregación impide evaluar si los recursos disponibles son proporcionales a la magnitud de las metas propuestas, el principio de asignación suficiente de recursos es clave en el cumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado en materia de Derechos Humanos.

Además de su formulación técnica, el programa PG1.7.1 del plan de Pereira presenta un elemento importante al vincularse con procesos de formación ciudadana orientados al fortalecimiento del tejido social. Las acciones de pedagogía para la paz y la promoción de valores democráticos permiten comprender el programa como una herramienta para la transformación cultural, en concordancia con lo propuesto por el Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos [PLANEDH], este aspecto, aunque no identificado formalmente en el texto del plan, guarda coherencia temática con las recomendaciones internacionales sobre educación transformadora para la construcción de paz y la prevención de conflictos.

Un elemento que podría haberse desarrollado con mayor profundidad es la coordinación interinstitucional, si bien el programa está bajo responsabilidad directa de la Secretaría de Desarrollo Social, no se hace alusión explícita a estrategias de articulación con otros actores locales, departamentales o nacionales que tienen competencia en la materia, la falta de mención

de entidades como la Unidad para las Víctimas, la Defensoría del Pueblo o el Ministerio del Interior limita la posibilidad de visualizar el programa como parte de un sistema integrado de garantía de derechos. Esta debilidad técnica afecta la capacidad del plan de alinear sus intervenciones con el principio de corresponsabilidad institucional.

En suma, el Plan de Desarrollo de Pereira muestra una articulación funcional con los marcos normativos nacionales y una cercanía temática con los estándares internacionales, especialmente en temas de paz y pedagogía ciudadana, no obstante, su articulación jurídica es débil, la incorporación de enfoques diferenciales es limitada y la estructura de seguimiento podría fortalecerse con mecanismos de participación institucionalizados, la apuesta por los Derechos Humanos es visible, pero aún enfrenta desafíos para traducirse en una política pública integral alineada con el marco normativo internacional.

Por último, resulta relevante señalar que el programa no contempla indicadores de resultado que permitan medir el impacto real de las acciones sobre la garantía de los Derechos Humanos en el territorio, aunque existen indicadores de producto útiles para el seguimiento de actividades, no se identifican mecanismos que permitan evaluar cambios en el goce efectivo de derechos por parte de la población beneficiaria, este vacío metodológico reduce la capacidad del plan para demostrar avances concretos en términos de transformación social, un criterio cada vez más exigido por organismos internacionales y plataformas de Derechos Humanos.

Análisis de la Implementación de la Política Pública Integral de Derechos Humanos, Paz y Reconciliación del Municipio de Pereira

La Política Pública Integral de Derechos Humanos, Paz y Reconciliación del Municipio de Pereira, adoptada mediante el Acuerdo No. 22 de 2019, constituye una apuesta normativa, institucional y ética por la consolidación de una cultura ciudadana basada en el respeto por la dignidad humana, la inclusión, la equidad y la participación.

Esta política busca no solo garantizar el goce efectivo de derechos fundamentales, sino también construir las condiciones para una paz territorial duradera y para la reconciliación de los habitantes del municipio, marcados por múltiples formas de exclusión, conflictividad y vulnerabilidad, en este contexto, el presente análisis se enfoca en examinar el nivel de implementación alcanzado, con base en los informes técnicos, presentaciones institucionales y el documento marco de formulación de la política.

Desde su formulación, esta política se propuso como una ruta integral de acción pública que articulara esfuerzos interinstitucionales e intersectoriales bajo seis líneas estratégicas: i)

igualdad, no discriminación y respeto por las identidades; ii) cultura y educación en derechos humanos, paz y reconciliación; iii) derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA); iv) derechos civiles y políticos; v) construcción de paz; y vi) fortalecimiento institucional.

Estas líneas no solo responden a una lectura estructural de los déficits en la garantía de derechos humanos, sino que buscan operar desde un enfoque diferencial, de género, interseccional y territorial, tal como lo establece el documento técnico de la política y los principios orientadores consignados en el Acuerdo No. 22 de 2019, a ello se suma la incorporación de marcos internacionales como el Derecho Internacional Humanitario y los principios de la justicia transicional, lo que otorga a esta política una legitimidad ampliada en contextos de posacuerdo.

Tabla no. 1: Cumplimiento política pública – vigencia 2022

Línea Estratégica	% de Avance 2022	Presupuesto Ejecutado	Personas Beneficiadas
Igualdad y No Discriminación	100%	\$700.769.237	4.611
Educación y Cultura de Paz	94,47%	\$155.772.718	25.631
Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales	96,63%	\$263.763.395	1.340
Derechos Civiles y Políticos	83%	\$12.300.450	2.143
Construcción de Paz	84,09%	\$40.110.140	5.684
Fortalecimiento Institucional	48,57%	\$16.800.000	2.645

Fuente: elaboración propia.

Durante la vigencia 2022, el informe oficial reporta un avance global del 84,46% en la implementación de la política, cifra que, si bien es alta, debe ser interpretada en relación con los logros cualitativos, la cobertura real y los retos aún persistentes, según el reporte de resultados, se beneficiaron 42.054 personas en total, de las cuales 15.989 fueron hombres, 13.625 mujeres y 12.440 no se identificaron con enfoque diferencial explícito.

A nivel presupuestal, se ejecutaron \$1.189.515.940 distribuidos entre las seis líneas estratégicas, aunque con desigualdades notables. La línea con mayor ejecución fue "Igualdad y No Discriminación" con el 100% de cumplimiento y una inversión de \$700.769.237, mientras que la de "Fortalecimiento Institucional" apenas alcanzó un 48,57% de cumplimiento, con una ejecución de \$16.800.000, evidenciando una preocupante debilidad en la sostenibilidad y articulación institucional de los procesos.

Este contraste entre líneas se convierte en uno de los elementos centrales del presente análisis. Mientras las acciones orientadas a la formación ciudadana, la promoción de la diversidad y el desarrollo de campañas pedagógicas tienen un avance significativo y amplio impacto poblacional, como es el caso de la línea de "Educación en Derechos Humanos, Paz y Reconciliación" con más de 25.000 beneficiarios, otras dimensiones estructurales como la gestión pública efectiva, la coordinación interinstitucional o la generación de capacidades al interior de las entidades responsables presentan rezagos.

Esta situación resulta paradójica, ya que sin una institucionalidad robusta, transversal y con capacidad de liderazgo, los esfuerzos de promoción de derechos se convierten en ejercicios episódicos o aislados, sin capacidad real de transformación estructural.

El análisis también permite identificar aciertos en términos de enfoque diferencial e interseccional, por ejemplo, el componente de igualdad y no discriminación incluyó acciones específicas para poblaciones LGBTIQ+, personas en situación de discapacidad, y grupos étnicos.

Además, se promovieron mecanismos de participación con perspectiva de género, lo cual responde a los principios de la política, pero también a los compromisos derivados del Acuerdo Final de Paz, no obstante, a pesar de estas acciones, no se reportan resultados suficientemente consolidados en materia de seguimiento a casos de violaciones de derechos humanos, ni indicadores claros de reparación, prevención o no repetición, lo que sugiere una brecha entre el discurso normativo y la operatividad del sistema de derechos.

A nivel metodológico, la política utilizó una evaluación basada en productos y resultados, siguiendo el Protocolo 3A del Sistema Municipal de Políticas Públicas (SMPP), con instrumentos como el Tablero de Control Integrado. Esta aproximación permitió medir el cumplimiento de metas e identificar poblaciones beneficiadas. Sin embargo, no se evidencia un análisis profundo del impacto social de las acciones ni una retroalimentación desde las comunidades, lo cual limita la posibilidad de identificar ajustes necesarios o reorientaciones en la gestión. Este es un punto clave que debería ser reforzado en próximas evaluaciones, incorporando metodologías participativas, cualitativas y de seguimiento a mediano plazo.

Finalmente, se destaca que la política se ha convertido en una herramienta reconocida dentro de la planeación territorial de Pereira, lo cual representa un avance importante. No obstante, persisten desafíos significativos para garantizar su integralidad y sostenibilidad. La baja ejecución en fortalecimiento institucional, la falta de articulación con otros planes sectoriales,

y la ausencia de indicadores de impacto limitan la posibilidad de que esta política logre generar transformaciones estructurales duraderas. Por ello, se recomienda no solo fortalecer la inversión, sino sobre todo garantizar la articulación entre actores, el seguimiento técnico desde un enfoque de gestión por resultados, y la participación real de las comunidades en la planeación y evaluación de los programas.

El análisis de la implementación de la Política Pública Integral de Derechos Humanos, Paz y Reconciliación de Pereira durante el año 2022 evidencia una voluntad institucional por consolidar un modelo de gestión pública enfocado en la garantía, promoción y protección de los derechos humanos desde un enfoque territorial, diferencial y participativo.

La estructuración de esta política pública bajo el Acuerdo No. 22 de 2019 no solo responde a un mandato normativo, sino que se alinea con compromisos nacionales e internacionales que ubican a los derechos humanos como eje transversal del desarrollo.

Los avances reportados en cada una de las cinco líneas estratégicas —derechos civiles y políticos; económicos, sociales, culturales y ambientales; igualdad y no discriminación; construcción de paz; y fortalecimiento institucional permiten identificar esfuerzos importantes en cobertura poblacional, acciones afirmativas e inclusión de sectores históricamente vulnerados.

Sin embargo, también se hacen evidentes brechas en términos de ejecución presupuestal, articulación interinstitucional, sostenibilidad financiera y continuidad administrativa, lo que compromete la integralidad y permanencia del proceso.

La articulación de esta política con los documentos CONPES 3726 de 2012 y 3850 de 2016 permite situar a Pereira dentro de un marco nacional más amplio que apuesta por la construcción de una cultura de derechos y paz, basada en el reconocimiento de la diversidad, la reparación simbólica y el fortalecimiento de la institucionalidad democrática.

El enfoque territorial impulsado por dichos CONPES encuentra eco en la formulación local, pero aún persisten retos significativos para traducir dichos principios en acciones efectivas, estructurales y transformadoras.

Asimismo, la vinculación de esta política pública con el Plan de Desarrollo Municipal representa una oportunidad para garantizar su inserción en los instrumentos de planeación territorial. Sin embargo, la falta de mecanismos de seguimiento robustos, de indicadores de impacto y de espacios permanentes de participación ciudadana limita la posibilidad de evaluar

su efectividad real y su capacidad para transformar las condiciones de vida de la población pereirana.

El fortalecimiento institucional, la consolidación de un sistema de monitoreo y evaluación participativo, la apropiación técnica y política por parte de las diferentes dependencias del gobierno local, así como la garantía de continuidad más allá de los ciclos electorales, emergen como condiciones necesarias para avanzar hacia una implementación sostenible de esta política.

Además, la transformación cultural al interior del Estado y la sociedad civil sigue siendo una deuda pendiente, especialmente en lo que refiere a la pedagogía de los derechos humanos y la convivencia democrática.

En esta línea, es pertinente subrayar que tanto el CONPES 3726 como el 3850 insisten en la importancia de la territorialización de los derechos humanos como una herramienta para cerrar brechas sociales, históricas y culturales, la política pública de Pereira responde parcialmente a esta orientación al establecer una estructura programática fundamentada en el enfoque diferencial, la reparación simbólica y el fortalecimiento institucional.

No obstante, la materialización plena de estos lineamientos aún requiere mayores esfuerzos en términos de coordinación intersectorial, capacitación técnica y fortalecimiento comunitario, elementos que los documentos CONPES conciben como esenciales para garantizar un enfoque integral.

Asimismo, el marco estratégico propuesto por los CONPES subraya el valor de la participación ciudadana como motor de legitimidad y sostenibilidad de las políticas públicas. Aunque Pereira ha desarrollado espacios de consulta y acciones focalizadas hacia poblaciones específicas, aún se encuentra lejos de consolidar una arquitectura participativa permanente, deliberativa y vinculante, como la que se propone en estos instrumentos nacionales.

La implementación eficaz de los postulados del CONPES no solo fortalecería la gobernanza local, sino que permitiría a la ciudadanía asumir un rol protagónico en la vigilancia, evaluación y reformulación de las políticas en derechos humanos, construyendo así una democracia más sustantiva.

En definitiva, la Política Pública de Derechos Humanos de Pereira representa un avance significativo en el proceso de construcción de paz territorial, reconciliación y justicia social, no obstante, su consolidación requiere superar múltiples obstáculos estructurales y operativos,

y asumir el compromiso ético y político de construir una ciudad donde la dignidad humana sea principio, medio y fin de la acción pública.

Desde una perspectiva territorial, Pereira tiene la oportunidad de convertirse en referente regional en la implementación de políticas públicas con enfoque de derechos humanos, siempre que logre consolidar un modelo de gestión basado en la corresponsabilidad social, la innovación pública y el reconocimiento de la diversidad, esto implica promover políticas más inclusivas, donde la participación no sea solo formal, sino sustantiva, efectiva y vinculante para los procesos decisorios.

El reto de hacer de los derechos humanos una política de Estado y no únicamente de gobierno, requiere de mecanismos de institucionalización que trasciendan las coyunturas políticas, la creación de una instancia técnica permanente, la adopción de una hoja de ruta a largo plazo y la incorporación transversal del enfoque de derechos en todos los sectores del gobierno municipal podrían garantizar una mayor estabilidad y coherencia en la acción pública.

Finalmente, se hace necesario fomentar una ciudadanía activa, crítica y comprometida, que no solo exija derechos, sino que también participe en su garantía y promoción. La sostenibilidad de esta política dependerá, en buena medida, de la capacidad de articular a la institucionalidad con los movimientos sociales, las organizaciones comunitarias y los sectores académicos, en torno a un proyecto común de ciudad centrado en la justicia social, la equidad y la construcción colectiva de paz.

Plan de Desarrollo del Municipio de Dosquebradas 2020–2023

El Plan de Desarrollo Municipal de Dosquebradas 2020–2023 incorpora de manera más explícita el componente de Derechos Humanos y paz en su Línea Estratégica “Gerencia Pública”, a través de los programas 4.6.1 y 4.6.2, la inclusión de estos temas dentro del componente de gobernanza no solo evidencia una comprensión institucional del rol del Estado en la garantía de derechos, sino que también permite vincular estos temas con la gestión pública, la rendición de cuentas y la planeación estratégica del municipio; esta ubicación transversal resalta el valor político que la administración le asigna a estos asuntos.

El programa 4.6.2, dirigido a la atención, protección y reparación integral de las víctimas del conflicto armado, establece metas claras como la atención directa a 11.500 personas en el cuatrienio, con línea base, responsables y seguimiento, esta estructuración responde a los lineamientos de la Ley 1448 de 2011 y al [SNARIV], y se articula funcionalmente con el enfoque de reparación integral, además, la formulación de planes operativos en materia de

reparación, verdad y justicia refuerza el compromiso institucional con la implementación de las medidas establecidas por el marco legal colombiano.

El programa 4.6.1 se centra en la reconciliación, la cultura de paz y la resolución pacífica de conflictos, proponiendo la creación de un Consejo Municipal de Derechos Humanos, Paz y Posconflicto, esta figura institucional representa un avance en la articulación interinstitucional y en la promoción de espacios de participación y control ciudadano, su existencia también se alinea con los principios del MIPG y con las recomendaciones del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas sobre descentralización y monitoreo ciudadano.

A diferencia del PDM de Pereira, Dosquebradas incorpora con mayor claridad componentes institucionales que refuerzan la sostenibilidad de las acciones, la creación de estructuras formales, la asignación de recursos para fortalecer los puntos de atención y la formulación de estrategias de seguimiento permiten proyectar una intervención más robusta y duradera, además, los indicadores planteados permiten medir el cumplimiento tanto en términos de cobertura como de eficacia.

En cuanto a los marcos internacionales, las acciones formuladas responden a los principios establecidos en la Convención Americana de Derechos Humanos, en especial el derecho a la verdad, la justicia y la reparación también existe una relación operativa con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, particularmente con los ODS 10 y 16. Sin embargo, como en el caso de Pereira, el plan no hace mención expresa de estos tratados ni del bloque de constitucionalidad, lo que debilita su articulación normativa directa.

El enfoque poblacional está concentrado casi exclusivamente en las víctimas del conflicto armado, lo cual es adecuado considerando la priorización nacional del tema, no obstante, se echa en falta una mayor visibilidad de otros grupos, como mujeres víctimas de violencia de género, población étnica, personas en situación de discapacidad o comunidad LGBTIQ+.

Esta limitación reduce la capacidad del plan de articularse plenamente con marcos normativos internacionales que insisten en el principio de no discriminación y en el enfoque interseccional, un aspecto valioso del plan de Dosquebradas es su insistencia en la participación activa de las víctimas y en la construcción colectiva de los planes operativos, este elemento permite incorporar la perspectiva de los titulares de derechos en la gestión pública local y alinea el plan con los estándares de participación establecidos por el Sistema Interamericano, además, permite generar condiciones de legitimidad institucional y de apropiación comunitaria de las medidas adoptadas.

El Plan de Desarrollo de Dosquebradas, por su parte, también podría fortalecerse en aspectos vinculados a la medición de resultados e impacto, aunque el programa de atención a víctimas cuenta con una meta ambiciosa en términos de cobertura (11.500 personas atendidas), no se definen criterios claros para evaluar la calidad, oportunidad o integralidad de dicha atención, la medición del goce efectivo de derechos sigue siendo un reto pendiente, lo cual refleja una necesidad de incorporar herramientas de evaluación basadas en estándares como los indicadores de derechos propuestos por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

En cuanto a la sostenibilidad institucional, el plan de Dosquebradas avanza al plantear la formalización y fortalecimiento del Consejo Municipal de Derechos Humanos, Paz y Posconflicto, no obstante, el documento no desarrolla una ruta concreta para garantizar su permanencia más allá del periodo de gobierno, tampoco se establecen procesos de formación, capacitación o fortalecimiento de capacidades para los funcionarios responsables de su implementación, estos aspectos son clave para consolidar una política pública estable y con impacto sostenido en el tiempo, conforme lo proponen instrumentos como la Estrategia Nacional de Garantía de los Derechos Humanos 2014–2034.

Finalmente, si bien el plan menciona principios como inclusión, participación y no discriminación, su aplicación práctica se concentra en el enfoque de víctimas del conflicto armado, una articulación normativa más completa requeriría ampliar los principios del enfoque basado en Derechos Humanos a todo el ciclo de gestión pública: planeación, ejecución, monitoreo y evaluación, asimismo, resultaría pertinente transversalizar el enfoque de género, la perspectiva étnica y la diversidad sexual, en línea con lo establecido en las observaciones generales de los comités de tratados internacionales.

En resumen, el Plan de Desarrollo del Municipio de Dosquebradas muestra una articulación más sólida con el marco normativo nacional en materia de Derechos Humanos y paz, su diseño técnico, la definición de metas cuantificables y la creación de instancias institucionales de seguimiento permiten proyectar un modelo de intervención territorial robusto, para lograr una articulación plena con los marcos internacionales, sería necesario fortalecer la mención expresa de los instrumentos ratificados, ampliar los enfoques poblacionales e integrar mecanismos jurídicos de exigibilidad a nivel local.

El análisis de los Planes de Desarrollo de los Municipios de Pereira y Dosquebradas durante el periodo 2020–2023 permite identificar que ambos municipios han reconocido formalmente la

importancia de los Derechos Humanos en su planificación territorial, aunque lo han hecho a través de enfoques, énfasis y estructuras institucionales diferentes, esta diversidad metodológica revela tanto avances significativos como limitaciones persistentes en la manera en que los gobiernos locales interiorizan y operacionalizan sus compromisos jurídicos frente a la promoción, protección y garantía de los derechos fundamentales.

El Plan de Desarrollo de Pereira adopta un enfoque funcional y programático, caracterizado por la inclusión de un componente específico en Derechos Humanos (PG1.7.1), con productos, indicadores y metas distribuidas por vigencias, su fortaleza reside en la claridad técnica de su formulación, en la incorporación de la pedagogía para la paz y en el seguimiento estructurado a través de responsables institucionales, sin embargo, presenta debilidades en su articulación directa con el marco jurídico nacional e internacional, así como en la integración de enfoques diferenciales amplios que contemplen la diversidad social, cultural y territorial del municipio.

En contraste, el Plan de Desarrollo de Dosquebradas integra el enfoque de Derechos Humanos desde una lógica más institucional, posicionándolo dentro de la Línea Estratégica “Gerencia Pública” y vinculándolo con la gestión administrativa, la planificación operativa y la gobernanza local, este modelo permite articular mejor las responsabilidades estatales con la estructura organizativa del municipio, la formulación de planes específicos de atención a víctimas, de reparación integral y de garantías de no repetición refleja un mayor grado de alineación con el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas [SNARIV] y con las directrices establecidas en la Ley 1448 de 2011.

Ambos planes presentan elementos que responden a principios como la participación, la inclusión, la paz y la sostenibilidad. No obstante, en ninguno de los dos casos se evidencia una referencia explícita al bloque de constitucionalidad, al control de convencionalidad ni a los tratados internacionales firmados y ratificados por el Estado colombiano, esta omisión limita la articulación formal con el sistema jurídico internacional de los Derechos Humanos, debilitando la posibilidad de interpretar las acciones locales como parte de un marco jurídico vinculante y no meramente aspiracional.

Desde el punto de vista del enfoque poblacional, Dosquebradas se concentra en la atención a víctimas del conflicto armado, mientras que Pereira articula un enfoque más difuso centrado en población vulnerable y personas en proceso de reincorporación, ambos planes carecen de una integración transversal de enfoques interseccionales, lo cual restringe su capacidad para responder a las recomendaciones de los comités de tratados de Derechos Humanos,

especialmente en lo concerniente a mujeres, personas con discapacidad, pueblos étnicos y comunidad LGBTIQ+.

La sostenibilidad institucional es otro factor diferenciador. Mientras Pereira presenta una estructura programática clara pero con escasa institucionalización participativa, Dosquebradas avanza al incluir órganos como el Consejo Municipal de Derechos Humanos, Paz y Posconflicto, sin embargo, la falta de detalles sobre su operatividad y permanencia representa un riesgo para su consolidación como instancia estable dentro de la arquitectura institucional del municipio.

Ambos casos demuestran que, si bien la inclusión del enfoque de Derechos Humanos en la planeación local ha progresado, aún persisten brechas estructurales que deben ser abordadas, para lograr una verdadera articulación con el marco normativo nacional e internacional, es necesario que los planes locales no solo formulen acciones y programas temáticamente alineados, sino que reconozcan y apliquen los estándares jurídicos que rigen el actuar del Estado en esta materia, la construcción de paz, la garantía de derechos y la superación de desigualdades requieren, además de voluntad política, una arquitectura normativa coherente, una participación efectiva y una institucionalidad robusta.

Conclusiones

Las reflexiones que surgen a partir del análisis de los planes de desarrollo municipal de Pereira y Dosquebradas para el periodo 2020–2023 permiten concluir que la incorporación del enfoque de Derechos Humanos en la planificación territorial ha avanzado de forma significativa, aunque con desafíos evidentes en términos de profundidad normativa, alcance institucional y transversalización práctica.

Los planes no solo cumplen la función de orientar las acciones gubernamentales, sino que se constituyen en instrumentos clave para medir el compromiso de las administraciones locales frente a la garantía de los derechos fundamentales, en ambos municipios se reconoce formalmente la importancia de la inclusión, la participación, la equidad y la reconciliación como principios orientadores de sus agendas de desarrollo.

Esta voluntad política se traduce en la formulación de programas, proyectos y metas dirigidas a atender a poblaciones vulnerables, promover la cultura de paz y garantizar procesos de reparación integral a las víctimas del conflicto armado, no obstante, la forma en que estos componentes se estructuran y se articulan con el marco normativo nacional e internacional

presenta diferencias sustanciales que permiten caracterizar modelos distintos de apropiación institucional del enfoque de derechos.

En el caso de Pereira, el programa PG1.7.1 “Derechos Humanos, Paz y Reconciliación” constituye la principal apuesta en esta materia, su formulación técnica, con indicadores, metas e instrumentos de seguimiento, refleja un esfuerzo por institucionalizar la acción pública en torno a la promoción de la paz y los derechos, sin embargo, este enfoque no está acompañado de una vinculación explícita con el derecho internacional ni de mecanismos que garanticen el control de convencionalidad, lo que reduce la potencia jurídica del programa y limita su proyección como política pública integral.

Por su parte, el Plan de Desarrollo de Dosquebradas opta por una integración más orgánica de los derechos humanos, ubicándolos dentro de la Línea Estratégica “Gerencia Pública” y asociándolos a estructuras institucionales concretas, como el Consejo Municipal de Derechos Humanos, Paz y Posconflicto, la existencia de metas cuantificables para la atención a víctimas, la formulación de planes operativos de reparación y la mejora de los puntos de atención reflejan un mayor grado de alineación con las disposiciones contenidas en la Ley 1448 de 2011 y con las recomendaciones internacionales sobre justicia transicional.

Ambos planes coinciden, sin embargo, en una debilidad común: la escasa incorporación de los tratados internacionales y de los estándares jurídicos del sistema universal e interamericano de derechos humanos, esta omisión dificulta la articulación vertical entre el nivel local y el orden jurídico internacional, y afecta la posibilidad de exigir cumplimiento mediante mecanismos de supervisión o rendición de cuentas ante organismos externos.

Aunque se evidencia afinidad temática con principios como la no discriminación, la participación y la igualdad, estas categorías no se anclan explícitamente a los marcos normativos que las sustentan, también es común en ambos planes la presencia limitada de enfoques interseccionales, a pesar de que se reconoce la existencia de poblaciones en situación de vulnerabilidad, no se identifican estrategias robustas para abordar las múltiples formas de discriminación que afectan a grupos como mujeres, personas con discapacidad, comunidades étnicas o población LGBTIQ+; esta debilidad contrasta con los compromisos internacionales asumidos por Colombia, que insisten en la adopción de políticas públicas diferenciadas y en la incorporación de enfoques integrales en la gestión estatal.

En términos de resultados, tanto Pereira como Dosquebradas formulan indicadores de producto y gestión, pero carecen de instrumentos para medir el impacto estructural de sus intervenciones

en el goce efectivo de derechos, este vacío metodológico limita la posibilidad de evaluar transformaciones reales en la calidad de vida de la población y reduce el alcance de la planeación territorial como mecanismo de cambio social, la planeación con enfoque de derechos no solo exige ejecutar acciones, sino también demostrar que estas han contribuido a reducir desigualdades, cerrar brechas y transformar relaciones de poder.

El caso de Pereira destaca por su capacidad técnica en la formulación programática, mientras que Dosquebradas sobresale por su apuesta institucional y su articulación con los sistemas nacionales de atención, estas fortalezas pueden ser complementarias si se piensa en construir modelos integrales de planeación local que combinen precisión operativa con solidez normativa y participación ciudadana, la experiencia comparada permite identificar buenas prácticas y áreas de mejora que podrían ser replicadas o fortalecidas en futuras administraciones.

Finalmente, este trabajo concluye que garantizar los derechos humanos desde el nivel local no es únicamente una cuestión de voluntad política, sino también un imperativo jurídico, los municipios, como entidades fundamentales del Estado, están obligados a respetar, proteger y garantizar los derechos reconocidos por la Constitución y por el derecho internacional, para cumplir con esta función, es necesario fortalecer las capacidades institucionales, mejorar la articulación intersectorial, ampliar la participación ciudadana y consolidar mecanismos de monitoreo y exigibilidad, solo así los planes de desarrollo podrán convertirse en verdaderos vehículos de justicia territorial y transformación democrática.

Referencias Bibliográficas

- Aldana, Andrés. (2021). Ordenamiento territorial y construcción de paz: retos desde los Derechos Humanos. *Trabajo Social*, 23(2), 127–145. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/tsocial/article/view/91177>
- Botero, D. Sepúlveda, D. (2014). *Políticas públicas desde los concejos municipales: Política pública de educación en Medellín desde los acuerdos municipales entre 2004 y 2014* [Trabajo de grado de Maestría, Universidad EAFIT]. <https://repository.eafit.edu.co/server/api/core/bitstreams/80abee8c-4cff-4b62-b9d0-83d7c6bac16f/content>

- Comisión Económica para América Latina [CEPAL].(2021). Caja de herramientas. Gestión e institucionalidad de las políticas sociales para la igualdad en América Latina y el Caribe (LC/TS.2021/157). https://igualdad.cepal.org/sites/default/files/2022-02/DB_coherencia_coherencia_es.pdf
- Comisión Económica para América Latina [CEPAL].(2018). Participación activa de la sociedad civil es indispensable para el cumplimiento de la Agenda 2030 en la región. <https://www.cepal.org/es/comunicados/participacion-activa-la-sociedad-civil-es-indispensable-cumplimiento-la-agenda-2030-la>
- Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales. (2021). *Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos 2034 (PLANEDH)*. <https://derechoshumanos.gov.co/Observatorio/Publicaciones/Documents/2021/301121-PLANEDDHH.pdf>
- Decreto 1216 de 2016. (2016, 25 de julio). Ministerio del Interior. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=73793>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. (2025). Incidencia de la pobreza monetaria en 13 ciudades y Área Metropolitana (A.M.). https://sitios.dane.gov.co/Pobreza_y_condiciones_de_vida/
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. (2023). *Proyecciones de población*.<https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/proyecciones-de-poblacion>
- Departamento Nacional de Planeación. [DNP]. (2023). *Documento conceptual: Participación ciudadana*.<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/SisPT/Documento%20Conceptual%20-%20Participacion%20Ciudadana.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación. [DNP].(s.f.). *Guía práctica para la incorporación del enfoque basado en Derechos Humanos en la planificación territorial*. [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/SisPT/Gu%C3%ADa%20pr%C3%A1ctica%20para%20la%20Incorporaci%C3%B3n%20del%20Enfoque%20Basado%20en%20Derechos%20Humanos%20en%20la%20planificaci%C3%B3n%20territorial.pdf​;:contentReference\[oaicite:1\]{index=1}](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/SisPT/Gu%C3%ADa%20pr%C3%A1ctica%20para%20la%20Incorporaci%C3%B3n%20del%20Enfoque%20Basado%20en%20Derechos%20Humanos%20en%20la%20planificaci%C3%B3n%20territorial.pdf​;:contentReference[oaicite:1]{index=1})
- García-Cabana, A. C. (2022). *Estado del arte de la evaluación de la política pública de planeación territorial ambiental en Colombia*. *Revista Geográfica de América Central*, 68(1), 55–77. https://www.scielo.sa.cr/scielo.php?pid=S2215-25632022000100055&script=sci_abstract&tlng=es
- Guerrero Reyes, O. E. (2013). El enfoque de Derechos Humanos y sus elementos en los planes de desarrollo municipal [Tesis de maestría, Universidad Nacional de Colombia].<https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/12200>
- Guevara Rivera, A. A., Amado Sierra, J. C., Almendra Ortiz, C. M., & Alvarado Sánchez, J. C. (2023). *Procesos de transformación poblacional y su incidencia en la planeación territorial en el departamento del Chocó* [Tesis de maestría, Universidad Externado de

Colombia]. <https://bdigital.uexternado.edu.co/entities/publication/00258369-6f21-49ec-92d8-abeccb6d828d>

- Lara-Amaya, P. J. Acevedo-Arenas, L. (2020). *Metodología y herramienta para evaluar la inclusión de las dinámicas de población en planes de desarrollo territorial en Colombia considerando los Objetivos de Desarrollo Sostenible – ODS (HEVAPOBPLAN 1.0)* [Tesis de maestría, Universidad Externado de Colombia]. <https://bdigital.uexternado.edu.co/entities/publication/ec5ae76b-c962-4763-b36f-a3982525ccf1>
- Landman, T. (2004). *Measuring Human Rights: Principle, Practice and Policy*. Human Rights Quarterly, 26(4), 906–931. https://www.academia.edu/832318/Measuring_human_rights_principle_practice_and_policy
- Lozano Bedoya, C. A. (2013). *¿Qué es el Estado social y democrático de derecho?* Defensoría del Pueblo. <https://repositorio.defensoria.gov.co/server/api/core/bitstreams/ddbe067b-0d60-40d1-a66e-be31a9b3be2c/content>
- Ley Ley 1757 de 2015. (2015, 6 de julio). Congreso de la República de Colombia. Diario Oficial No. 49565. <https://www1.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=65335>
- Ley 1551 de 2012. (2012, 6 de julio). Congreso de la República de Colombia. Diario Oficial No.48483. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=48267>
- Ley 152 de 1994. (1994, 15 de julio). Congreso de la República de Colombia. Diario Oficial 41.450. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=327>
- Mejía, J. (2004). Sobre la investigación cualitativa. Nuevos conceptos y campos de desarrollo, *Investigaciones Sociales*, 8(13), 277-299. <https://doi.org/10.15381/is.v8i13.6928>
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. [] (2016). *Derechos Humanos: Manual para parlamentarios N.º 26*. https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/HandbookParliamentarians_SP.pdf
- Organización de las Naciones Unidas [ONU]. (2003). *The Human Rights Based Approach to Development Cooperation Towards a Common Understanding Among UN Agencies*. <https://unsdg.un.org/resources/human-rights-based-approach-development-cooperation-towards-common-understanding-among-un>
- Rojas-Rendón, D. C. (2022). La participación ciudadana en la elaboración del Plan de Desarrollo Urbano Local. *Estudios de la Gestión*, 12, 93–119. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=719877741011>
- Sano, H.-O. (2000). Development and human rights: The necessary, but partial integration of human rights and development. *Human Rights Quarterly*, 22(3), 734–752.

<https://www.umass.edu/legal/Benavides/Spring2005/397U/Readings%20Legal397U%20Spring%202005/11Sano.pdf>

Sepúlveda, M. (2014). *The rights-based approach to social protection in Latin America: From rhetoric to practice* (Serie Políticas Sociales No. 189). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/37517>

Zapata-Cortés, O. L. (2020). Reflexión sobre los planes de desarrollo en Colombia. *Bitácora Urbano Territorial*, 30(3), 233–246. <https://doi.org/10.15446/bitacora.v30n3.86811>