

## Guía para contribuir al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en el nivel local

Una herramienta de planificación para el desarrollo local



Argentina

	<p><b>Objetivos de Desarrollo del Milenio</b></p> <p>2000     2015</p>	<p><b>Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales</b> Presidencia de la Nación</p>
--	--	---

## INDICE

### PRESENTACION

#### PARTE 1

#### EL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN DE LOS ODM A NIVEL LOCAL

Introducción

Fase 1: Preparación

Fase 2: Elaboración del diagnóstico

Fase 3: Elaboración del Plan de Acción

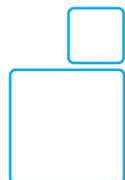
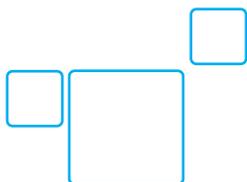
Bibliografía

#### PARTE 2

#### EL USO DE LOS ODM EN LA PLANIFICACION RACIONAL DE LAS POLITICAS PUBLICAS

#### EL ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS Y SUS IMPLICANCIAS EN LA PLANIFICACION

Bibliografía



## PRESENTACION

En el año 2000, los países miembros de las Naciones Unidas aprobaron la llamada Declaración del Milenio, en donde se expresan las aspiraciones de la comunidad internacional para el siglo XXI. Esta Declaración materializó el compromiso de todos los países para trabajar por la paz, la libertad y la dignidad humana para todos los habitantes del mundo. Fue entonces que se identificaron ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio con metas a alcanzar para el año 2015 e indicadores para medir el progreso, que fijaron la agenda del desarrollo de todos los países.

A partir del año 2003 el gobierno nacional comenzó el proceso de adaptación de las metas globales a la situación nacional para lograr una sociedad más justa e igualitaria y se produjeron varios Informes, entre ellos, "Objetivos de Desarrollo del Milenio en la Argentina: la oportunidad para su Reencuentro" (CNCPS, 2003), más adelante "Objetivos de Desarrollo del Milenio en la Argentina: informe de progreso", (CNCPS, 2006) e "Informe País 2007" (CNCPS, 2007)

Los ODM en nuestro país son nueve ya que a los objetivos internacionalmente convenidos, la Argentina incorporó el de "Promover el trabajo decente", en la convicción de que una sociedad justa e inclusiva se construye garantizando empleo digno a todos sus habitantes. Las metas propuestas deben alcanzarse en el año 2015, habiéndose determinado 1990 como año base para observar la evolución y el mejoramiento relativo de los indicadores seleccionados durante el período establecido.

El punto focal de los ODM en el gobierno nacional es el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNCPS), organismo de la Presidencia de la Nación creado con la finalidad de constituirse como un espacio articulador de planificación y coordinación de la política social nacional.

En el año 2004 se establece un convenio de cooperación entre el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que tiene como finalidad realizar actividades de difusión, seguimiento y monitoreo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en Argentina.

Es en el marco de esa actividad conjunta que hoy ofrecemos esta "Guía para contribuir al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en el nivel local".

Los municipios argentinos poseen un alto potencial para generar intervenciones de política con un impacto directo sobre la calidad de vida de la ciudadanía y es por ello que para alcanzar las Metas propuestas para el año 2015 resulta imprescindible la participación activa de los mismos para su logro.

Esta Guía tiene como objetivo central brindar lineamientos y sugerencias metodológicas para la incorporación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio como herramienta de gestión y planificación en el nivel municipal. En este sentido intenta focalizarse en cuestiones tales como el fortalecimiento de las capacidades de gestión, las competencias jurisdiccionales y el análisis de las situaciones de contexto como aspectos claves para la formulación y seguimiento de metas para el alcance de los ODM a nivel local.

Sus destinatarios son los funcionarios municipales y los equipos profesionales a cargo de la coordinación y ejecución de los proyectos, que trabajan en temas sectoriales y/o en planificación.

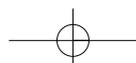
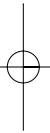
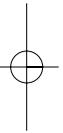
Complementan a la Guía propiamente dicha dos estudios: "El uso de los ODM en la planificación racional de políticas públicas" y "El enfoque de derechos humanos y sus implicancias en la Planificación".

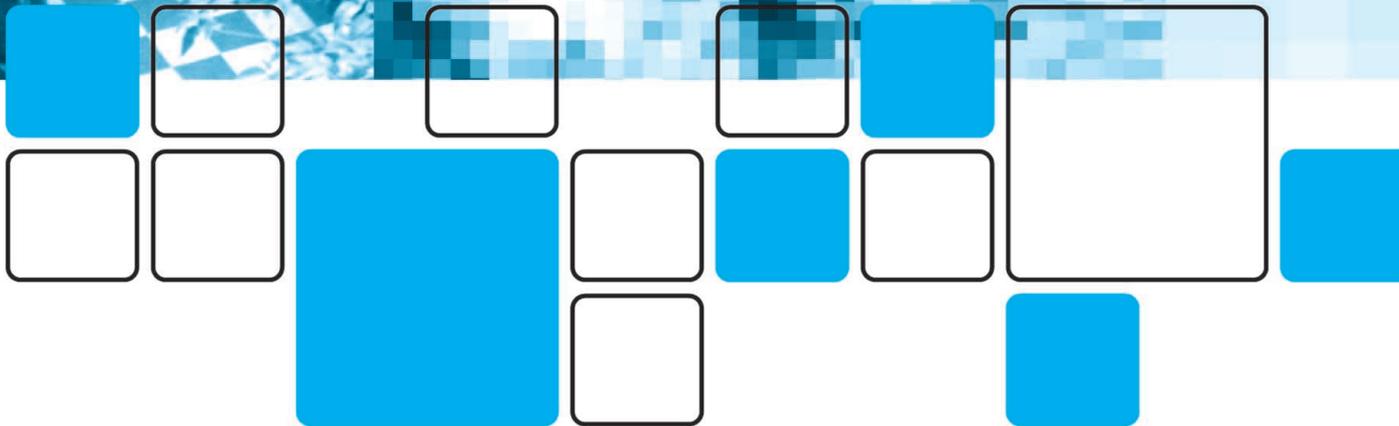
El primero muestra cómo los ODM, sus metas e indicadores pueden considerarse una extraordinaria herramienta de planificación, evaluación y monitoreo de las políticas orientadas a alcanzar ciertos niveles de desarrollo humano, trascendiendo el mero crecimiento económico, o inclusive, generando un crecimiento que reduzca la pobreza, justamente por contener razonables niveles de equidad.

El segundo sostiene que el marco conceptual que brindan los derechos humanos como derechos legitimados por la comunidad internacional ofrece un sistema coherente de principios y pautas aplicables en las políticas de desarrollo. En los últimos años, los principios, reglas y estándares que componen el derecho internacional de los derechos humanos ha fijado con mayor precisión no sólo las obligaciones negativas del Estado sino también un cúmulo de obligaciones positivas. En tal sentido los derechos humanos son pensados en la actualidad como un programa que puede guiar u orientar las políticas públicas de los Estados y contribuir al fortalecimiento de las instituciones democráticas.



Guía para contribuir al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en el nivel local





## PARTE 1

EL PROCESO DE IMPLEMENTACION DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO A NIVEL LOCAL

Guía para contribuir al logro de los **Objetivos de Desarrollo del Milenio** en el nivel local

## INTRODUCCION

La pobreza no es sólo una cuestión de ingresos, sino y fundamentalmente, un problema de capacidad para vivir una vida en dignidad y disfrutar de los derechos humanos y las libertades básicas. La pobreza describe una situación compleja de privaciones que se refuerzan mutuamente, resultando en la falta o en la vulneración de ciertas libertades básicas, que impactan en las capacidades de las personas para reclamar y acceder a sus derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales.

Los **OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO (ODM)** es una iniciativa de carácter global vinculada con el desarrollo. Sobre la base de la Declaración

del Milenio se estableció un conjunto conciso de objetivos y metas cuantificables a alcanzarse en el año 2015 con los correspondientes indicadores numéricos internacionalmente convenidos a partir de los cuales se puede evaluar el progreso general.

El gobierno nacional realizó su propia adecuación de objetivos y metas del milenio en el año 2003, que son aún más exigentes que las establecidas a nivel mundial y que están definidos de acuerdo a las necesidades y expectativas de nuestro país. A continuación se presenta un cuadro con la adaptación argentina de los ODM:



**1** Reducir la pobreza a menos del 20%.  
Erradicar la indigencia y el hambre



**2** 2007 Incrementar el acceso a la sala de 5 años, tendiendo a su universalización.

Aumentar la tasa de supervivencia a 5to. grado/año, prioritariamente en las regiones NEA y NOA.

Incrementar la cantidad de jóvenes que se incorporan y completan el Nivel Secundario.

2010  
Asegurar que en el año 2010, todos los niños y adolescentes puedan completar 10 años de educación obligatoria.  
Promover que en el año 2015, todos los niños y adolescentes puedan completar la Educación Secundaria.



**3** Reducir en 2015 el desempleo a una tasa inferior al 10,0%.

Reducir la tasa de empleo no registrado a menos del 30,0%.

Incrementar la cobertura de protección social al 60,0% de la población desocupada para el año 2015.

Disminuir la proporción de trabajadores que perciben un salario por debajo de la canasta básica a menos del 30,0%.

Erradicar el trabajo infantil.



**4** Alcanzar en 2015 una mayor equidad de género mediante una mejor participación económica de la mujer y la reducción de la brecha salarial entre varones y mujeres, manteniendo los niveles de igualdad de géneros alcanzados hasta el año 2000 en el ámbito educativo.

Aumentar la participación de la mujer en los niveles decisorios (en empresas e instituciones públicas y privadas).



5 Reducir entre 1990 y 2015 en dos tercios la mortalidad infantil y la mortalidad de niños menores de 5 años.

Reducir en 10% la desigualdad entre provincias.



6 Reducir entre 1990 y 2015 en tres cuartas partes la mortalidad materna.

Reducir en 10% la desigualdad entre provincias.



7 SIDA: Reducir, entre 2005 y 2015, un 10% la prevalencia de VIH en mujeres embarazadas entre 15-24 años de edad.

Reducir, entre 2005 y 2015, un 12,5% la mortalidad por VIH/SIDA y, reducir la tasa de incidencia de VIH/SIDA en un 20%. Incrementar, entre 2003 y 2015, en un 25% el uso de preservativo en la última relación sexual de los jóvenes.

Tuberculosis: Reducir la morbilidad por Tuberculosis un 8% anual promedio, reducir la mortalidad por Tuberculosis un 10% anual promedio. Lograr el 90% de curación de casos de Tuberculosis bajo tratamiento abreviado estrictamente supervisado. (TAES)

Paludismo: Mantener el Índice Parasitario Anual por debajo de 1 por 1.000 en las áreas de riesgo.

Chagas: Certificar la interrupción de la transmisión vectorial de Chagas en 19 provincias.



Haber logrado en 2015 que todas las políticas y programas del país hayan integrado los principios del desarrollo sostenible y se haya revertido la pérdida de recursos naturales (ambientales).

Reducir en dos terceras partes la proporción de la población sin acceso a agua potable entre los años 1990 y 2015.

Reducir en dos terceras partes la proporción de la población sin acceso a desagües cloacales entre los años 1990 y 2015.

Haber reducido a la mitad la proporción de hogares residentes en viviendas deficitarias y en condiciones de tenencia irregular.



Desarrollar aún más un sistema comercial y financiero abierto, basado en normas, previsible y no discriminatorio.

Atender las necesidades especiales de los países menos adelantados.

Encarar de manera general los problemas de la deuda de los países en desarrollo con medidas nacionales e internacionales a fin de hacer la deuda sostenible a largo plazo.

En cooperación con los países en desarrollo, elaborar y aplicar estrategias que proporcionen a los jóvenes un trabajo digno y productivo.

En colaboración con el sector privado, velar por que se puedan aprovechar los beneficios de las nuevas tecnologías, en particular de las tecnologías de la información y comunicaciones.

En colaboración con las empresas farmacéuticas, proporcionar acceso a los medicamentos esenciales en los países en desarrollo a un costo razonable.

Este documento tiene como objetivo central brindar lineamientos y sugerencias metodológicas para la incorporación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio como herramienta de gestión y planificación en el nivel municipal. En este sentido intenta focalizarse en cuestiones tales como el fortalecimiento de las capacidades de gestión, las competencias jurisdiccionales y el análisis de las situaciones de contexto como aspectos claves para la formulación y seguimiento de metas para el alcance de los ODM a nivel local.

Sus destinatarios son los funcionarios municipales y los equipos profesionales a cargo de la coordinación y ejecución de los proyectos, que trabajan en temas sectoriales y/o en planificación.

Esta Guía, elaborada para facilitar la tarea de adaptación a nivel local de los ODM, se propone simplemente sugerir posibles cursos de acción y no busca reemplazar procesos de planificación vigentes en los municipios sino, por el contrario, complementarlos.

### Los municipios y las políticas sociales

La posibilidad de pensar la prosecución de las metas derivadas de los ODM supone articulaciones (políticas, financieras y técnicas) en todos los niveles de gobierno. Argentina es un país federal conformado por 24 jurisdicciones y 2216 gobiernos locales, de las cuales el 80 % tienen menos de 10.000 habitantes. La condición de los municipios está determinada tanto por cuestiones de localización geográfica como por los bajos niveles de descentralización financiera que se contraponen con la desconcentración de funciones impulsadas por las reformas experimentadas en la década del 90. Las desigualdades regionales (sociales y económicas) terminan de conformar un amplio y heterogéneo universo de gobiernos municipales cuya regularidad es el imperativo de actuar en torno a demandas de diverso orden y con muy disímil capacidad de respuesta.

En el marco de las denominadas reformas del estado de los 90, si bien el

caso de las políticas sociales es el que acumuló mayor cantidad de experiencias innovadoras y participativas, hay que considerar que las reformas más significativas fueron económicas (privatizaciones, reducción del gasto, flexibilización laboral, etc.) y por su naturaleza, con efectos regresivos en materia social y distributiva, lo que explica el aumento de la pobreza y la desigualdad a nivel regional con que se inició el nuevo milenio.

Por lo general hay acuerdo en que la descentralización de programas sociales significó un avance a nivel de los gobiernos locales y su capacidad de gestión, al tiempo que el déficit más significativo que tenían los sectores se mantuvo y en algunos casos se profundizó.

En relación a los programas descentralizados, el espacio de planificación a nivel municipal suele estar muy acotado a lo que podríamos denominar "margen de adaptación y/o ajuste" a las condiciones de aplicación del contexto territorial local y, a su vez, el espacio de innovación y generación de programas propios está condicionado tanto por la falta de recursos presupuestarios, técnicos, etc.

Sin embargo, la heterogeneidad que presenta el universo municipal en cuanto tamaño, localización y competencias no admite generalizaciones, ni análisis reduccionistas sobre las políticas y sus efectos. Así podemos hablar de municipios ejecutores y municipios que además de ejecutar programas y proyectos derivados, también pueden ser productores de políticas públicas, en el sentido de que asumen la iniciativa y la innovación en materia de respuestas (políticas y programas) a las necesidades sociales que se presentan en su territorio. El rol del municipio como productor de política social supone un sistema de capacidades (técnicas y financieras) y fundamentalmente de competencias asignadas y consolidadas en el tiempo.

En relación con los programas del gobierno nacional que se ejecutan de manera descentralizada a nivel municipal y que se vinculan a uno u otro ODM en la página web del CNCPS se puede acceder a un cuadro con información exhaustiva. [http://www.politicassociales.gov.ar/odm/provinciasy-municipios/odm\\_muni\\_prog.htm](http://www.politicassociales.gov.ar/odm/provinciasy-municipios/odm_muni_prog.htm)

## Los ODM y las competencias a nivel local

Para analizar las competencias de los municipios en función de los ODM, tomaremos aquellas detalladas explícitamente en las Constituciones de las provincias, que establecen el régimen municipal vigente en cada una de ellas.

En el derecho comparado existen tres sistemas para la determinación de la competencia municipal: el de enumeración concreta, el de cláusula general y el mixto. Tomando esta categorización, y analizando las reformas constitucionales ocurridas con posterioridad a la publicación de este documento podemos clasificar a las provincias de la siguiente manera:

Sistema	Provincia
Enunciación concreta Los gobiernos municipales ejercen competencia exclusivamente en las materias indicadas por la ley	Buenos Aires Jujuy La Rioja Mendoza Misiones Neuquén
Clausula general No se definen competencias específicas, sino que basado en el reconocimiento de la universalidad de la función municipal utiliza formulaciones genéricas.	Formosa Santa Fe
Sistema mixto Si bien se realiza una enumeración concreta, se incluye una cláusula general que amplía estas competencias.	Catamarca Chaco Chubut Córdoba Corrientes Entre Ríos La Pampa Rio Negro Salta San Juan San Luis Santa Cruz Santiago del Estero Tierra del Fuego Tucumán

La mayoría de las provincias sostienen un sistema mixto, que si bien enuncia orientaciones acerca de las competencias municipales, permite la asunción de nuevas competencias en función de los cambios contextuales.

Sin embargo, los textos constitucionales no son las únicas fuentes en cuanto a las competencias municipales. En algunas de las constituciones se otorga a ciertos municipios la potestad de dictar sus propias cartas orgánicas

Por lo cual, a la hora de analizar la particularidad de cada municipio, deberá tomarse en cuenta si tiene la posibilidad de dictar Carta Orgánica, y en ese caso, si la ha dictado.

Con respecto a los municipios que no cuentan con posibilidad de dictar Carta Orgánica o que aún contando con dicha potestad no la han dictado, se rigen por la Ley Orgánica de Municipios sancionada por la Legislatura provincial.

Respecto al ODM1 relacionado con asistencia social y desarrollo socioeconómico, en la mayoría de los casos se explicitan competencias relacionadas. La mayoría de ellas son generales señalando al campo de la asistencia social y de la promoción del desarrollo socioeconómico como campo de injerencia municipal. Sin embargo, en otras Constituciones se señalan competencias más específicas, como por ejemplo el hacerse cargo de establecimientos de beneficencia o asistencia (en las cartas magnas de Buenos Aires, Mendoza y Tucumán) o el de asegurar el control de precios de artículos de primera necesidad favoreciendo el acceso a los mismos (en los casos de Catamarca, Chubut y Tucumán).

Con respecto al ODM 2, las competencias de los gobiernos municipales resultan limitadas, ya que garantizar la educación básica es una función que es desempeñada principalmente por las provincias y la Nación. Sin embargo, en el campo educativo se reconocen en las Constituciones diversas funciones, algunas de ellas (en su mayoría) recurriendo a formas más inespe-

cíficas como el fomento o la promoción de la educación. También se asignan otras funciones relacionadas con la creación y sostenimiento de instituciones educativas (principalmente en provincias con baja densidad poblacional y donde la oferta provincial en pequeños municipios es escasa, lo cual puede relacionarse con los casos de Santa Cruz y La Pampa, o también en aquellas provincias donde se efectuaron grandes procesos de reforma en el sistema educativo como en San Luis). Aunque en todos los casos, debe reconocerse su función en cierta manera subsidiaria a la acción mayoritaria de la provincia en este campo.

La Ley de Educación Nacional (Ley N° 26.206/2006) no establece competencias específicas en el nivel Municipal aunque tampoco prohíbe que este nivel de gobierno asuma distintas funciones educativas (fomento de la educación, creación y sostenimiento de establecimientos municipales, etc.). Con respecto a las funciones que de hecho ha desarrollado el nivel municipal, es posible destacar su rol en el sostenimiento de instituciones de nivel inicial (principalmente jardines maternos), para las cuales la oferta de las jurisdicciones ha sido y continúa siendo deficitaria. También se puede destacar acciones en favor de la retención escolar y de la inclusión educativa.

Con respecto al ODM 3, se puede señalar como competencia general la potestad que tienen los municipios de contratar y remover a los empleados públicos de este nivel de gobierno. También pueden reconocerse como otra competencia explícita el fomentar el desarrollo socioeconómico, lo cual permite pensar en políticas que permitan favorecer el desarrollo local y la creación de fuentes de trabajo. En este sentido, además puede reconocerse que en varias Constituciones provinciales (siete casos) se enuncia como competencia el desarrollo de planes de desarrollo regional, favoreciendo la integración de diversos gobiernos locales (lo cual constituye un punto sumamente estratégico en el caso de los municipios pequeños y comunas).

Con respecto al ODM 4 que hace referencia a la igualdad de género, no se encuentran competencias explícitas en la mayoría de las Constituciones, a

excepción de Corrientes, cuya inclusión puede deberse al exhaustivo listado de competencias que se realiza en la Constitución y a su reciente sanción en 2007.

El enfoque de género y las problemáticas asociadas a este tema, como prevención de la violencia familiar, han cobrado centralidad en los municipios medianos y grandes. Es posible encontrar áreas (direcciones y programas) especializados en la mayoría de los municipios en los que la demanda que reciben refiere principalmente a violencia familiar y promoción de derechos. Es un objetivo en el que se pueden establecer metas a nivel local y que además requiere un tratamiento transversal respecto de los restantes ODM. Su análisis permitirá identificar situaciones de desigualdad vinculadas al género.

Con respecto a los ODM 5, 6 y 7, las Constituciones provinciales no se refieren directamente a ellos sino que hacen referencia a las competencias de los gobiernos municipales en el área de salud. En relación a este punto la mayoría de las Cartas Magnas enuncian competencias de manera genérica, asignando a los municipios la responsabilidad de la atención de la salud, aunque esta competencia, al igual que el resto, es compartida con la provincia y la nación.

Los municipios encaran principalmente acciones de atención primaria de la salud y el sostenimiento de centros de primer nivel, y en algunos casos también hospitales. Asimismo, se puede observar la creación de programas propios y ejecución de programas provinciales y nacionales en relación a problemáticas de salud de cada una de las zonas.

En cuanto a la salud materno-infantil en el primer y segundo nivel de atención se han concentrado muchos esfuerzos y los Municipios tienen experiencia en el seguimiento y ejecución de programas, no así en la producción y seguimiento de las estadísticas que se toman en el territorio, pero se procesan a nivel provincial y nacional con dificultades para recuperar la expresión municipal y/o micro regional de los guarismos y, consiguiente-

mente, seguir su evolución.

Con respecto al ODM 8, la mayoría de los municipios tienen asignadas competencias principalmente en cuanto a la planificación y ordenamiento urbano y prestación de servicios públicos. Es de destacar también, la alusión en las competencias de trece jurisdicciones al cuidado y protección del medio ambiente, reflejando una preocupación creciente en esta temática.

El sector de la vivienda social es uno de los que más han contribuido a dinamizar la regularización dominial de las barriadas más pobres y bajar el déficit habitacional a través de programas de vivienda nueva y mejoramiento. Los programas que se ejecutan con mayor participación municipal son el Programa Federal de Emergencia Habitacional y el Programa Federal de Mejoramiento de Viviendas.

Finalmente, con respecto al ODM 9 no se explicitan competencias específicas, sin embargo los municipios pueden constituirse en objeto de cooperación internacional. Esta función se encuentra restringida, ya que en el caso de la posibilidad de contraer empréstitos, la mayoría de las constituciones provinciales prevén ciertas limitaciones.

Con relación a las competencias que cada municipio posee según lo determinado en la Constitución provincial correspondiente respecto de cada ODM en la página web del CNCPS puede encontrarse información detallada al respecto.

[http://www.politicassociales.gov.ar/odm/provinciasymunicipios/odm\\_muni\\_marc.htm](http://www.politicassociales.gov.ar/odm/provinciasymunicipios/odm_muni_marc.htm)

### **La importancia de la información y de los indicadores sociales**

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio identifican los mínimos básicos, indispensables para llevar una vida digna y por tanto señalan prioridades - que se expresan en indicadores sociales- para una política integral de desarrollo. Los indicadores sociales tienen la capacidad de medir niveles, dis-

tribución y cambios en el bienestar social, como también identificar, describir y explicar relaciones relevantes entre distintas variables. A su vez, permiten el seguimiento y la evaluación de programas y proyectos sociales y, por lo tanto, son instrumentos fundamentales para las políticas públicas.

Aunque no exista una definición única de indicador, en términos generales se puede denominar así a un instrumento construido a partir de un conjunto de valores numéricos o de categorías ordinales o nominales que sintetizan aspectos de un fenómeno con propósitos analíticos pues brindan una evidencia empírica.

La utilidad de los indicadores como instrumentos de conocimiento deriva de las comparaciones que pueden realizarse con ellos, entre indicadores de distintos municipios, o bien con mediciones de un mismo municipio correspondientes a distintos momentos de tiempo.

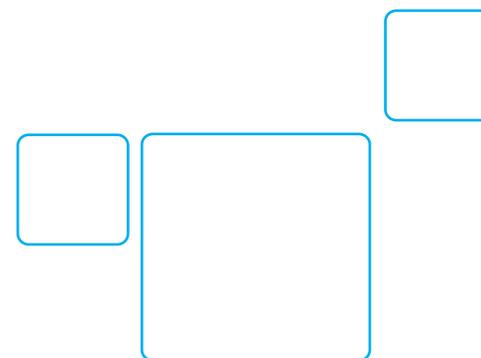
La identificación y cuantificación de las diferencias en los valores de las variables señalan, a quienes tomen decisiones en el municipio, hacia dónde deberían apuntar sus políticas para lograr sus objetivos, porque esos conocimientos resultan del uso de datos sobre la realidad de la población del municipio y del gobierno municipal.

Los indicadores aportan conocimiento para el desarrollo de las acciones municipales, por medio de su contribución a los momentos del diagnóstico, del monitoreo o seguimiento y de la evaluación de las políticas, lo que permitirá su revisión en caso necesario.

La organización de la información en el municipio y la conformación de un Sistema de Indicadores Municipales deben tener como objetivo satisfacer la necesidad de información para el conocimiento y la gestión de los gobiernos locales.

En relación con este aspecto sustantivo de todo proceso de planeamiento social y en el entendimiento de la dificultad de acceso a fuentes de información adecuadas sumado a la inexistencia de áreas técnicas de estadísti-

ca o planificación en las estructuras de un número importante de municipios argentinos es que el CNCPS a través del proyecto ODM ha implementado en su página web un buscador que contiene información estadística desagregada referida a los principales indicadores vinculados a cada ODM. <http://www.politicassociales.gov.ar/odm/provinciasymunicipios/info.htm>



## EL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN DE LOS ODM A NIVEL LOCAL

Si definimos al proceso de adaptación local de metas e indicadores para el logro de los ODM como un proceso de planificación, su realización implica llevar a cabo una serie de pasos.

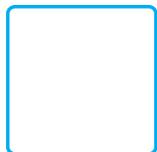
El primero y principal de los pasos a seguir, y que marcará el inicio del proceso, es el compromiso político de la máxima autoridad municipal para llevar adelante el mismo.

Una vez tomada la decisión ejecutiva de realizar esta tarea, el Intendente deberá designar a una persona y/o área de gobierno que será la responsable de asegurar que se provean las condiciones y requisitos previos que permitan dar inicio a las acciones de implementación propiamente dichas.

A continuación se presenta una secuencia "tipo" que cada equipo municipal deberá necesariamente ajustar de acuerdo con la especificidad de la realidad local. Debe tomarse en cuenta que algunas de las acciones son concomitantes y otras necesariamente deben seguir una secuencia temporal. A su vez, para cada etapa se han incluido algunas preguntas que permiten ayudar en la toma de decisiones que requiere cada momento del proceso.

- FASE 1: PREPARACION**
  - 1.1 Formación del equipo técnico
  - 1.2 Instalación y arreglos institucionales
  - 1.3 Programa de comunicación
  
- FASE 2: ELABORACION DEL DIAGNOSTICO**
  - 2.1 Análisis de las capacidades institucionales del municipio
  - 2.2 Selección de material bibliográfico
  - 2.3 Identificación y análisis de información estadística
  - 2.4 Programas, planes y acciones de gobierno con relación a cada ODM
  - 2.5 Participación y consulta a la comunidad
  - 2.6 Redacción del informe del diagnóstico
  - 2.7 Presentación pública y difusión del informe del diagnóstico
  
- FASE 3: ELABORACION DEL PLAN DE ACCION**
  - 3.1 Determinación política de los ODM a incluir en el plan de acción
  - 3.2 Determinación de las metas locales
  - 3.3 Determinación de las acciones para el cumplimiento de las metas propuestas
  - 3.4 Aprobación y presentación pública del plan

## FASE 1: PREPARACION



### 1.1 Formación del equipo técnico

La experiencia indica que puede resultar más eficaz que el equipo técnico sea de constitución mixta: equipos políticos y técnicos del municipio a los que se pueden sumar profesionales y técnicos de Universidades, Centros de asistencia técnica, consultores, etc. De este modo puede asegurarse una combinación del conocimiento de la realidad local que da el trabajo cotidiano con la posibilidad de acceder a apoyo técnico para cuestiones específicas que los recursos humanos municipales no pueden resolver por sí mismos.

Las siguientes preguntas pueden ayudar a orientar el proceso

- ¿Cuál es la cantidad de integrantes más adecuada?
- ¿Quién debería ejercer la coordinación del equipo?
- ¿Cuáles son los perfiles profesionales requeridos?
- ¿Cuáles son los roles y funciones a cumplir tanto del equipo en si mismo como de cada uno de sus integrantes?
- ¿Cuáles son los productos a alcanzar?



Producto:

Equipo capaz de coordinar técnicamente el proceso

### 1.2 Instalación y Arreglos institucionales

El equipo técnico deberá realizar acciones de instalación del tema ODM orientadas especialmente a los decisores políticos: Intendente municipal, gabinete municipal, órgano legislativo (Concejo Deliberante).

En esta instancia es conveniente además analizar la normativa municipal y determinar la necesidad y conveniencia del dictado de alguna resolución específica que otorgue sustento legal a la elaboración del plan.

Las siguientes preguntas pueden ayudar al respecto:

- ¿Qué tipo de información debo comunicar?
- ¿Qué tipo de formato es el más adecuado para comunicar dicha información?
- ¿Es conveniente/necesario sugerir al Intendente el dictado de una norma específica que formalice los roles y funciones del equipo a cargo de la elaboración del plan?
- ¿Es conveniente/necesario que dicha norma incorpore recomendaciones acerca de la colaboración de todas las áreas del municipio con respecto a la provisión de información, recursos, etc., al equipo a cargo de la elaboración del plan?



Productos:

Compromiso político y adhesión por parte de las autoridades del municipio.

Soporte legal de la incorporación de la elaboración y planificación de ODM.

### 1.3 Programa de comunicación

En virtud que el proceso de incorporación de los ODM requiere de la participación activa de las áreas de gobierno y de las organizaciones de la comunidad es importante definir un Programa de comunicación interna y externa.

Las siguientes preguntas pueden ayudar al respecto:

¿El programa de comunicación debe tomar en cuenta los roles y funciones en el gabinete municipal a quienes va dirigido? ¿Es lo mismo comunicar a un Secretario que a un Director, Jefe de Departamento, etc.?

¿Es lo mismo comunicar a la población en general que a las organizaciones de la comunidad especializadas temáticamente? Y a aquellas que poseen experiencia en procesos participativos?

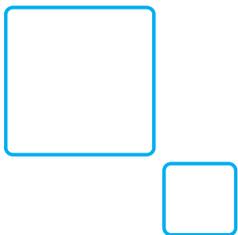
¿Es lo mismo comunicar al inicio del proceso que en otras etapas del mismo?

¿Cuáles son las estrategias de comunicación que ha desarrollado el gobierno local que han resultado más adecuadas en otras políticas de planificación? ¿Es posible utilizar estas estrategias para comunicar este proceso en particular?



Producto:

Instalación de los ODM en la agenda política local y la opinión pública



## FASE 2: ELABORACION DEL DIAGNOSTICO

Todo plan requiere conocer con la mayor exactitud la situación actual, por ello es necesario comenzar con un diagnóstico. El diagnóstico requiere contar con una metodología que debe incluir los siguientes componentes:

### 2.1 Análisis de las capacidades institucionales del municipio

Las siguientes preguntas pueden ayudar al respecto:

Con respecto a la información estadística:

- ¿Se cuenta con información estadística a nivel municipal? ¿Es pertinente? ¿Es de fácil acceso?
- ¿Las estadísticas existentes en los niveles provincial y nacional son adecuadas?
- ¿Qué cobertura temática, espacial y/o temporal poseen?
- ¿Se torna necesario apelar a fuentes no tradicionales y/o no periódicas, como estudios puntuales, módulos especiales, estadísticas sectoriales, etc., producidas por organismos o instituciones oficiales y no oficiales (distritos escolares, hospitales, sindicatos, universidades, centros de investigación, ONGs etc.)?

Con respecto a las competencias jurisdiccionales:

- ¿En relación a cada ODM cuáles son las atribuciones directas del municipio y cuáles corresponden a otros niveles de gobierno? ¿A cuáles?
- ¿Existe coordinación de las políticas con los otros niveles de gobierno?

Con respecto al estilo de la gestión municipal:

- ¿Existen mecanismos de planeamiento que incluyan acciones de seguimiento y evaluación de los programas y proyectos?
- ¿Cuál es el rol que el estado municipal le asigna a la participación ciudadana en la gestión de los programas y proyectos?
- ¿Existen políticas y acciones específicas en relación a la circulación de la información y la comunicación de los programas y proyectos?
- ¿Existen estrategias específicas de vinculación con la sociedad civil?
- ¿Los mecanismos de vinculación son transparentes y comunicados masivamente?
- ¿Cuál es el tipo y modo de vinculación: audiencias públicas, convocatoria sobre temas puntuales, comisiones temáticas, etc.?

Con respecto a los recursos existentes:

- ¿Existen recursos financieros para la elaboración del plan? ¿Para su ejecución?
- ¿Existen los recursos humanos para la elaboración del plan? ¿Necesitan ser capacitados? ¿De requerirse, existen localmente organizaciones capaces de asistir técnicamente al equipo municipal?

## 2.2 Selección de material bibliográfico:

Con relación a los conceptos fundamentales del proyecto deben seleccionarse aquellos que permitan sustentar teóricamente todo el proceso.

## 2.3 Identificación y análisis de información estadística:

El análisis de las capacidades institucionales del municipio permitirá definir para cada ODM si se cuenta con fuentes estadísticas adecuadas o deberá producirse algún esfuerzo adicional en la construcción de las mismas.

Puede resultar adecuado elaborar un listado de fuentes reales y potenciales, que permita identificar con claridad la cobertura de información con que se cuenta.

## 2.4 Programas, planes y acciones de gobierno con relación a cada ODM:

Esta actividad permite la visualización del conjunto de acciones que se ejecutan territorialmente en el municipio aún cuando su origen institucional corresponda a diferentes niveles gubernamentales (nacional, provincial, municipal).

Puede realizarse mediante la utilización de diversas fuentes de información e instrumentos de recolección de datos, por ejemplo:

- recopilación de información de planes, programas y acciones de gobierno
- realización de entrevistas/cuestionarios/encuestas a funcionarios responsables de los mismos
- realización de entrevistas/cuestionarios a funcionarios de otros niveles de gobierno
- realización de entrevistas/cuestionarios/encuestas a "informantes claves" (expertos en algún tema específico, etc. pertenecientes al municipio o no)

## 2.5 Participación y consulta a la comunidad

Si se opta por una estrategia en donde la participación de la comunidad es un eje para la elaboración del plan de ODM es importante analizar el tipo y modo de vinculación entre el gobierno municipal y su comunidad.

A partir de este análisis podrá asegurarse que la convocatoria a la sociedad civil cumpla con las condiciones de representatividad temática y territorial necesarias para la elaboración participativa del plan.

Las siguientes preguntas pueden ayudar a caracterizar la sociedad civil local:

- ¿Cómo está organizada la sociedad civil?
- ¿Las organizaciones son del tipo más tradicional: sociedades de fomento, juntas vecinales, etc.?
- ¿Existen organizaciones vinculadas a alguno de los ODM en particular?
- ¿Existe alguna organización de segundo grado o redes que agrupen a las asociaciones? ¿Existe algún tipo de especialización temática en ellas?
- ¿Hay algún tema vinculado a los ODM que no esté presente en las organizaciones?
- ¿Cuál es el grado y tipo de vinculación con el gobierno local?
- ¿Puede decirse que gozan de representatividad y legitimidad social?

Como se ha dicho anteriormente si se opta por una estrategia participativa la metodología de talleres puede resultar adecuada para incluir la opinión de la sociedad civil. La modalidad específica que asuman estos talleres será la que surja tanto del análisis de las capacidades institucionales del municipio como de la caracterización de la sociedad civil local.

## 2.6 Redacción del informe del diagnóstico

A partir de la consolidación y análisis de la información recabada (normativa, programática, estadística, de los talleres, etc.) se está en condiciones de elaborar un informe que sintetice la situación del municipio respecto a cada uno de los ODM.

Este perfil permitirá la posterior elaboración de metas e indicadores y la determinación de prioridades, acciones y recursos tanto humanos como presupuestarios expresados en un plan de acción integral de desarrollo local.



Producto:

Informe del diagnóstico del estado de situación del municipio en relación con los Objetivos de Desarrollo del Milenio

## 2.7 Presentación pública y difusión del Informe del diagnóstico

El informe del Diagnóstico constituye el primer resultado de la elaboración del Plan de implementación de los ODM. Es el resultado de un esfuerzo de conjunto, por lo tanto "es de todos". Debe asegurarse una distribución masiva del mismo: a todas las áreas del gobierno municipal, a las organizaciones comunitarias, a las universidades y/o centros de estudios, etc.

Esta acción posibilitará que a partir de su lectura se realicen aportes que enriquezcan o complementen el informe.

Puede asimismo considerarse la posibilidad que ésta acción sea acompañada por la difusión de los resultados del informe en los medios de comunicación locales lo que implica entonces la realización y distribución de material de prensa.

La presentación pública cumple con al menos cuatro objetivos:

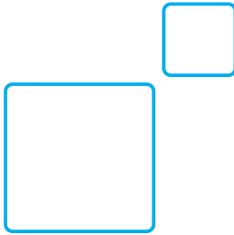
- Permite realizar una "devolución" a todos aquellos que han participado en forma directa en la realización del diagnóstico
- Permite comunicar a la sociedad toda los resultados de la tarea encarada
- Permite consolidar los pasos siguientes del proceso a partir de un producto efectivamente alcanzado
- Permite la obtención de opiniones, sugerencias, críticas que enriquecen el diagnóstico



Producto :

Difusión del resultado del proceso de elaboración conjunta e incorporación de aportes al informe

## FASE 3: ELABORACION DEL PLAN DE ACCION



El diagnóstico realizado nos permite obtener una visión actualizada de cuál es la situación del municipio en relación a cada ODM desde el punto de vista de la información estadística, competencias jurisdiccionales y de los programas, planes y actividades en ejecución.

El hecho que este diagnóstico se realice con una estrategia de planeamiento participativo permitirá incorporar desde el inicio del proceso una perspectiva cualitativa y vivencial a partir de la opinión de la comunidad y de informantes claves.

Se recomienda que la elaboración del plan de acción contemple los siguientes pasos:

### 3.1 Determinación política de los ODM a incluir en el plan de acción

El informe del diagnóstico es un instrumento de carácter técnico que facilita la determinación, de acuerdo con la realidad y decisión política local, de prioridades con respecto a cada ODM y la inclusión o desestimación de alguno de los objetivos.

Para facilitar este proceso puede resultar conveniente que el equipo técnico realice ante el Intendente y su Gabinete una presentación sintética con los principales resultados expuestos en el diagnóstico.



Productos:

Informe a los decisores políticos del estado de situación del municipio para cada ODM.

Definición política de los alcances del plan de acción

### 3.2 Determinación de las metas locales

Una vez determinados políticamente los ODM a incluir en el plan de acción del municipio se estará en condiciones de determinar las metas e indicadores para cada objetivo.

El gobierno municipal deberá fijar las metas a alcanzar siguiendo un marco general "razonablemente ambicioso" de acuerdo a la problemática local surgida del diagnóstico realizado. Por "razonablemente ambicioso" se entiende que las mismas no deben ser tan bajas que su cumplimiento no exija ningún tipo de esfuerzo adicional al que se venía haciendo por parte del gobierno, ni excesivamente exigentes de modo tal que su efectivo cumplimiento sea imposible de alcanzar.

Se torna necesario además identificar las áreas de gobierno y las organizaciones de la comunidad más directamente vinculadas a los objetivos seleccionados dado que serán éstas las que deberán brindar su información y conocimiento para llevar a cabo el trabajo técnico con eficiencia.

De contarse en la estructura municipal con áreas de apoyo técnico a la gestión tales como estadística, planeamiento, plan estratégico, presupuesto participativo, etc., es importante involucrarlos en forma directa para actuar como apoyo para la defini-

ción de tendencias, metas, indicadores y brechas. Es muy importante reconocer la desigualdad territorial lo que permitirá definir prioridades y establecer estrategias más adecuadas a la hora de diseñar políticas y programas.

Puede ser conveniente además analizar la inclusión de equipos externos (PNUD, otras agencias de Naciones Unidas, Universidades, Centros de Estudios, etc.) que contribuyan en la tarea.

Los indicadores más utilizados son el de Necesidades Básicas Insatisfechas y los de la línea de indigencia y pobreza definidos por los niveles de ingreso. No en todas las localidades estos indicadores nacionales están disponibles debido a que algunos de ellos se toman sólo para los grandes aglomerados (P.E. la Encuesta Permanente de Hogares).

Otros indicadores, como el del trabajo infantil, los relativos a la salud, en particular al Mal de Chagas no están disponibles a nivel local. Esto implica una importante tarea de búsqueda y articulación con aquellos organismos, descentralizados o no, que puedan tener la información pertinente.

De todas formas subsiste un obstáculo que es muy importante: garantizar la comparabilidad tanto en el período elegido por las diversas fuentes, como en los datos y las metodologías utilizadas para obtenerlos.

Las principales fuentes de información nacionales son el INDEC, pero también se puede recurrir a las del Ministerio de Trabajo, de Salud, de Educación y de Desarrollo Social. A nivel provincial existen Direcciones de Estadísticas y en algunas municipalidades también. Los registros de beneficiarios que llevan los programas a nivel nacional, provincial y municipal son otras tantas fuentes de información utilizables.

La comparabilidad y las metodologías de obtención de datos son los aspectos que requieren ser más cuidadosamente analizados.



Producto:  
Determinación técnica de tendencias, metas, indicadores y brechas

### 3.3 Determinación de las acciones para el cumplimiento de las metas propuestas

Las siguientes preguntas pueden ayudar al respecto:

¿El cumplimiento de una determinada meta propuesta se logra mediante la articulación de qué programas y proyectos? ¿Hay planes y proyectos en ejecución por parte del municipio que contribuya al logro de los ODM? ¿De qué manera se puede aprovechar lo ya transitado?

- ¿Se requiere el dictado de alguna norma específica?
- ¿Se requiere una redistribución presupuestaria?
- ¿Se requiere alguna modificación en la estructura orgánica del gobierno municipal? ¿Se deben crear nuevas áreas o fusionar algunas existentes? ¿Es necesario incorporar alguna función?
- ¿Los recursos humanos con los que se cuenta son los apropiados? ¿Es necesario establecer algún programa de capacitación específico?

- ¿Los mecanismos de vinculación con la sociedad civil requieren ser revisados?
- ¿Hay condiciones políticas que permitan establecer acuerdos con los gobiernos provincial y nacional?
- ¿Con qué recursos humanos, materiales, de infraestructura, presupuestarios, etc. se cuenta (análisis de recursos disponibles – designación de responsables)?
- ¿Para lograr una determinada meta, alcanza con las acciones que se están desarrollando? ¿Que se debería hacer que no se está haciendo? ¿Qué no se debería hacer y se está haciendo?
- ¿Qué acciones que se están desarrollando están estrictamente vinculadas con el logro de una determinada meta? ¿Cuáles indirectamente?
- ¿Cómo se va a involucrar a las personas en dichas acciones (participación)?
- ¿Cómo se va a evaluar en proceso la implementación del plan (monitoreo y seguimiento)? (qué, cómo, quiénes, etc.)
- ¿Cómo se va a realizar la evaluación final (resultados)? (qué, cómo, quiénes, etc.)



Producto:  
Elaboración del Plan de acción

### 3.4 Aprobación y presentación pública del Plan de acción del municipio para el logro de los ODM

En acuerdo con la normativa del estado municipal se llevarán a cabo los arreglos institucionales correspondientes tanto con el Poder Ejecutivo como con el Concejo Deliberante para la aprobación del plan de acción del municipio para el logro de los ODM.

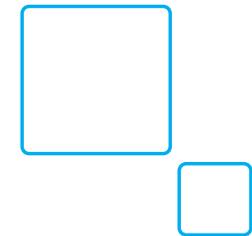
La presentación pública del Plan se justifica por la necesidad de informar a todas las áreas de gobierno y a la ciudadanía en general y de transparentar los mecanismos tanto de su ejecución como de su monitoreo.

De igual modo que en la etapa diagnóstica, cumple asimismo con las siguientes premisas:

- Permite realizar una "devolución" a todos aquellos que han participado en forma directa en la elaboración del plan
- Permite comunicar a la sociedad toda los resultados de la tarea encarada
- Permite consolidar los pasos siguientes del proceso a partir de un producto efectivamente alcanzado
- Permite la obtención de opiniones, sugerencias, críticas que enriquecen el plan



Producto:  
Difusión al interior del gobierno local y la ciudadanía del Plan del municipio para el logro de ODM



### Referencias bibliográficas

Bernazza, Claudia. Material sobre planificación estratégica: Introducción a la planificación, como se diseña un proyecto, técnica FODA, planificación estratégica y liderazgo; Adaptación del texto "Introducción a la planificación"; Ezequiel Ander Egg, Siglo XXI, 1991.

Casas Sánchez, José Miguel y Antonio Pulido San Ramón (coord): Información económica y técnicas de análisis en el siglo XXI. Instituto Nacional de Estadística (INE), Madrid 2003

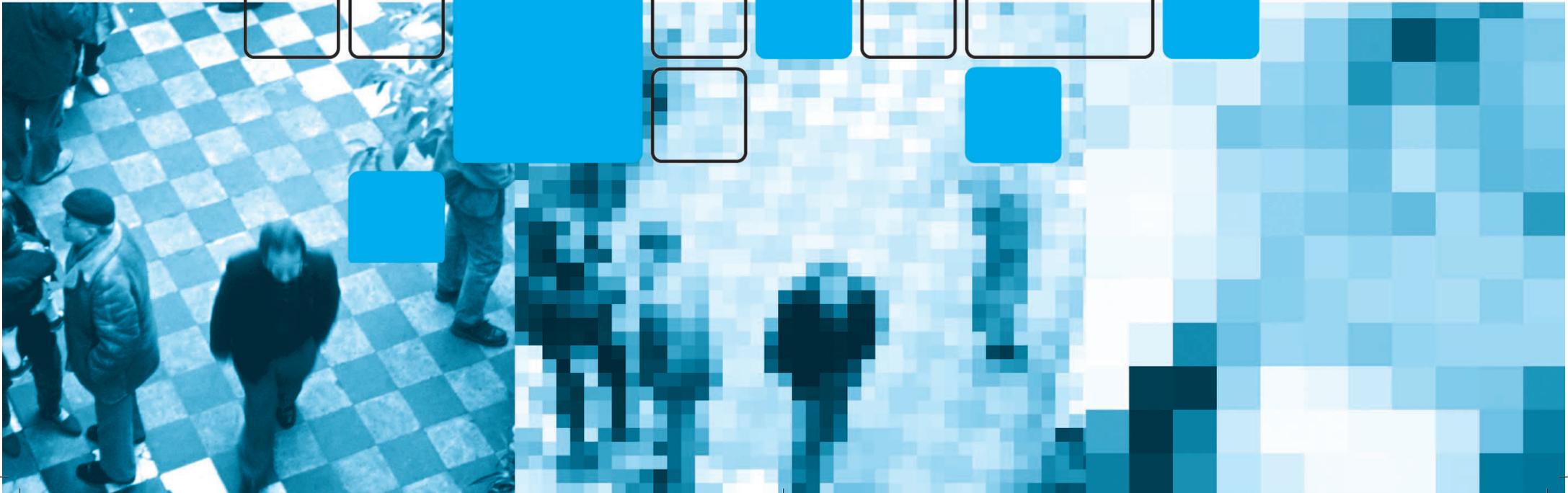
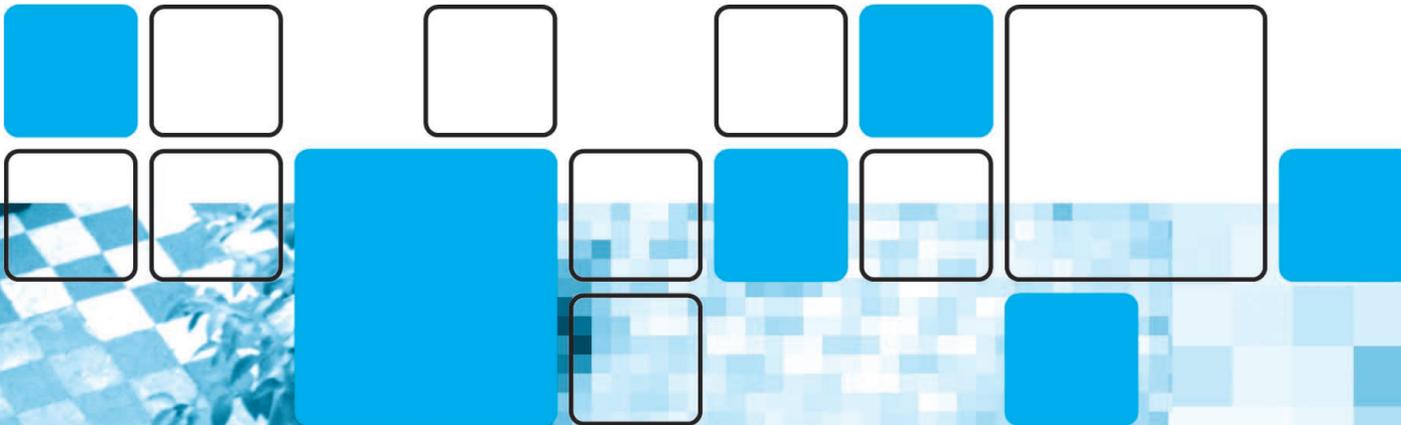
Cechini, Simone, "Indicadores sociales en América Latina y el Caribe", Serie nº 34, Estudios Estadísticos y Prospectivos. División de Estadísticas y Proyecciones Económicas. Santiago de Chile, 2005.

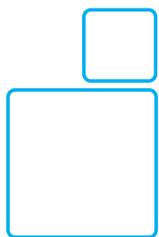
Filippini, Susana, Viviana Escanes, Stella Maris Cavalleri, Hugo Delfino y Laura Vignera, "Sistemas de información para el análisis de las transformaciones sociales en el Partido de Luján", Programa de Estudios en Política, Historia y Derecho, Departamento de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Luján, 2008.



## PARTE 2

- EL USO DE LOS ODM EN LA PLANIFICACION RACIONAL DE POLITICAS PUBLICAS
- EL ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS Y SUS IMPLICANCIAS EN LA PLANIFICACION





## EL USO DE LOS ODM EN LA PLANIFICACION RACIONAL DE POLITICAS PUBLICAS

### Introducción

La planificación fue una herramienta considerada imprescindible durante tres o cuatro décadas del siglo XX. La misma acompañó el diseño y evaluación de las políticas tendientes a promover el desarrollo económico y humano hasta el quiebre paradigmático que se generó en el contexto de los denominados "programas de ajuste estructural" que se implementaron primariamente en los países de elevado endeudamiento en particular, pero también en otros, que sin afrontar problemas de estrangulamiento externo, decidieron encarar políticas, planes y programas denominados "pro-mercado".

### El modelo de la post-guerra

Sucintamente y sin por ello querer generalizar, sino simplemente expresar ciertos hechos estilizados, el paradigma de planificación que imperó a partir de la segunda guerra mundial y la denominada crisis energética de la mitad de los 70s en casi todo el globo se caracterizaba por una centralización de las actividades de planificación en manos del aparato estatal, básicamente en el nivel más centralizado, con baja participación de los gobiernos locales y de la sociedad civil en cualesquiera de sus niveles y expresiones.<sup>1</sup> Este constituyó en parte lo que se denominó "estado de bienestar", básicamente por que el estado se asumió como el responsable del bienestar material de sus pobladores, por lo que intervenía en las más disímiles áreas de la economía.

Esta planificación se basaba fundamentalmente en la asignación –forma y tiempo– de los recursos públicos, más que en la búsqueda de objetivos globales de desarrollo humano, en una convicción que el estado podía de ma-

1- Esto no implica que desde los grupos de poder no existiesen presiones que se traducían luego en acciones casi a nivel de políticas de estado.

nera casi voluntarista, compensar las limitaciones en términos de factores productivos, estructuras organizativas e instituciones, así como de destinos de la producción que estructuralmente se presentaban. Casi se podría decir que el ejercicio de la planificación tenía fundamentalmente un sustrato de base presupuestaria, más que integrar una estrategia de desarrollo.

Si bien el tiempo que este enfoque imperó, con diversos matices, fue de casi cuatro décadas, las contradicciones no tardaron en aparecer. Por un lado se encararon proyectos elefantiásicos que, asumidos como puntos de quiebre en el crecimiento de esas sociedades, terminaron siendo ineficientes, inefectivos, y a veces hasta contradictorios con un sendero de crecimiento con inclusión social. Ejemplos de experiencias fallidas hay no solo en los países en vías de desarrollo, sino también en otros de avances importantes desde la perspectiva histórica: represas, recuperaciones de áreas productivas, polos industriales, polos turísticos, cambios tecnológicos, entre otras frustraciones, inundan los textos empolvados en un compendio de lo que no hay que hacer.

Un segundo factor que incidió en la crisis del estado de bienestar tal como se concibió en aquella época fue la puja redistributiva entre los diferentes sectores y clases de la sociedad y la economía, que en ciertos momentos fueron laudados por el estado, pero que en los periodos de restricciones presupuestarias terminaron implicando fuertes presiones inflacionarias con profundos impactos en la política.<sup>2</sup>

### El Modelo del Ajuste Estructural

La crisis energética de mediados de los 70s puso presiones adicionales sobre el esquema del estado omnipresente. Esta fue tibiamente disimulada por el endeudamiento que se generó a partir de los recursos excedentes que se diseminaron por todo el mundo, pero estalló a comienzos de los años 80s.

La percepción que la intervención estatal generaba distorsiones en las economías, dificultando la más eficiente y efectiva asignación de recursos, hizo que este tipo de instrumentos de planificación fuesen dejados de lado, desmantelándose las oficinas responsables de la definición de líneas estra-

2- Si bien caracterizó el devenir político en todo el mundo, en América Latina, y en particular en el Cono Sur, salvo excepciones, los golpes de estado perpetrados por militares fueron la norma en los 70s, y siempre de la mano de discursos de eficiencia.

tégicas, así como de la evaluación del impacto de las intervenciones públicas ensayadas.

Imperó el principio de subsidiaridad, que determinaba que el estado no debía hacer nada que los particulares –llámense empresas u ONGs– podían encarar, por lo que se debían trasladar a estos sectores áreas sensibles y estratégicas para el futuro de los países.

Los resultados, que en algunos aspectos vinculados al crecimiento global del PBI, a la productividad puntual, o a la inducción a la inversión extranjera fueron satisfactorios, dejaron de lado facetas tales como el combate a la pobreza, mejora de los indicadores de vida o la equidad. Quedó en evidencia que el simple juego de la oferta y la demanda no garantiza –y a veces dificulta– un desarrollo más equitativo de las sociedades, así como entre países.

Esto también indujo, muchas veces de manera errada, a la implementación de intervenciones públicas denominadas focalizadas que difícilmente accionaban sobre las causas de los problemas sociales, sino que se concentraban, con errados criterios de eficiencia y efectividad, sobre los signos emergentes de una problemática más amplia, sin alcanzar los objetivos, o generando recidivas en gran parte de los casos.

Se vivieron períodos de gran crecimiento económico, pero con creciente exclusión social, pobreza en todas sus formas, y un deterioro en la distribución del ingreso que tornaron el esquema en no sustentable, no solo desde la perspectiva social, sino también en la económica y la política.

### ¿Por que planificación?

Hoy no quedan dudas que la planificación es una práctica que debe ser recuperada por el estado en todos sus niveles, por que el desafío consiste en construir y consolidar sociedades más justas y equitativas, con inclusión social, para lo cual hay que colocar el desarrollo humano en el centro de todas las decisiones de políticas.

Esta afirmación se basa en el principio que el ser humano es medio y fin para el desarrollo, por lo que cualquier intervención pública debe considerar el impacto que tienen las mismas, sean estas económicas, sociales o políticas en general.

En este sentido, es central que se evalúe como influyen medidas de comercio exterior, política cambiaria, regulaciones varias, inversión pública, subsidios, arreglos institucionales, etc. sobre el bienestar de la población, considerando todos los encadenamientos que involucra cualquier acción pública de magnitud.

El desarrollo humano es multidimensional y, como se verá en el capítulo siguiente, se debe afrontar de manera conjunta, sin priorizaciones, e indivisible. Desde el punto de la efectividad, la planificación permitiría enfocar a: i) una política social de largo plazo orientada a incrementar la equidad y garantizar la inclusión social; ii) un crecimiento económico estable que genere un volumen adecuado de empleos de calidad y un clima que favorezca las iniciativas de las pequeñas y medianas empresas; y iii) una reducción de las situaciones de dualismo social, productivo y regional y sus múltiples desarticulaciones.

### ODM: ¿Que son y que no?

El compromiso asumido por la comunidad internacional, y plasmado en los Objetivos de Desarrollo del Milenio<sup>3</sup>, implica el reconocimiento de ciertas limitaciones del enfoque de "rebalse y goteo" que estuvo en boga durante los años 90s, fijando metas claras en relación a las diferentes dimensiones del desarrollo humano que se consideran prioritarias en una agenda global. Estos reafirman el compromiso internacional con los valores esenciales de libertad, igualdad, solidaridad, paz, seguridad e imperio del derecho, constituyen un conjunto de metas cuantificables y con un plazo temporal determinado. Las mismas permiten medir los progresos generales que se registran en el cumplimiento de los compromisos asumidos en la Declaración del Milenio, desde que tienen indicadores cuantitativos. Estos resultados no podrán alcanzarse si la pobreza no se encara como un reflejo de la falta de igualdad, derechos humanos y justicia social en los diferentes ámbitos en que se las evalúa.

No obstante es fundamentación acerca de lo que son los ODM, los mismos no constituyen ni un marco analítico ni un programa de desarrollo amplio. Tampoco son una receta ni una explicación de cual es el sendero que se de-

3-Los mismos se derivan de la Declaración del Milenio

Guía para contribuir al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en el nivel local

be transitar para alcanzarlos, ni especifican políticas o estrategias.

Los mismos tampoco son exclusivos, ya que no abordan aspectos esenciales y a la vez no cuantificables para alcanzarlos y mantenerlos tales como la exclusión social o el logro de una vida libre de temores y acechanzas.

Los ODM no son una mera expresión de deseos generales. Constituyen un conjunto de dimensiones sectoriales que se articulan en el concepto global del Desarrollo Humano en su sentido más comprensivo e integrador. Toman las dimensiones vinculadas a la satisfacción de necesidades materiales, de la salud, educación, equidad, orden internacional y en el caso de nuestro país –que se va incorporando en otros– la dimensión del trabajo decente, como otro concepto que define la fuente de ingresos para la satisfacción de las necesidades materiales y los derechos laborales.

Pero los ODM deben ser internalizados por la gestión política, considerados como un proceso continuo e integral de la evolución de las intervenciones públicas, y superar la mera expresión de deseos, convirtiéndose en una función objetivo de las políticas.

En este sentido, los ODM, sus metas e indicadores pueden considerarse una extraordinaria herramienta de planificación, evaluación y monitoreo de las políticas orientadas a alcanzar ciertos niveles de desarrollo humano, trascendiendo el mero crecimiento económico, o inclusive, generando un crecimiento que reduzca la pobreza, justamente por contener razonables niveles de equidad.

Para ello se puede apelar y utilizar un esquema ideado para la planificación por Jan Tinbergen en la época en que no se pensaba que se podía gestionar políticas sin esta herramienta.

En estas páginas analizaremos brevemente un esquema para la utilización de los ODM y sus indicadores como una herramienta para la planificación de intervenciones sociales y el modo en el cual se está avanzando hacia la adaptación y localización de los mismos en el país, adecuándolos a las necesidades locales así como evaluando el impacto que tienen las actuales políticas sociales en los mismos.

## El diseño de la política económica racional o “Paradigma de Tinbergen”

Jan Tinbergen<sup>4</sup>, primer premio Nobel de Economía en 1969, y uno de los pioneros en vincular herramientas matemáticas y estadísticas a la economía, en particular a la planificación de políticas, planteó una serie de pasos, que posteriormente se denominó el Paradigma de Tinbergen, definiendo los componentes básicos de una política económica “racional”. Esto dio lugar luego a las más sofisticadas técnicas y teorías de la planificación. De manera esquemática los cursos de acción se pueden expresar en el siguiente punteo:

1. Metas de políticas expresadas cualitativamente
2. Expresión cuantitativa de los objetivos
3. Función objetivo definida para las metas y nivel de efectividad en el alcance de las mismas
4. Set de instrumentos disponibles para la gestión de políticas
5. Modelo teórico de los encadenamientos y contradicciones entre instrumentos y metas.

El primer paso es la definición de las metas de políticas en términos cualitativos, esto es, los objetivos de la intervención pública en sus rasgos más conceptuales.

Luego los mismos deben ser expresados en términos cuantitativos, para evitar intervenciones difusas o sin definiciones claras y permitiendo que los objetivos puedan ser posteriormente medidos en términos de efectividad y eficiencia.

Ello implica el paso de la definición de una función objetivo en términos de la política, dada para las metas y el nivel de efectividad deseable o mínimo admisible para las mismas.

Posteriormente, se deben identificar los instrumentos de políticas que están a disposición de los responsables de la gestión, ya que de allí se definirá la necesidad de utilizar algunos instrumentos existentes o la necesidad de la creación de nuevos.

Todo esto requiere un marco de un modelo teórico conceptual que

- a) Defina los impactos de los instrumentos en las metas
- b) Vincule las diferentes metas entre sí, y

4-Tinbergen, J. 1956 Economic Policy: Theory and Design. Amsterdam, The Netherlands: North Holland Publishing Co.

c) Vincule y evalúe los impactos contradictorios que puede haber entre los instrumentos, para evitar efectos perversos de la intervención. El modelo teórico o marco conceptual proviene de la cosmovisión teórica o del paradigma que se tiene.

#### La localización de los ODM y la planificación racional de políticas.

El esquema de la planificación racional de políticas de la sección previa amerita ser focalizado a nivel local, especialmente en países como el nuestro, donde las inequidades regionales son tan grandes, y que a partir de la transferencia de servicios como salud y educación a las jurisdicciones provinciales y municipales, marcó un escenario de polarización y heterogeneidad adicional en los indicadores sociales en general.

Sin embargo, para que los ODM sean un reflejo de las necesidades de la sociedad, al mismo tiempo que son apropiados por los diferentes actores, y con el objetivo de dotar de legitimidad política y social a las intervenciones, se deben seguir algunos pasos que trascienden el marco de lo meramente formal, y que se enumeran tentativamente a continuación:

- *Diseño y fortalecimiento de ámbitos de diálogo:*  
Promoción del diálogo social y la articulación entre el estado y la sociedad civil para alertar sobre la relevancia de los ODM como función objetivo de las intervenciones sociales (definición de las metas cuantitativas de las políticas).
- *Fortalecimiento de las capacidades de diagnóstico y recolección de la información:*  
Análisis de fuentes de información primarias y secundarias en el nivel local para realizar diagnósticos y definición de líneas de base.  
Desarrollo de nuevas fuentes informativas a los efectos de desarrollar una línea de base.
- *Diseño y desarrollo de ámbitos participativos para el establecimiento de las metas locales:*  
Definición de ámbitos de discusión y definición de metas cuantitativas acordadas con los sectores involucrados.  
Análisis preliminar de diagnósticos realizados.

- *Fortalecimiento de las áreas de planificación del estado:*  
Diseño y fortalecimiento de ámbitos capacitados para realizar relevamientos de los instrumentos de políticas orientados a mejorar los indicadores de ODM, elaborar nuevos y presupuestar los recursos necesarios para llevar adelante las iniciativas.  
Adaptación local de las Metas del Milenio.  
Análisis de tendencias e identificación de brechas para la reformulación de políticas.
- *Fortalecimiento de los sistemas de gestión de políticas públicas:*  
Identificación de áreas prioritarias dentro de cada experiencia para reestructurar intervenciones.  
Desarrollo de estrategias de intervención pública para alcanzar los objetivos, que garanticen: un pleno uso de capacidades institucionales, la sostenibilidad de las acciones, la coordinación entre las diferentes jurisdicciones y la focalización de los recursos.
- *Diseño y fortalecimiento de ámbitos participativos de evaluación y monitoreo:*  
Promoción del desarrollo de ámbitos de monitoreo y evaluación del impacto de las políticas con mecanismos de participación comunitaria y de organizaciones de la sociedad civil.

Este listado no debe ser interpretado como una "lista de mercado", sino como una guía del curso a seguir para avanzar en la planificación de las políticas con legitimidad social, la implementación de los planes y programas, instrumentación de las medidas de ajuste y correctivas, así como la evaluación de las mismas.

#### La experiencia del PNUD en Argentina

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo avanzó en Argentina en diversas direcciones. Por un lado se actúa con el Gobierno Nacional, en el marco del Consejo Nacional de Políticas Sociales, para el seguimiento y monitoreo de los ODM, que arrancó con la adaptación de los mismos a las necesidades nacionales, inclusive con la incorporación de indicadores de trabajo decente en los mismos, lo cual es una verdadera innovación res-

Guía para contribuir al logro de los **Objetivos de Desarrollo del Milenio** en el nivel local

pecto a otros países tanto en la definición de metas como en la búsqueda de la equidad. Se han realizado ya tres informes (2003, 2005 y 2007) con una actualización al año 2006.

Argentina se fijó metas realmente exigentes lo cual evidencia un compromiso con el desarrollo humano, a pesar del deterioro que muchas de ellas sufrieron en la crisis. Aunque no incorporados a la planificación de las políticas concretas, o sea que no hay una estrategia puntual para cada uno de los ODM, integran el conjunto de las áreas de intervención que asumió la actual administración.

Asimismo se avanza en la localización de los ODM en los niveles provinciales y municipales. Provincias como Mendoza, Tucumán, Neuquén, San Juan o La Rioja definieron metas conforme a las necesidades y aspiraciones locales, así como Rosario de Santa Fé, La Plata o Morón en el conurbano bonaerense, con un aporte central de organizaciones de la sociedad civil.

Mendoza y Tucumán realizaron verdaderos inventarios sobre la forma en las que las intervenciones públicas, nacionales o provinciales, avanzan en el mejoramiento de los indicadores de ODM, al mismo tiempo que se realizan diseños de relevamientos tendientes a mejorar la captación de la información, que por lo general tiene un sesgo hacia las grandes capitales provinciales.

En los ámbitos municipales se evidencia un firme progreso en enriquecer el enfoque tradicional con uno de "derechos humanos", donde se consideran básicamente la distribución del poder en la sociedad, desde el análisis de las capacidades básicas para interrumpir el proceso de reproducción intertemporal de la pobreza. La focalización en los principios de los derechos humanos, entendidos como responsabilidad, igualdad y no discriminación, participación y el derecho a la información constituyen los pilares sobre los que se asienta este enfoque como herramienta para el diseño de nuevas y más eficientes intervenciones públicas.

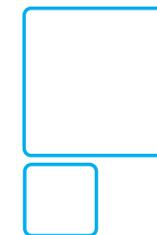
De a poco son más las provincias y municipios que toman conciencia de que es fundamental intervenir sobre fenómenos más estructurales de la problemática social, por lo que no cualquier tipo de intervención es el apropiado. Cada vez más se impone un enfoque de políticas, planes y pro-

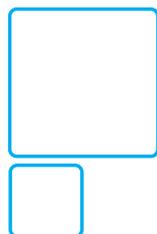
gramas, focalizados entre los que lo necesitan, pero con la integralidad imprescindible para promover el desarrollo humano en su concepción más amplia y comprensiva.

## Conclusión

El uso de la planificación encuentra en los Objetivos de Desarrollo del Milenio un esquema que permite estructurar las intervenciones públicas basadas en ciertos criterios de racionalidad que tienen como base al Desarrollo Humano en el centro de las políticas, planes y programas públicos, en una estrategia participativa que permita que las mismas sean apropiadas por la sociedad civil en su sentido más amplio.

A su vez, esta racionalidad imprime criterios de integralidad en las prestaciones, abandonando la fragmentación que les quitaba efectividad y eficiencia a las mismas, como producto de una focalización desarticulada. Todo esto para que se generen sinergias entre un crecimiento económico dinámico y una política social ambiciosa, basadas en la equidad.





## EL ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS Y SUS IMPLICANCIAS EN LA PLANIFICACION

### Un poco de historia.

Las normas internacionales referidas a los derechos humanos sólo aparecieron hacia fines del siglo XIX y principios del XX y se desarrollaron más velozmente luego de la Segunda Guerra Mundial. Con la creación de las Naciones Unidas en 1945, los derechos humanos fueron enmarcados en la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH) de 1948<sup>5</sup>, al entender que el derecho interno resulta insuficiente cuando es el propio Estado el que viola los derechos fundamentales de las personas. La DUDH dio lugar a la firma de las dos primeras y más abarcativas Convenciones, adoptadas en 1966.

Tanto los derechos humanos como el concepto de desarrollo separaron inicialmente los objetivos económicos y sociales de las condiciones políticas y sociales bajo las cuales estos objetivos podían ser alcanzados; y ambos recombinaron estos lineamientos de políticas a mediados de los '90.

Los derechos humanos cumplen entonces el rol de fijar ciertos estándares mínimos de protección y cuidado de los derechos humanos que los gobiernos deben alcanzar (las obligaciones de proteger, respetar y cumplir los derechos humanos).

Los tratados internacionales de derechos humanos establecen los derechos de las personas y las obligaciones que los Estados poseen para garantizar

5- La legislación internacional sobre los derechos humanos ha ido evolucionando con el objetivo de salvaguardar la integridad y dignidad de las personas, estableciendo obligaciones legales sobre los estados para proteger los derechos de todas las personas que habitan su territorio. La base de ello es la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH) adoptada en 1948, que contiene treinta artículos que especifican todos los derechos humanos que deben ser protegidos por los gobiernos y el sistema internacional. Dado que la Declaración no es vinculante, la comunidad internacional ha establecido una serie de tratados internacionales que han extendido tanto el alcance como la profundidad de los derechos a ser protegidos por los estados. Cada estado miembro de las Naciones Unidas ha ratificado al menos uno de los ocho tratados principales de derechos humanos de las Naciones Unidas. La Argentina ha ratificado 10 y firmado 5 de los tratados internacionales.

su protección y defensa. Estas obligaciones están consagradas a tres categorías: (1) la obligación de respetar, (2) la obligación de proteger y (3) la obligación de satisfacer o cumplir.

(1) Respetar los derechos humanos significa no interferir con su goce. Por ejemplo, los estados deben abstenerse de llevar adelante desalojos forzados y no deben restringir arbitrariamente el derecho de voto o de libertad de asociación.

(2) Proteger los derechos humanos implica llevar adelante acciones para asegurar que terceras partes no interfieran con su goce. Por ejemplo, los estados deben proteger el acceso a la educación asegurando que los padres y empleadores no impidan a las niñas asistir a la escuela.

(3) Satisfacer o cumplir los derechos humanos significa actuar progresivamente para realizar el derecho en cuestión. Esta obligación se divide a menudo en obligaciones para facilitar y obligaciones para proveer los insumos necesarios para su realización. Las primeras refieren a la obligación del estado de comprometerse proactivamente en actividades que fortalezcan las capacidades de las personas para hacer frente a sus propias necesidades y exigir sus derechos. La obligación de proveer va un paso más adelante, implicando la provisión directa de servicios si el derecho en cuestión no puede ser realizado de otro modo.

### El enfoque de derechos humanos: implicancias para las políticas públicas, definiciones, principios.

El EDH considera que el marco conceptual que brindan los derechos humanos como derechos legitimados por la comunidad internacional, ofrece un sistema coherente de principios y pautas aplicables en las políticas de desarrollo. En los últimos años, los principios, reglas y estándares que componen el derecho internacional de los derechos humanos ha fijado con mayor precisión no sólo las obligaciones negativas del Estado sino también un cúmulo de obligaciones positivas. Esto significa que ha definido con mayor detalle no sólo aquello que el Estado no debe hacer, a fin de evitar violaciones, sino también aquello que debe hacer en orden a lograr la plena realización de los derechos civiles, políticos y también en materia de DESC (derechos económicos, sociales y culturales). En tal sentido los derechos humanos son pensados en la actualidad como un programa que puede guiar u orientar las políticas públicas de los Estados y con-

Guía para contribuir al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en el nivel local

tribuir al fortalecimiento de las instituciones democráticas, en particular en procesos de transición o con problemas de democracias deficitarias o débiles.<sup>6</sup>

De este modo, el EDH considera que el primer paso para otorgar poder a los sectores excluidos es reconocer que ellos son titulares de derechos que obligan al Estado y que estos sujetos tienen derecho a demandar determinadas prestaciones y conductas. El EDH es entonces la vía para hacer efectivas las obligaciones jurídicas, imperativas y exigibles, impuestas por los tratados internacionales de derechos humanos. Pero además, la adopción de un EDH tiene una racionalidad instrumental, dado que conduce a mejores y más sustentables resultados de desarrollo.

En los últimos años, el cuerpo de principios que componen el derecho internacional de los derechos humanos ha fijado con mayor claridad no sólo las obligaciones negativas del Estado, sino también un conjunto de obligaciones positivas:

#### *Principios de universalidad e indivisibilidad*

El principio de universalidad requiere que ningún grupo sea dejado de lado de los beneficios y el alcance del desarrollo y las políticas públicas.

El goce de un derecho está indivisiblemente relacionado al goce de otros derechos. Todos los derechos humanos –civiles y políticos o económicos y sociales– deben ser tratados con igual respeto. Las políticas y programas no deben intentar implementar un derecho particular por separado.

Sin embargo, el hecho de que a todos los derechos humanos debe procurársele la misma atención e importancia no implica no fijar prioridades en la definición de la planificación.

#### *Principios de igualdad y no discriminación*

Los derechos humanos son para todos y todas. Las leyes internacionales prohíben la discriminación en el goce de los derechos humanos en base a cualquier motivo, ya sea étnico, color, sexo, lengua, religión, opinión política o de otro tipo, origen nacional o social, propiedad, nacimiento u otro.

La igualdad también requiere que todas las personas dentro de una sociedad disfruten de igual acceso a los bienes y servicios disponibles que son necesarios para satisfacer las necesidades humanas básicas. Prohíbe la

discriminación en la ley o en la práctica en cualquier campo regulado y protegido por autoridades públicas.

#### *Principios de participación e inclusión*

Un principio esencial del marco internacional de derechos humanos es que cada persona y todas las personas tienen derecho a participar en, contribuir con y disfrutar del desarrollo civil, económico, social, cultural y político en los que se puedan realizar los derechos humanos y las libertades fundamentales. Los principios de participación e inclusión significan que todas las personas tienen derecho a participar en la sociedad hasta el máximo de su potencial. Este hecho necesita como contrapartida, la facilitación de un ambiente adecuado para permitir a las personas desarrollar y expresar su potencial y creatividad.

#### *Principios de rendición de cuentas y el imperio de la ley*

El principio de rendición de cuentas es esencial para asegurar un ambiente favorable para el desarrollo. Los derechos humanos no solo definen las necesidades de la gente, sino que reconocen a las personas como sujetos activos y titulares de derechos, estableciendo de este modo deberes y responsabilidades de aquellos encargados de asegurar que esas necesidades sean alcanzadas. Como consecuencia de ello, la identificación de los responsables tiene que ponerse de relieve como una parte integral del programa de desarrollo.

Así, promover políticas públicas centradas en el EDH supone al menos dos niveles de requisitos para el Estado. El primero se relaciona con desarrollar un diseño e implementación de políticas respetuosas de los derechos humanos, y de las normas jurídicas internacionales. El segundo supone el fortalecimiento o la puesta en marcha de mecanismos de exigibilidad de las políticas (judiciales o administrativos), porque los derechos demandan obligaciones y las obligaciones requieren mecanismos para hacerlas exigibles y darles cumplimiento.

De tal modo, el diseño de políticas basadas en las normas y principios de derechos humanos no sería suficiente en la medida que no se fortalezcan los mecanismos para su exigibilidad jurídica.

6-Abramovich, V.(2006)

El enfoque de derechos humanos en el desarrollo demanda entonces: Participación y transparencia en el proceso de toma de decisiones; No discriminación; Empoderamiento; Rendición de cuentas de los actores; Mecanismos de exigibilidad de derechos.

Desde el punto de vista de los titulares de derechos, las estrategias de desarrollo y de reducción de la pobreza se refieren al empoderamiento (empowerment) como una precondition para la participación en los procesos de desarrollo, y en el diseño de políticas públicas. El EDH apunta esencialmente a otorgar ese poder por la vía del reconocimiento de derechos, diferenciándose del enfoque de necesidades y de obtención de concesiones por parte del Estado.

El EDH brinda entonces un nuevo punto de partida para diseñar una política. Ya no es la existencia de sectores desaventajados que tienen necesidades insatisfechas sino fundamentalmente la existencia de personas que tienen derechos que pueden exigir o demandar.

El siguiente cuadro describe las diferencias principales entre un EDH y un enfoque de necesidades básicas o necesidades.

ENFOQUE DE NECESIDADES	ENFOQUE DE DERECHOS
Las necesidades son satisfechas o paliadas	Los derechos son respetados, protegidos y cumplidos
No implican obligaciones o deberes, aunque pueden generar promesas	Siempre implican una obligación o deber
No necesariamente son universales	Los derechos humanos son siempre universales
Las necesidades pueden ser satisfechas por estrategias de objetivos o resultados	Los derechos sólo pueden ser alcanzados prestando atención al resultado y al proceso
Las necesidades pueden ser jerarquizadas por prioridad	Los derechos son indivisibles porque son interdependientes; no existe algo como "derechos básicos"
Las necesidades pueden ser satisfechas por caridad o benevolencia	La caridad y la benevolencia no reflejan las obligaciones y los deberes
Es un avance sostener que "el 80% de los niños satisficieron sus necesidades al ser vacunados"	En un enfoque de DDHH esto implica que "el 20% de los niños no ven su derecho a ser vacunados cumplido"

Guía para contribuir al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en el nivel local

Hay una diferencia clara entre derecho y necesidad. En este sentido, un derecho es algo que se posee solo por el hecho de ser una persona. Es lo que permite a un individuo vivir con dignidad. Un derecho puede hacerse cumplir y respetar, y supone una obligación de parte del gobierno. Una necesidad, por el contrario, es una aspiración que puede ser legítima pero que no está necesariamente asociada con una obligación gubernamental. La satisfacción de una necesidad no puede ser impuesta. Los derechos humanos marcan la diferencia entre ser y simplemente existir.

Los derechos humanos contribuyen también a mejorar la efectividad de los programas de desarrollo a través de un reconocimiento explícito de sus di-

mensiones políticas. Al estar los derechos humanos fundados en las responsabilidades de los Estados, el enfoque contribuye a que los gobiernos avancen desde un enfoque de necesidades básicas o de provisión de servicios básicos hacia un rol de desarrollo de capacidades. La interdependencia e indivisibilidad de los DDHH ha fomentado aproximaciones holísticas a los problemas sociales, y llevado a una mayor cooperación entre sectores e instituciones públicas.

En el siguiente cuadro, se observan las diferencias entre una planificación tradicional (basada en capacidades) y una planificación

Planificación basada en capacidades	Planificación basada en DDHH
Las personas sólo pueden desarrollarse por sí mismas. Deben ser reconocidas como actores clave de su desarrollo y no como meros beneficiarios de servicios o bienes	Todas las personas son sujetos de derechos. Es necesario empoderar a las personas, especialmente a las pobres, para reclamar por sus derechos. El EDH propugna el desarrollo de capacidades a nivel local y la participación para que las personas conozcan y entiendan sus derechos, los reclamen o demanden y hagan contribuciones sustantivas para realización de esos derechos.
La participación es crucial, tanto como un medio y como un fin. La participación debe ser vista como que los funcionarios o encargados de implementar los programas participan en los esfuerzos de la comunidad para reducir la pobreza y alcanzar los ODM.	La participación, incluida la de las mujeres y los niños, es un derecho humano garantizado en las Convenciones y Tratados Internacionales. Es también un derecho usualmente violado. En un EDH, la participación es tanto un resultado como una parte necesaria del proceso. Facilitar la participación en la toma de decisiones societal es un objetivo en sí mismo.
El empoderamiento es importante pero no es una estrategia. El empoderamiento es un aspecto de cualquier estrategia como el advocacy, el desarrollo de capacidades o la provisión de servicios.	Los DDHH implican dignidad y respeto por los individuos. Un EDH implica un enfoque que pone el individuo en el centro de la escena y donde la ayuda externa debe ser catalítica y sostener los propios esfuerzos de las personas.

<b>Planificación basada en capacidades</b>	<b>Planificación basada en DDHH</b>
El monitoreo de los resultados y del proceso y el uso de información para la toma de decisiones en todos los niveles de la sociedad es muy importante.	Un EDH implica accountability de aquellos con deberes y obligaciones. Tanto las obligaciones de conducta como las de resultados deben chequearse constantemente. Esto requiere el monitoreo en todos los niveles de la sociedad y el uso de información para diseñar nuevas acciones para respetar, proteger, facilitar y cumplir los DDHH.
Los programas y proyectos deben responder a las necesidades básicas de las personas, con especial atención a los grupos vulnerables. La reducción o erradicación de la pobreza y la reducción de disparidades debe ser un objetivo de largo plazo en todos los esfuerzos de desarrollo.	El derecho al desarrollo implica la reducción de disparidades. Mientras que el objetivo último es la reducción de la pobreza, diferentes líneas de base pueden requerir un establecimiento de objetivos y metas diferentes. El objetivo de la equidad demanda acciones para eliminar las peores manifestaciones de la violación de los DDHH en cada contexto nacional.
Los programas deben desarrollarse a partir de una análisis de situación que identifica los problemas prioritarios y sus causas básicas e inmediatas que deben ser atacadas simultánea o secuencialmente.	Un EDH requiere una comprensión de las causas a todos los niveles, inmediatas, mediatas y básicas. La internacionalización de los DDHH hace necesario que las causas estructurales sean tenidas en cuenta. La indivisibilidad de los DDHH obliga a prestar atención a las causas de todos los niveles simultáneamente.
El establecimiento de objetivos y metas es importante. Es fundamental considerar las necesidades al momento de la planificación. Los cambios deben ser sostenidos y sustentables	La realización de los DDHH requiere tanto el alcance de determinados objetivos o metas como alcanzarlos mediante un proceso que refleje los valores de los DDHH.
Todas las alianzas deben explorarse con contrapartes estratégicas, incluyendo donantes y ONGs, para aunar esfuerzos y recursos	La realización y cumplimiento de los DDHH en un país debe ser desde dentro del propio país, y apoyado por la comunidad internacional. Las Naciones Unidas tienen la obligación y el mandato de promover los DDHH.

### **El aporte del enfoque de los derechos humanos a la planificación local para la reducción de la pobreza.**

La pobreza no es sólo una cuestión de ingresos, sino y fundamentalmente, un problema de ser capaz de vivir una vida en dignidad y disfrutar de los derechos humanos y las libertades básicas. La pobreza describe una situación compleja de privaciones que se refuerzan mutuamente, resultando en la falta o en la vulneración de ciertas libertades básicas, que impactan en las capacidades de las personas para reclamar y acceder a sus derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales. En este sentido, la negación de los derechos humanos constituye una parte fundamental de la definición de qué es ser pobre.

Un aporte analítico del enfoque de derechos humanos es que provee una lente para examinar las causas estructurales de la pobreza, tales como el foco en la inequidad y la exclusión como barreras fundamentales en la reducción de la pobreza. También hace referencia a una mejor comprensión del contexto y de las relaciones de poder en las cuales operan los programas de desarrollo.

Integrar la mirada y entender la pobreza desde la perspectiva de los derechos humanos facilita el desarrollo de acciones y políticas más efectivas y equitativas para dar respuesta a las diversas dimensiones de la pobreza. En este sentido, esta perspectiva complementa otros entendimientos más ortodoxos, poniendo atención no solamente en el nivel de ingresos de la gente, sino también en las capacidades, elecciones, seguridad y poder necesarios para alcanzar un estándar de vida adecuado y otros derechos fundamentales.

El EDH aplicado a las estrategias de reducción de la pobreza no cambia tanto el "qué" debe hacerse como el "cómo" y el "por qué" de las acciones que deben emprenderse. La noción de participación se encuentra en el centro del enfoque basado en los derechos humanos. Los pobres deben ser considerados como los actores y principales y socios estratégicos del desarrollo.

El EDH sostiene que el proceso mediante el cual los derechos son satisfechos es tan importante como el resultado del proceso (outcome). La idea

principal subyacente a la adopción de un EDH para la reducción de la pobreza es que las políticas e instituciones para la reducción de la pobreza deben estar basadas explícitamente en las normas y valores incluidos en la legislación internacional sobre derechos humanos.

Su valor agregado no es simplemente facilitar el ámbito para el proceso de desarrollo a través de la realización de los derechos de las personas, sino también dar poder a esas personas para participar en los procesos de toma de decisiones y contribuir completamente al desarrollo. De este modo, las personas pobres pasan a ser los actores principales del proceso. Este hecho es lo que diferencia el enfoque basado en derechos de un enfoque de necesidades básicas, en términos de relaciones entre el Estado por un lado y los individuos y las comunidades locales por el otro.

Resumiendo, podemos decir que la pobreza constituye una violación de derechos humanos, pero que las respuestas estatales que se diseñan para su superación también deben y pueden ser encauzadas desde un enfoque integral de derechos, tanto en la búsqueda de resultados, como en los procesos que las mismas desarrollan. Así, las políticas de superación de la pobreza deben responder, en su diseño, implementación y exigibilidad a los principios y estándares de derechos humanos.

Los esfuerzos para promover el desarrollo deben entonces focalizarse en construir capacidades en las comunidades sin perder de vista el impacto que los niveles más agregados de la sociedad tienen sobre esas capacidades. En este sentido podemos distinguir dos niveles de participación: la participación de los miembros de las comunidades en la decisión o contribución de las acciones comunitarias / municipales y la participación de las comunidades o de sus representantes en desarrollos económicos, políticos y sociales más amplios que afectan a la comunidad. Muchas veces la pregunta que se hacen quienes llevan adelante programas de desarrollo es cómo la comunidad puede participar en ese programa cuando la pregunta debería ser cómo los funcionarios encargados de implementar esos programas pueden participar en los esfuerzos de los miembros de la comunidad para mejorar sus condiciones de vida. El desafío es entonces cómo al mismo tiempo escuchar y facilitar un proceso por el cual la comunidad empieza a percibir temas que no percibían como problemas bajo una nueva luz, y hacer conexiones entre esos temas y los originariamente concebidos por los programas como problemas clave.

Además del rol instrumental de la participación en asegurar mejores decisiones y mayores niveles de efectividad en la implementación, ella en sí misma profundiza la democracia. La participación contribuye a los esfuerzos de desarrollo a través de los canales de representación, voz y accountability.

El empoderamiento desde un EDH significa entonces ayudar a la gente a que aprenda a reclamar y demandar por sus derechos y a participar en las decisiones que atañen sus vidas y el desarrollo de sus comunidades.

### **Implicancias operativas del enfoque basado en derechos en la planificación local: Niveles de aplicación de la metodología e implicaciones prácticas**

Existen tres niveles de aplicación de la metodología de planificación local con un EDH.

En primer lugar, a nivel transversal, implica la aceptación y el reconocimiento de los principios y estándares de derechos humanos en todas las acciones del proceso. Particularmente, la participación y la no discriminación deberán guiar todas las etapas. A nivel operativo, este reconocimiento posee implicancias en términos de comunicación y difusión, para lo cual deberá diseñarse un plan de comunicación permanente y transversal.

En segundo lugar, en la definición de los objetivos del proceso de planificación, supone una identificación de los derechos humanos como objetivos de políticas públicas. Este cambio de mirada no implica necesariamente cambios en qué se hace, sino en cómo y por qué se hace. Esto es, centrarse en los procesos para alcanzar resultados y confrontar problemas tales como la exclusión social y la reducción de la pobreza. En este sentido, el uso de los estándares y principios de derechos humanos, puede asegurar que los objetivos son planteados y perseguidos de forma equitativa, inclusiva y sustentable.

Por último, en la implementación y monitoreo de la estrategias de reducción de la pobreza, la metodología de derechos posee implicaciones prácticas concretas para cada una de las fases del proceso. Siguiendo el esquema tradicional de planificación (preparación, diagnóstico, formulación, implementación y seguimiento), veremos a continuación los puntos de entra-

da del EDH, sus intervenciones operativas y su relación con los principios de derechos.

#### *Preparación*

Asegurar el compromiso político con todo el proceso de planificación desde un EDH.

#### *Diagnóstico*

- Recolectar información desagregada no sólo demográfica y económica básica, sino también sobre las características administrativas del Estado, el marco legal y sobre los planes y programas existentes, incluyendo el análisis de su accesibilidad, aceptabilidad, universalidad, etc.
- Revisar los materiales relevantes disponibles.
- Identificar los problemas y qué derechos humanos se encuentran afectados por ellos.
- Evaluar cuáles son los derechos humanos afectados, negados o violados.
- Identificar cuáles son los derechos de los titulares de derechos bajo cada uno de los derechos afectados y cuáles son las obligaciones del Estado para respetar, proteger y cumplir dichos derechos, evaluando al mismo tiempo si y cómo los derechos afectados se encuentran protegidos por el marco legal nacional/provincial/municipal; es decir, si es un problema de falta de protección legal o de implementación.
- Priorizar las cuestiones relevantes, prestando atención especial a los grupos vulnerables identificados. Las prioridades deben ser establecidas pensando en dar respuesta a preguntas tales como: ¿cuál es el problema?; ¿por qué es un problema?; ¿quién y cómo se encuentra afectado por el mismo?; ¿qué derechos y de quiénes están afectados por el problema/cuestión?; ¿quiénes son los más afectados entre ellos?; ¿para quién es una prioridad y por qué?; ¿para quién es más importante el problema?
- Analizar los actores involucrados y aquellos que se ven afectados y/o poseen alguna influencia sobre los problemas/cuestiones. Para ello, es importante establecer quiénes son los titulares de derechos y quiénes son los más afectados o vulnerables, quiénes los responsables de definir e implementar las políticas públicas (duty-bearers), qué responsabilidades tienen y qué necesitan para actuar, y si hay y cuáles son los posibles "grupos de influencia" existentes.
- Realizar los Análisis causal, de capacidades y de brechas, incluyendo análisis de derechos y obligaciones.

Guía para contribuir al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en el nivel local

*Algunas preguntas orientadoras para tener en cuenta en esta etapa del proceso de planificación serían:*

- ¿Cuáles son los DDHH/metás prioritarios a diagnosticar?
- ¿Cuál es el/los ámbito/s territorial/es más apropiados para el diagnóstico? Foco en regiones marginales / nivel provincial, etc.
- ¿Quiénes son los responsables de las principales políticas?
- ¿Qué influencia directa tiene la provincia/el Municipio en las mismas?
- ¿Cuáles son las dimensiones principales del análisis? Ej.: Diferencias y o obstáculos en el acceso a servicios, responsabilidades institucionales, capacidades de reclamo de la población, rol de la Soc. Civil, etc.
- ¿Qué metodologías de investigación utilizar?
- ¿Cómo aclarar a los participantes que el acento es sobre los derechos más que sobre las necesidades?

#### *Formulación y programación*

- Definir una visión conjunta y compartida por la comunidad.
- Establecer objetivos y metas en el proceso de planificación, basados en las prioridades identificadas en el diagnóstico e involucrando tanto a los agentes del gobierno local como a la comunidad.
- Considerar la cuestión de las competencias jurisdiccionales de los gobiernos locales.
- Establecer buenas líneas de base e indicadores de derechos humanos que consideren los demás niveles de gobierno con incidencia local.

Algunas preguntas guía en esta etapa serían:

- ¿Son suficientes/demasiadas dimensiones en relación a las realidades locales?
- ¿Con qué derechos se relacionan?
- ¿Quiénes son los responsables por las mismas?
- ¿Qué influencia directa tiene la provincia / el municipio sobre ellas?
- ¿Son ambiciosas/insuficientes las metas?
- ¿Quién participa y cuando?
- ¿Cómo asegurarse la participación de los grupos postergados y excluidos?
- ¿Quién es responsable de la implementación?
- ¿Cómo se coordinan diferentes actores?
- ¿Cómo se involucra al gobierno nacional / gobiernos municipales?
- ¿Qué mecanismos de responsabilidad se prevén para permitir la rendición de cuentas?

- ¿Cómo se asegura que los principios de DDHH sean respetados durante el proceso de implementación?

#### *Implementación y seguimiento*

- Someter la estrategia a debate o consulta pública, con el fin de validar el documento.
- Aprobar legal y formalmente la misma, de acuerdo con la normativa municipal.
- Establecer un mecanismo de seguimiento permanente y participativo.
- Construir un sistema de información que incluya indicadores de derechos humanos y establezca metas intermedias para facilitar la evaluación periódica de las políticas y alertar sobre cualquier desajuste o problema que surja.

Algunas preguntas a formular para la definición del mecanismo de seguimiento serían:

- ¿Quién realiza el monitoreo?
- ¿Quién es responsable de los resultados?
- ¿Qué se monitorea?
- ¿Con qué indicadores? ¿Cada cuánto?
- ¿Con qué metas intermedias?
- ¿Qué desagregación de indicadores se necesitan?
- ¿Cómo construir indicadores cualitativos?
- ¿Cómo se apropia el gobierno de las lecciones aprendidas?

#### *Comunicación y difusión:*

Si bien las tareas de comunicación no son fáciles de sintetizar, ya que surgen como consecuencia de las características de cada proyecto, se proponen algunas pautas a seguir en el diseño de estrategias:

- Que su proceso de diseño e implementación favorezca la inclusión, la participación, la transparencia, y el debate público, creando un imaginario que trascienda los objetivos y plazos del proceso de planificación en sí mismo.
- Que contenga mensajes entendibles para cada uno de los grupos involucrados y la ciudadanía en general.
- Que dichos mensajes surjan de espacios de participación e intercambio con todas las personas, instituciones o grupos involucrados. Los "sentidos" del proceso de planificación no son el resultado de una "invención" de los equipos de comunicación, sino el resultado de un aprendizaje que se pro-

duce en el compartir de ideas y experiencias, apreciarlas y estimular su creación.

- Pensar y elegir cuidadosamente el medio y el mensaje correspondiente.
- En el ámbito local, realizar una evaluación de los medios de comunicación disponibles, sus ventajas y deficiencias: alcance, potencia, cifras y perfil de audiencia o lectores.
- Conocer los circuitos formales e informales de circulación de la información.

Algunas preguntas orientadoras pueden ser:

- ¿Para qué?
- ¿Facilitar el diagnóstico e incentivar la participación?
- ¿Difundir resultados?
- ¿Mensajes específicos o generales?
- ¿Cuándo?
- ¿A quién?
- ¿Cómo? ¿Con qué medios?
- ¿Quién es responsable?
- ¿Un material único o focalizado?

### Conclusión

En este capítulo, hemos intentado destacar las ventajas de emplear un enfoque de derechos humanos en los procesos de planificación a nivel local. El EDH no implica planificar de una manera diferente o novedosa, sino que supone una mirada particular al proceso de planificación, al reforzar un enfoque integral para las políticas de reducción de la pobreza. Desde este enfoque la pobreza es vista como una violación de derechos humanos y las respuestas estatales que se diseñan para su superación también deben y pueden ser encauzadas desde un enfoque integral de derechos, tanto en la búsqueda de resultados, como en los procesos que las mismas desarrollan. Así, las políticas de superación de la pobreza deben responder, en su diseño, implementación y exigibilidad a los principios y estándares de derechos humanos.

El EDH promueve el logro simultáneo de estándares de derechos humanos (resultados del desarrollo) así como también procesos de desarrollo que adhieran a los principios de derechos humanos: universalidad, indivisibilidad, participación, no discriminación y rendición de cuentas.

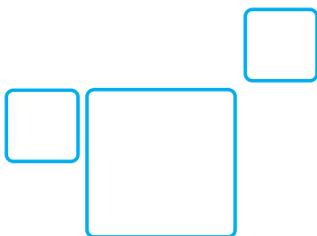
El EDH supone, como todo derecho, un mecanismo de exigibilidad y garan-

tía por parte del Estado. Consecuentemente, basa su estrategia en la participación y el empoderamiento de los titulares de derechos para asegurar la centralidad de la ciudadanía en condiciones de igualdad en los procesos de reducción de la pobreza y al mismo tiempo, es la vía para hacer efectivas las obligaciones jurídicas impuestas por los tratados internacionales de derechos humanos.

El EDH asegura una participación inclusiva en los procesos de formulación e implementación de políticas públicas, implica un desarrollo de capacidades y de otorgamiento de poder a los sectores más vulnerables y facilita la identificación de procesos que obstaculizan la equidad en el acceso a los recursos. Finalmente, facilita la identificación de responsabilidades, deberes y mecanismos de reclamo.

### Referencias bibliográficas

- Abramovich, Víctor; Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo en Revista de la CEPAL 88, abril 2006.
- Action 2 Inter Agency Task Force Et United Nations System Staff College (2007), "Human Rights-based Approach to Programming. Facilitation Guide".
- CELS, Las políticas para la disminución de la pobreza implementadas en la Argentina entre los años 2002 y 2005. Un análisis desde la perspectiva de Derechos Humanos, 2006. [www.cels.org.ar](http://www.cels.org.ar).
- Hunt, P.; S. Osmani y M. Nowak (2004) "Summary of the Draft Guidelines on A Human Rights Approach To Poverty Reduction", Office of the High Commissioner for Human Rights, mimeo.
- Jonsson, Urban (2003): Human Rights Approach to Development Programming. Nairobi: UNICEF.
- Lo Vuolo, R.; Barbeito, A., Pautassi, L. y Rodríguez Enriquez, C. (1999) La pobreza de la política contra la pobreza. Buenos Aires, CIEPP/Miño y Dávila eds.
- OECD (2006), Integrating Human Rights into Development. Donor Approaches, Experiences and Challenges.
- OHCHR, Frequently Asked Questions on a Human Rights-Based Approach to Development Programming.
- PNUD Argentina (2008), Capacidades del Estado y Demandas Ciudadanas.
- UNDP Bosnia (2008), Development for all: Guide for community leaders on planning rights based local development. [www.aldi.ba](http://www.aldi.ba)
- UN-HABITAT (2006), United Nations Human Settlements Programme, Nairobi, Kenya: Localising the Millennium Development Goals. A guide for municipalities and local partners".



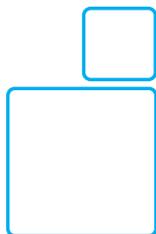
### COLABORARON EN ESTA PUBLICACION

#### CONSEJO NACIONAL DE COORDINACION DE POLITICAS SOCIALES (CNCPS)

- LUIS DI PIETRO
- ANA MARIA VIVORI
- ADRIANA CLEMENTE
- SOLEDAD GARCIA CONDE
- FERNANDO CAMBON

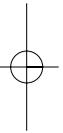
#### PROGRAMA NACIONES UNIDAS (PNUD)

- DANIEL KOSTZER
- MILENA LEVI
- MANUELA THOURTE
- MANUEL IRIZAR
- MARIANO SAN MARTIN
- GIMENA DE LEON





Guía para contribuir al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en el nivel local



Buenos Aires, Agosto 2009 - Producción Gráfica: GRAPHIX

