

LINEAMIENTOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL ENFOQUE DE DERECHOS Y LA ATENCIÓN DIFERENCIAL A GRUPOS ÉTNICOS EN LA GESTIÓN DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES

Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible

Equipo Asuntos Étnicos

2016



DNP Departamento
Nacional
de Planeación



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA



Ampliando Oportunidades en el Mundo



LINEAMIENTOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL ENFOQUE DE DERECHOS Y LA ATENCIÓN DIFERENCIAL A GRUPOS ÉTNICOS EN LA GESTIÓN DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES

Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible

Equipo Asuntos Étnicos

2016

“Esta cartilla fue posible gracias al generoso apoyo del pueblo de los Estados Unidos a través del Programa para Afrodescendientes e Indígenas de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Los contenidos son responsabilidad del Departamento Nacional de Planeación y no necesariamente reflejan las opiniones de USAID o del gobierno de Estados Unidos”.

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.	5
CAPÍTULO I BASES CONCEPTUALES Y NORMATIVAS DE LOS LINEAMIENTOS.	7
1. ORIENTACIONES CONCEPTUALES.	7
1.1. ¿Qué es el Enfoque de Derechos para la Atención Diferencial?	7
1.2. ¿Qué es el Enfoque Diferencial?	7
1.3. ¿Qué es el Enfoque Diferencial Étnico?	10
1.4. ¿En qué consiste la planificación territorial con enfoque diferencial étnico?	11
2. ORIENTACIONES NORMATIVAS.	14
2.1. Principales instrumentos internacionales que fundamentan los derechos colectivos e individuales de los grupos étnicos.	14
2.2. Principales instrumentos nacionales que fundamentan los derechos colectivos e individuales de los grupos étnicos.	15
CAPÍTULO II ORIENTACIONES PARA INCORPORAR EL ENFOQUE DE DERECHOS PARA LA ATENCIÓN DIFERENCIAL ÉTNICA EN LA GESTIÓN DEL DESARROLLO TERRITORIAL.	19
1. PARTICIPACIÓN DE LOS GRUPOS ÉTNICOS EN LOS PROCESOS DE PLANIFICACIÓN.	20
2. INCLUSIÓN DEL ENFOQUE DIFERENCIAL ÉTNICO EN LOS PLANES DE DESARROLLO.	21
2.1. Diagnóstico y caracterización de la población perteneciente a los grupos étnicos.	22
2.2 Articulación entre instrumentos de planificación de los grupos étnicos con la planificación de la entidad territorial.	24
3. GESTIÓN Y PROGRAMACIÓN PRESUPUESTAL CON ENFOQUE DIFERENCIAL ÉTNICO.	27
3.1. ¿Qué es el proceso presupuestal y su distribución?	27
3.2. Rentas y fuentes de financiamiento relacionadas con los grupos étnicos.	30
3.2.1. Los proyectos como herramientas básicas para la inversión de recursos con enfoque diferencial para grupos étnicos.	31
3.2.2. Fuentes de ingreso para las entidades territoriales, derivados de la compensación del impuesto predial por presencia de figuras de titulación colectiva de grupos étnicos.	33
3.2.3. Fuentes de ingreso con destinación específica para la financiación de gastos de inversión focalizada para grupos étnicos.	34
4 DISEÑO DE MECANISMOS DE SEGUIMIENTO, MONITOREO Y EVALUACIÓN.	39
4.1. ¿En qué consiste el seguimiento, monitoreo y evaluación de políticas, planes y programas?	39
4.2 ¿Cuál es el Enfoque Conceptual del Seguimiento y Monitoreo?	40
4.3 Pautas para el seguimiento y monitoreo en el marco del enfoque diferencial étnico. .	43



4.4 Algunos ejemplos de inclusión del enfoque diferencial étnico en la gestión territorial.
50

ALGUNAS RECOMENDACIONES PARA LOS PROCESOS DE AJUSTE INSTITUCIONAL CON ENFOQUE DIFERENCIAL ÉTNICO..... 53

- **Recomendaciones para establecer relaciones entre organizaciones de los grupos étnicos y gobierno** 53
- **Recomendaciones generales para identificar estrategias de ajuste institucional con enfoque diferencial étnico** 54

GLOSARIO 56

BIBLIOGRAFIA 60

ANEXO 1 63

ANEXO 2 65

ANEXO 3 68

ANEXO 4 69

ANEXO 5 72

LINEAMIENTOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL ENFOQUE DE DERECHOS Y LA ATENCIÓN DIFERENCIAL A GRUPOS ÉTNICOS EN LA GESTIÓN DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES

Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible

Equipo Asuntos Étnicos¹

INTRODUCCIÓN.

Los lineamientos que se presentan en este documento, son resultado de discusiones y reflexiones iniciadas hace ya varios años por distintas entidades del orden nacional de gobierno, entre ellas, el Departamento Nacional de Planeación. A partir de estas reflexiones se pudo identificar la necesidad de organizar un cuerpo de orientaciones que facilitaran la incorporación del enfoque de derechos para la atención diferencial de los grupos étnicos por parte de las entidades territoriales y sus gobernantes, mediante la definición y gestión de procesos que promuevan el desarrollo de los grupos étnicos existentes en el territorio, en consonancia con el desarrollo territorial, para así contribuir a la protección y valoración de la diversidad étnica y cultural.

La fuente y el fundamento de los lineamientos que se plantean, son los fines esenciales del Estado establecidos en la Constitución Política de 1991, que define a Colombia como un Estado social de derecho, democrático, participativo y pluralista, fundado en el respeto de la dignidad humana, que reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana.

A este respecto, pese a los esfuerzos significativos que ha tenido el país en el cumplimiento del mandato de construir conjuntamente una sociedad diversa, pluriétnica e incluyente, es necesario reconocer y garantizar los derechos individuales y colectivos de los grupos étnicos, mediante la materialización de políticas y acciones concretas para la inclusión del enfoque diferencial étnico en planes, programas, proyectos, procedimientos e instrumentos de los agentes gubernamentales del orden nacional y territorial y promover la participación de los grupos étnicos en las decisiones que afectan su vida social, cultural, ambiental, económica y política.

En este marco, los lineamientos aquí plasmados pretenden constituirse como descriptores de pautas y criterios para el diseño y desarrollo de políticas públicas incluyentes de los grupos étnicos, para lo cual se sustentan en un conjunto de normas del orden nacional e internacional que consagran los derechos de estos grupos y los mecanismos para su garantía.

En este sentido, el propósito de estos lineamientos para “nuevos gobernantes”² es: **ofrecer elementos conceptuales, metodológicos e instrumentales que permitan la incorporación del**

¹ El equipo de asuntos étnicos conformado por: Juan Alberto Cortés Gómez, Ana María Arias Covalada, Angela María Moya, María Marcela Hoyos, Libia Tattay Bolaños y Alba Simbaqueba Torres. Email de contacto jacortes@dnpp.gov.co

² Nos referimos a una generación de mandatarios territoriales con capacidades y competencias interculturales, que piensan el desarrollo local y regional como engranajes a partir de los principios que orientan el ejercicio de gestión pública y aplican instrumentos y metodologías para la inclusión en términos del desarrollo integral, preparados para gobernar en el contexto del proceso de paz y post-conflicto.



enfoque diferencial étnico en los Planes de Desarrollo Territoriales y en las políticas públicas que se adelanten para el desarrollo de la región. Ahora bien, si el Plan de Desarrollo es el instrumento principal de gestión de las políticas públicas territoriales, se debe tener en cuenta que no es el único, por lo tanto es imprescindible que los instrumentos de planeación territorial, como el Plan de Ordenamiento Territorial - POT y los planes sectoriales, guarden coherencia.

Para esto, los lineamientos pretenden generar reflexiones y conocimiento de las competencias así como de la corresponsabilidad de las entidades territoriales y de sus actores institucionales en el desarrollo de condiciones de equidad.

Para el desarrollo de este documento se plantean dos capítulos: el primero sienta las bases conceptuales y normativas como referentes para incorporar el enfoque de derechos para la atención diferencial de los grupos étnicos en la gestión del desarrollo territorial; el segundo, contiene elementos metodológicos e instrumentales para la identificación de la población, el diseño de instrumentos de planeación, el desarrollo de planes, programas y proyectos, así como la programación presupuestal y el empleo de mecanismos de seguimiento pertinentes a los propósitos de inclusión y fomento de la diversidad étnica y cultural en el país.

CAPÍTULO I

BASES CONCEPTUALES Y NORMATIVAS DE LOS LINEAMIENTOS.

1. ORIENTACIONES CONCEPTUALES.

1.1. ¿Qué es el Enfoque de Derechos para la Atención Diferencial?

El enfoque de derechos para la atención diferencial es una forma de abordar, comprender e identificar alternativas de respuesta a las necesidades de una población específica que generen condiciones para **garantizar el ejercicio de sus derechos individuales y colectivos** y el restablecimiento de los derechos vulnerados.

El enfoque de derechos para la atención diferencial se sustenta en tres puntos fundamentales: (a) Reconocimiento de los grupos de población como titulares (sujetos) de derechos y deberes individuales y colectivos; (b) Diseño de mecanismos que aseguren el ejercicio de los derechos; (c) Generación de condiciones que propendan por el desarrollo integral y armónico, reconociendo la igualdad y dignidad humana, fortaleciendo lo social y lo comunitario.

Desde esta perspectiva se reconoce que en la población colombiana existen grupos que por sus particularidades requieren que el Gobierno desarrolle acciones que hagan efectivo el ejercicio pleno de sus derechos.

El reconocimiento de los derechos de los distintos grupos poblacionales en la Constitución Política y en otras disposiciones del nivel internacional o nacional, no es suficiente para transformar las dinámicas institucionales y las políticas públicas de atención y reconocimiento efectivo de los derechos de las personas en cuanto a sus particularidades de género, orientación e identidad sexual, momento de su ciclo vital, pertenencia étnica, condición de discapacidad o condición de víctimas del conflicto armado. Por ello es necesario avanzar en acciones y políticas que posibiliten el ejercicio pleno de sus derechos y propicien el desarrollo de los grupos poblacionales en los contextos territoriales.

El enfoque de derechos para la atención diferencial tiene como fin último la garantía del ejercicio de derechos de los grupos poblacionales, procurando la inclusión y el reconocimiento de sus características y situaciones particulares.

1.2. ¿Qué es el Enfoque Diferencial?

Alrededor de lo que es el enfoque diferencial existen muchos estudios y puntos de vista, sin embargo no existe un concepto unificado acerca de lo que es y significa asumir este enfoque para trabajar a partir de éste; por esta razón, el Departamento Nacional de Planeación ha propuesto definir el enfoque diferencial como una forma de analizar, actuar, valorar y garantizar **el desarrollo de una población**, basada en sus características diferenciales desde una perspectiva de equidad y diversidad.

En ese sentido, se considera la diversidad de la población que se encuentra en un territorio y desde allí sus necesidades y requerimientos a partir de lo cual se consideran sujetos de desarrollo que se deben atender mediante políticas diferenciales promoviendo así una visión múltiple de las opciones de desarrollo que respetan la diversidad de género, momento del ciclo de vida, situación de discapacidad y/o pertenencia étnica. Es así como, *“la aplicación de este enfoque podría contribuir a superar las visiones asistencialistas para la población y de bajo impacto en el largo plazo, y también, concretar mecanismos que reproduzcan la inclusión y el desarrollo con equidad.”*³

Aunque la condición de víctimas de conflicto armado, no es considerado uno de los enfoques diferenciales, es importante que las entidades territoriales tengan en cuenta la población con esta condición en sus procesos de planeación territorial.

Esta forma de análisis permite por medio de categorías de diferenciación identificar la situación de derechos y de vulnerabilidad de la población, evidenciar las diferencias sociales y culturales de los grupos, sus condiciones y necesidades básicas insatisfechas, con el fin de tener un punto de partida para emprender acciones y definir políticas para la atención diferencial que debe brindarles el Estado a través del gobierno nacional y los gobiernos regionales y locales.

El desarrollo del enfoque diferencial tiene como finalidad, brindar una respuesta acorde con las necesidades de la población, adecuar la política pública a las características particulares de la misma, y generar las acciones tendientes a garantizar el ejercicio de sus derechos.

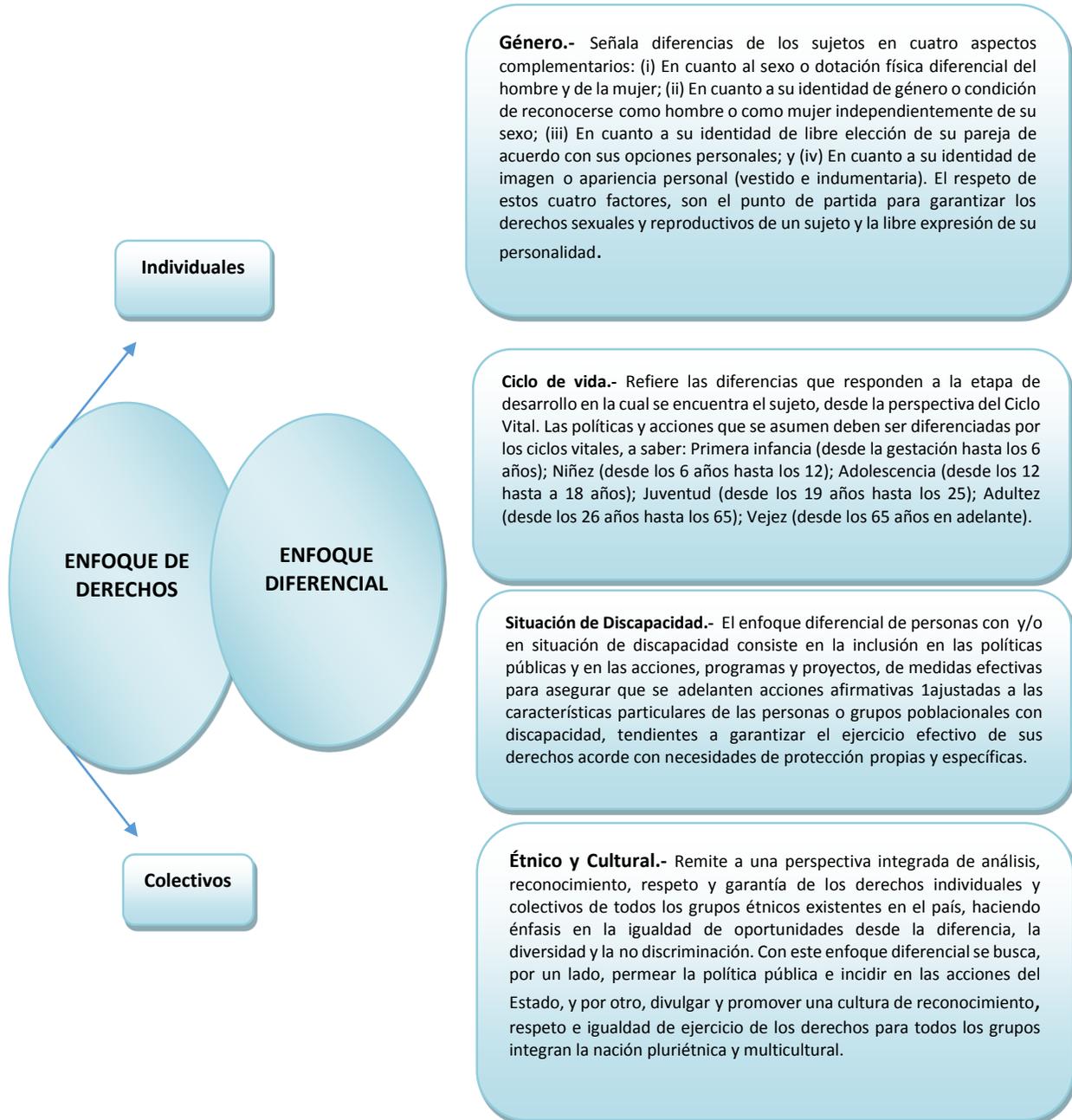
Existen cuatro enfoques diferenciales, a saber: momento del ciclo de vida, género, pertenencia étnica y condición de discapacidad, a las cuales se debe adicionar la condición de víctimas del conflicto armado. Estos enfoques pueden coincidir en un mismo grupo de población razón por la cual, a la hora de planear y desarrollar una política o una intervención territorial, se debe considerar previamente cada una de ellos para tener una visión global de la población en el territorio.

Un ejemplo, es la implementación de acciones o políticas basadas en una perspectiva diferencial étnica, como la que nos convoca en estos lineamientos, las cuales deben tener en cuenta que al interior de estos grupos se presentan las otras perspectivas diferenciales de edad, género y condición de discapacidad a la par de formas de relación con la tierra y el territorio, sistemas culturales de producción y alimentación, formas de organización social y familiar, procesos de socialización, así como prácticas para la resolución de conflictos.

El gráfico que sigue resume los principales elementos de cada uno de las perspectivas del enfoque diferencial y en el anexo 1 se puede ampliar la información.

³ Guía para la Incorporación de la Variable étnica. Subdirección de Ordenamiento y Desarrollo Territorial. Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible. Documento de Trabajo. 2012. Pág.: 23

Gráfico 1. Relación entre el enfoque de derechos y el enfoque diferencial.



1.3. ¿Qué es el Enfoque Diferencial Étnico?

El enfoque diferencial étnico remite a una perspectiva integrada de análisis, reconocimiento, respeto y garantía de los derechos individuales y colectivos de todos los grupos étnicos existentes en el país, haciendo énfasis en la igualdad de oportunidades desde la diferencia, la diversidad y la no discriminación.

Con esto se busca, por un lado, permeabilizar la política pública e incidir en las acciones del Estado, y por otro, divulgar y promover una cultura de reconocimiento, respeto e igualdad en el ejercicio de los derechos para todos los grupos que integran la nación pluriétnica y multicultural, y así dimensionar los alcances de su inclusión en la agenda pública y la incidencia en sus procesos comunitarios y organizativos.

El enfoque diferencial étnico se sustenta en la Constitución Política de 1991⁴ que reconoce al país como pluriétnico y multicultural, y consagra derechos fundamentales relacionados con la diversidad cultural y lingüística, la identidad, la participación y la autonomía de los grupos étnicos. De esta manera el Estado consagra, el derecho a ser reconocidos y protegidos en el marco de la diversidad étnica y cultural del país (Art. 7); el derecho a ser reconocidas dignamente sus manifestaciones culturales, en igualdad a los demás que conviven en el país como fundamento de la nacionalidad (Art. 70), y oficializa las lenguas y dialectos de los grupos étnicos en sus territorios (Art. 10)⁵.

En Colombia la diversidad étnica hace referencia al reconocimiento y existencia de tres grupos étnicos, a saber: Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras- NARP, Pueblos Indígenas y el Pueblo Rrom o Gitano.

Con base en la información del Censo General (DANE) 2005, se auto reconocieron como pertenecientes a grupos étnicos un total de 5.709.237 personas, equivalentes a 13,7% del total de la población nacional, distribuidos de la siguiente manera:

Tabla 1. Distribución de población por auto reconocimiento de pertenencia étnica

GRUPO ÉTNICO	POBLACIÓN (Personas)
Negro, Mulato, Afrocolombiano	4.273.722
Pueblos Indígenas	1.392.623
Raizales del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina	30.565
Palenqueros	7.470
Rrom o Gitano	4.857
TOTAL	5.709.237

⁴ Presidencia de la República. Constitución Política de Colombia 1991.

⁵ Los derechos de los grupos étnicos hacen parte del llamado bloque de constitucionalidad, el cual es definido por la Corte Constitucional como aquella unidad jurídica compuesta “por...normas y principios que, sin aparecer formalmente en el articulado del texto constitucional, son utilizados como parámetros del control de constitucionalidad de las leyes, por cuanto han sido normativamente integrados a la Constitución, por diversas vías y por mandato de la propia Constitución. Son pues verdaderos principios y reglas de valor constitucional, esto es, son normas situadas en el nivel constitucional, a pesar de que puedan a veces contener mecanismos de reforma diversos al de las normas del articulado constitucional strictu sensu.” Corte Constitucional, Sentencia C-067 de 2003.

Más allá del reconocimiento de la diversidad étnica, se debe promover el desarrollo, la identidad y la pervivencia de la cultura de los pueblos indígenas, las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras y del pueblo Rrom o Gitano. El reconocimiento de lo étnico debe tomar en consideración su concepción de mundo, de bienestar y de relación consigo mismo, con los otros y con el territorio, las formas de relación e interacción al interior de sus grupos y con las otras culturas; su normatividad propia y sus formas de gobierno.

El Estado, partiendo del reconocimiento de cada uno de los grupos étnicos como sujetos individuales y/o colectivos de derechos⁶, debe garantizar la adecuación y/o creación de programas y servicios que garanticen la materialización de la atención diferencial para el goce efectivo de sus derechos.

1.4. ¿En qué consiste la planificación territorial con enfoque diferencial étnico?

Planificar es prever y decidir hoy las acciones que transformarán la situación actual (línea de base), en una situación futura deseable y posible, utilizando eficiente y racionalmente los recursos disponibles⁷; es un proceso transversal y estratégico de la gestión pública y su núcleo es el Plan de Desarrollo⁸ que requiere para su eficaz implementación, la formulación, uso continuo y articulación de diferentes instrumentos de trabajo en cada una de las etapas de planeación, ejecución, seguimiento y evaluación.

Los instrumentos de planificación son complementarios, interdependientes, comparten información y se interrelacionan constantemente, con el fin de aportar información estratégica para retroalimentar la gestión pública territorial⁹ y su uso se constituye en una práctica que busca aprovechar las oportunidades presentes en los ciudadanos y en el territorio, reducir o mitigar las amenazas a las que está expuesto el territorio, potencializando las fortalezas, transformando las debilidades, para dar soluciones a problemáticas, brindar atención a las necesidades de los grupos poblacionales y procurar la transformación de conflictos, por medio de políticas y estrategias que de manera eficiente apunten al cumplimiento de objetivos y metas en un tiempo determinado para el beneficio común.¹⁰

Para el Departamento Nacional de Planeación la planificación se fundamenta en el desarrollo integral definido como *“un derecho humano fundamental reconocido internacionalmente, es un proceso de transformación multidimensional, sistémico, sostenible e incluyente que se genera de manera planeada para lograr el bienestar de la población en armonía y equilibrio con lo ambiental (natural y construido), lo socio-cultural, lo económico, y lo político-administrativo en un territorio*

⁶ Los derechos colectivos de los grupos étnicos reconocidos en la Constitución Política son: el derecho a la identidad, a la autonomía, al territorio, la participación, y al desarrollo propio en el marco de sus usos y costumbres.

⁷ El proceso de planificación en las entidades territoriales: El Plan de Desarrollo y sus Instrumentos para la Gestión 2008-2011. Pág. 9

⁸ Sus principios, características y contenidos se encuentran descritos en la *Guía para la gestión pública territorial. Planeación para el desarrollo Integral de las entidades territoriales. El Plan de Desarrollo 2012-2015*. Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible. Grupo de Gestión Pública Territorial. Convenio Fondo de Población de las Naciones Unidas- Universidad Externado de Colombia. Fundación Nueva Cultura. Bogotá, Colombia. 2011. Págs.: 28 y ss. Este documento se encuentra el Kit Territorial en el siguiente enlace: <http://www.portalterritorial.gov.co/documentos.shtml>

⁹ Confrontar *Ibíd.* Pág.: 17 y ss. Este documento se encuentra el Kit Territorial en el siguiente enlace: <http://www.portalterritorial.gov.co/documentos.shtml>

¹⁰ Confrontar *Ibíd.* Pág.: 17 y ss.

determinado (un municipio, un distrito, un departamento, una región, un país), y teniendo en cuenta el contexto global.”¹¹

Las directrices estratégicas para guiar la gestión del desarrollo integral son¹²:

- La garantía de los derechos humanos individuales y colectivos.
- El fortalecimiento de la democracia participativa y pluralista.
- [...] transformaciones en las dimensiones poblacional, económica, socio – cultural, político administrativa y ambiental.

Gráfico 2. Planificación para el Desarrollo Integral.



Reconocer a los grupos étnicos como actores claves en los procesos de planificación y por tanto en el desarrollo integral de los territorios, implica comprender sus visiones, autoridades, formas e instancias de participación e incluso los recursos de que disponen, para incluir de manera adecuada estas particularidades.

En el marco de los procesos de planificación territorial el Plan de Desarrollo es una herramienta fundamental donde se concreta la visión de desarrollo integral en el cual debe visibilizarse el enfoque de derechos para la atención diferencial de los grupos étnicos. El Plan de Desarrollo es un “*instrumento político, técnico, prospectivo, democrático y participativo donde la Administración*

¹¹ Guía para la gestión pública territorial. Planeación para el desarrollo Integral de las entidades territoriales. El Plan de Desarrollo 2012-2015. Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible. Grupo de Gestión Pública Territorial. Convenio Fondo de Población de las Naciones Unidas- Universidad Externado de Colombia. Fundación Nueva Cultura. Bogotá, Colombia. 2011. Pág.: 17.

¹² Guía para la gestión pública territorial. Planeación para el desarrollo Integral de las entidades territoriales. El Plan de Desarrollo 2012-2015. Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible. Grupo de Gestión Pública Territorial. Convenio Fondo de Población de las Naciones Unidas- Universidad Externado de Colombia. Fundación Nueva Cultura. Bogotá, Colombia. 2011. Pág.: 31.

Territorial concreta las decisiones, acciones, medios y recursos que se ejecutarán durante el período de gobierno”, de otra parte es “un instrumento de gestión y de cohesión en torno a propósitos comunes de la Administración Territorial” que “orienta el proceso de cambio progresivo de las condiciones y situación presente de un territorio hacia una situación viable, posible y deseada según lo concertado en una visión compartida de desarrollo”.¹³

Las autoridades territoriales, con sujeción a los principios de coordinación, concurrencia, subsidiariedad acompañarán la gestión local mediante acciones y recursos que articulen las metas nacionales y las apuestas regionales.

El enfoque diferencial étnico se relaciona con todos los sectores de inversión definidos en las competencias territoriales y se asocia con las cuatro dimensiones del desarrollo: Social, Económica, Ambiental e Institucional. A partir de la lectura y comprensión de la realidad de los grupos étnicos existentes en el territorio se posibilita:

- ✓ Plantear y desarrollar programas, proyectos y acciones que incluyan las características, problemáticas, necesidades, intereses e interpretaciones particulares de los grupos étnicos mediante respuestas integrales.
- ✓ Realizar acciones afirmativas que disminuyan las condiciones de discriminación y apunten a modificar condiciones sociales, culturales y estructurales que sustentan esa discriminación construyendo formas de relación equitativas, redistributivas e incluyentes.
- ✓ Integrar las prioridades de desarrollo de las comunidades de los grupos étnicos al programa de gobierno o al plan de desarrollo con su respectivo plan de inversión y presupuesto participativo, lo cual contribuye a una gestión pública territorial orientada a resultados, finanzas sostenibles, ordenamiento del territorio y cierre de brechas.
- ✓ Contribuir al cierre de brechas sociales en el territorio, mediante respuestas que pongan límite a situaciones de exclusión y de marginación de las personas y comunidades que hacen parte de los grupos étnicos.¹⁴
- ✓ Adecuar los servicios que se prestan a la población en general para que los grupos étnicos puedan acceder a ellos en igualdad de condiciones.

1.5. ¿Cuál es la relación del enfoque diferencial étnico con los Objetivos de Desarrollo Sostenible?

El primero de enero del 2016 entró en vigor oficialmente la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible que durante los próximos 15 años marcará la pauta para construir un mundo más justo y equitativo para toda la población, además de velar por el medio ambiente.

El enfoque diferencial étnico está en concordancia con la Visión de futuro contemplada en el punto 8 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en la cual se contempla “... un mundo en el que sea universal el respeto de los derechos humanos y la dignidad humana, el estado de derecho, la justicia, la igualdad y la no discriminación; donde se respeten las razas, el origen étnico y la diversidad

¹³ Guía para la gestión pública territorial. Planeación para el desarrollo Integral de las entidades territoriales. El Plan de Desarrollo 2012-2015. Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible. Grupo de Gestión Pública Territorial. Convenio Fondo de Población de las Naciones Unidas- Universidad Externado de Colombia. Fundación Nueva Cultura. Bogotá, Colombia. 2011. Págs.: 52.

¹⁴Las brechas sociales en su territorio las puede consultar en la siguiente página: <https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-territorial/Estudios-Territoriales/Estudios-y-Ejercicios/Paginas/Brechas.aspx>

cultural y en el que exista igualdad de oportunidades para que pueda realizarse plenamente el potencial humano y para contribuir a una prosperidad compartida; un mundo que invierta en su infancia y donde todos los niños crezcan libres de la violencia y la explotación; un mundo en el que todas las mujeres y niñas gocen de la plena igualdad entre los géneros y donde se hayan eliminado todos los obstáculos jurídicos, sociales y económicos que impiden su empoderamiento; un mundo justo, equitativo, tolerante, abierto y socialmente inclusivo en el que se atiendan las necesidades de los más vulnerables.”¹⁵

Así mismo, el enfoque diferencial étnico tiene relación con ocho de los Objetivos de Desarrollo Sostenible -ODS-¹⁶ y sus respectivas Metas: ODS 1: *Poner fin a la pobreza extrema para todas las personas del mundo*; ODS 2: *Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible*; ODS 3: *Garantizar una vida sana y promover el bienestar en todas las edades*; ODS 4: *Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos*; ODS 5: *Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas*; ODS 6: *Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos*; ODS 7: *Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos*; ODS 10: *Reducir la desigualdad en y entre los países*. Cada uno de los Objetivos de Desarrollo Sostenible señalados tiene sus respectivas metas indican acciones de importancia para generar desarrollo a la población en general y en específico para los grupos étnicos, desde los entes territoriales.

2. ORIENTACIONES NORMATIVAS.

Los desarrollos normativos y jurisprudenciales del nivel internacional y nacional han reconocido las necesidades y capacidades de los grupos étnicos y en correspondencia con ellas, los derechos individuales y colectivos que deben ser garantizados por el Estado en su calidad de sujetos de derechos. Entre los derechos colectivos reconocidos a los grupos étnicos se encuentran: el derecho a la identidad, a la autonomía, al territorio, a la participación y al desarrollo propio en el marco de sus usos y costumbres.

2.1. Principales instrumentos internacionales que fundamentan los derechos colectivos e individuales de los grupos étnicos¹⁷.

Puede afirmarse que uno de los principales instrumentos que sienta las bases para suprimir los hechos que constituyen discriminación contra los pueblos indígenas y las comunidades afrodescendientes es la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (1981)¹⁸.

Otros de los instrumentos jurídicos que cabe resaltar son: el Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales,

¹⁵ Asamblea General de las Naciones Unidas. 12 de agosto de 2015. Objetivos de Desarrollo Sostenible -ODS-

¹⁶ En el Anexo 2 encontrará los Ocho Objetivos de Desarrollo Sostenible –ODS, relacionados con el enfoque diferencial étnico y sus respectivas Metas.

¹⁷ En el Anexo 3 encontrará una tabla con la principal normatividad internacional referida a los derechos colectivos e individuales de los grupos étnicos.

¹⁸ En Colombia aprobada mediante la Ley 22 de 1981.

“Protocolo de San Salvador” (1988)¹⁹, que establece una ruta de exigibilidad de derechos sociales para los grupos étnicos ante la vulnerabilidad extrema por carencia de garantías económicas y sociales; y la regulación más amplia y con mayor especificidad que se ha constituido en marco interpretativo en materia de derechos de los grupos étnicos, en particular de los pueblos indígenas, que es el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes (1989)²⁰. En la misma vía, en el año 2.000 la Organización de Naciones Unidas emite la Recomendación General XXVII, mediante la que llama la atención sobre la discriminación de los Romaníes.

En el año 2001 en Durban²¹ se produce una Declaración y Programa de Acción en la que se denuncia y rechaza toda doctrina basada en la superioridad racial, en tanto afirma que todos los pueblos e individuos constituyen una única familia humana rica en su diversidad y que han aportado desde las culturas que constituyen el patrimonio común de la humanidad y que la preservación y el fomento de la tolerancia, el pluralismo y el respeto de la diversidad pueden producir sociedades más incluyentes y equitativas. Esta Declaración evidencia que el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia, pueden verse agravadas, entre otras cosas, por una distribución no equitativa de la riqueza, la marginación y la exclusión social, lo que contradice al derecho internacional en el cual toda persona tiene derecho a un orden social en el que puedan realizarse todos los derechos humanos de todos, sin discriminación de ningún tipo. De otra parte, incluye referencias y acciones específicas frente a la discriminación y exclusión de que han sido objeto los pueblos indígenas en el mundo.

También encontramos la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas de las Naciones Unidas (2007)²², que representa una elaboración más avanzada en cuanto al enfoque diferencial, en cuanto dispone que *“los pueblos indígenas son iguales a todos los demás pueblos y reconoce al mismo tiempo el derecho de todos los pueblos a ser diferentes, a considerarse a sí mismos diferentes y a ser respetados como tales.”* Adicionalmente, reconoce explícitamente el derecho a la libre determinación, a la conservación y reforzamiento de las propias instituciones políticas y a la participación en la vida política del Estado y en todo procedimiento que lleve a la adopción de decisiones que afecten a sus derechos. Reafirma el derecho a la consulta y a la cooperación de buena fe por parte de los Estados con el fin de obtener su consentimiento previo, libre e informado, y el derecho a las tierras y territorios, entre otros.

2.2. Principales instrumentos nacionales que fundamentan los derechos colectivos e individuales de los grupos étnicos.

En el nivel nacional se ha legislado sobre los derechos de los grupos étnicos y en algunos temas referidos a los pueblos indígenas, con anterioridad a la Constitución de 1991, por ejemplo en materia de organización de los cabildos y resguardos indígenas y diversos aspectos relacionados con el gobierno y la administración de los territorios indígenas (Ley 89 de 1890).

Con la Constitución Política de 1991, se dispone sobre los derechos de los grupos étnicos: la protección a la diversidad étnica y cultural (artículo 7º); la protección de las riquezas culturales y naturales de la Nación (artículo 8º); la oficialidad de las lenguas y dialectos de los grupos étnicos en

¹⁹ En Colombia aprobada mediante la Ley 319 de 1996.

²⁰ En Colombia aprobado por la Ley 21 de 1991.

²¹ Declaración y Programa de Acción de Durban. Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia. Septiembre 2001.

²² Esta Declaración fue acogida parcialmente por Colombia.

sus respectivos territorios (artículo 10); la inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad de las tierras comunales de los grupos étnicos, los resguardos y el patrimonio arqueológico de la Nación (artículo 63); el derecho de los grupos étnicos a una formación que respete y desarrolle su identidad cultural (artículo 68); la cultura como fundamento de la nacionalidad y el reconocimiento que hace el Estado de la igualdad y la dignidad de todas las culturas que conviven en el país (artículo 70); la protección al patrimonio arqueológico y cultural de la Nación para lo cual dispone reglamentar los derechos especiales que pudieran tener los grupos étnicos asentados en territorios de riqueza arqueológica (artículo 72); la circunscripción especial para garantizar la participación de los grupos étnicos en la Cámara de Representantes (artículo 176). De igual forma abre las puertas para que los diversos pueblos indígenas logren una autonomía que les permita, entre otras, ejercer el derecho fundamental al territorio, constituir los territorios indígenas como entidades territoriales y tener sus autoridades propias (Artículos 246, 286).

Los derechos de los grupos étnicos reconocidos constitucionalmente²³ se han desarrollado mediante normas de carácter general o por disposiciones específicas para alguno de dichos grupos, en capítulos o artículos que recogen su particularidad. A continuación sólo se mencionan las principales normas de protección de cada grupo étnico; sin embargo, existe una amplia normatividad en Colombia que se relaciona con la protección de los derechos de los grupos étnicos.²⁴

La Ley 70 de 1993²⁵ desarrolla los derechos de las comunidades afrodescendientes, a partir del artículo 55 transitorio de la Constitución política de 1991; esta Ley reconoce la propiedad colectiva a las comunidades negras que han ocupado tierras baldías en zonas rurales de la Cuenca del Pacífico, de acuerdo con sus prácticas tradicionales de producción. Establece mecanismos para la protección de la identidad cultural y de los derechos de las comunidades negras en Colombia como grupo étnico, y el fomento de su desarrollo económico y social, con el fin de garantizar que estas comunidades obtengan condiciones reales de igualdad de oportunidades frente al resto de la sociedad colombiana. En este sentido cuando se apela al concepto de “fomento de desarrollo” se da espacio a considerar que las comunidades negras organizadas alrededor de los consejos comunitarios deben planificar cómo desarrollarse social y económicamente desde su perspectiva.

La Ley 152 de 1994 “Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo”, señala que “las autoridades de las entidades territoriales indígenas definirán los alcances y los procedimientos de elaboración, aprobación, ejecución, evaluación y seguimiento de los planes, de acuerdo con sus usos y costumbres, atendiendo los principios generales de esta Ley y haciendo compatibles los tiempos de presentación y la articulación con los procesos presupuestales, de tal manera que se logre la coordinación de la planeación con las autoridades de las demás entidades territoriales y con la nación” (artículo 31).

²³ En la especificidad de los derechos de los pueblos indígenas la Constitución establece la circunscripción especial para garantizar la participación de los pueblos indígenas en el Senado (artículo 171); reconoce la Jurisdicción Especial Indígena esto es su justicia propia basada en usos y costumbres (artículo 246); define a los territorios indígenas como entidad territorial con autonomía para la gestión de sus intereses (artículos 286 y 287), la propiedad colectiva de los resguardos (artículo 329); las formas de gobierno de los territorios indígenas y las funciones de los Consejos indígenas, así como la protección de los territorios indígenas respecto a la explotación de recursos naturales (artículo 330); finalmente se dispone que mientras se expide la ley orgánica de ordenamiento territorial para conformar Entidades Territoriales Indígenas de que trata el artículo 329, el Gobierno podrá dictar las normas fiscales necesarias y las demás relativas al funcionamiento de los territorios indígenas y su coordinación con las demás entidades territoriales (artículo 56 Transitorio).

²⁴ En el Anexo 4 se puede consultar el inventario de la normatividad más representativa en Colombia.

²⁵ Por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política

La Ley 1381 de 2010²⁶ o ley de Lenguas, regula el reconocimiento, fomento, protección, uso, preservación y fortalecimiento de las lenguas de los grupos étnicos de Colombia, así como los derechos lingüísticos de los grupos étnicos y de los hablantes de lenguas nativas (Artículo 4º, 5º, 7º, 8º y 9º, entre otros).

Por su parte mediante el Decreto 2957 de 2010, se expide un marco normativo para la protección integral de los derechos del grupo étnico Rrom o Gitano, estableciendo entre otros aspectos, en su Artículo 6 el reconocimiento como grupo étnico con una identidad cultural propia, que mantiene una conciencia étnica particular, que posee su propia forma de organización social, posee su propia lengua; y en su Artículo 7, que las entidades territoriales sin perjuicio de su autonomía deberán tener en cuenta en la elaboración de sus planes de desarrollo, las políticas y estrategias que el Plan Nacional de Desarrollo establezca para la protección y atención del grupo étnico Rrom, cuando sus Kumpaño se encuentren en su jurisdicción. Esta norma también dispone que las Secretarías de Asuntos Étnicos o las dependencias que hagan sus veces de las Gobernaciones y Alcaldías, buscarán incluir acciones de atención diferencial para el grupo étnico Rrom o Gitano dentro de los planes, programas y proyectos que formulen.

La Ley 1450 de 2011, Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para Todos”, por primera vez incluye “Acuerdos con los grupos étnicos”, en el Anexo IV.C.1.1, resultado de la consulta previa.

La Ley 1448 de 2011²⁷ o Ley de Víctimas, que define medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno, desarrolla mediante los Decretos Ley 4633, 4634 y 4635, lo referente a las víctimas pertenecientes a cada uno de los tres grupos étnicos.

Ley 1530 de 2012 por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías, dispone el enfoque diferencial étnico en sus principios, en el requerimiento sobre la articulación de los planes de desarrollo con los planes de vida y los planes de etnodesarrollo de pueblos indígenas y comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras y la incorporación del concepto de proyectos con enfoque diferencial.

El Decreto 1953 de 2014, en desarrollo del artículo transitorio 56 de la CP, establece un régimen especial con el fin de poner en funcionamiento los Territorios Indígenas respecto de la administración de los sistemas propios de los pueblos indígenas hasta que el Congreso expida la ley de que trata el artículo 329 de la Constitución Política.

La Ley 1753 de 2015, por la que se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 -“Todos por un Nuevo País”, incluye acuerdos de consulta previa con los pueblos indígenas y el pueblo Rrom y en las Bases del plan desarrolla el enfoque diferencial en sus ejes estratégicos transversales y en la mayoría de los capítulos regionales.

²⁶ Por la cual se desarrollan los artículos 7º, 8º, 10 y 70 de la Constitución Política, y los artículos 4º, 5º y 28 de la Ley 21 de 1991 (que aprueba el Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales), y se dictan normas sobre reconocimiento, fomento, protección, uso, preservación y fortalecimiento de las lenguas de los grupos étnicos de Colombia y sobre sus derechos lingüísticos y los de sus hablantes.

²⁷ Por la cual se desarrollan los artículos 7º, 8º, 10 y 70 de la Constitución Política, y los artículos 4º, 5º y 28 de la Ley 21 de 1991 (que aprueba el Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales), y se dictan normas sobre reconocimiento, fomento, protección, uso, preservación y fortalecimiento de las lenguas de los grupos étnicos de Colombia y sobre sus derechos lingüísticos y los de sus hablantes.



Por último, cabe señalar que varias Sentencias de la Corte Constitucional se refieren al reconocimiento y protección de la diversidad étnica y cultural, entre ellas están: T-342 de 1994, T-007 de 1995, SU-039 de 1997, SU-510 de 1998, T- 652 de 1998, y T-652 de 1998, T-025 de 2004 y los Autos referidos a los grupos étnicos, por ejemplo Auto 004 de 2009 (Pueblos Indígenas) y Auto 005 de 2009 (Comunidades Afrocolombianas).

CAPÍTULO II

ORIENTACIONES PARA INCORPORAR EL ENFOQUE DE DERECHOS PARA LA ATENCIÓN DIFERENCIAL ÉTNICA EN LA GESTIÓN DEL DESARROLLO TERRITORIAL.

A continuación se plantean una serie de pautas para incorporar el enfoque de derechos para la atención diferencial étnica en la gestión del desarrollo territorial, aplicables en distintos momentos o aspectos de la vida institucional de la entidad territorial.

La gestión del desarrollo en las entidades territoriales con presencia de grupos étnicos debe ser participativa dado que dichos grupos tienen derecho a decidir sobre sus propias prioridades y a definir su propio desarrollo económico, social, cultural y organizativo.

El enfoque diferencial involucra el fortalecimiento de las capacidades organizativas y de participación de los grupos étnicos, para permitir una mejor interacción y relacionamiento entre estos y las instancias del gobierno territorial.

La administración territorial debe conocer los compromisos de Consulta Previa con los grupos étnicos, adquiridos por el Gobierno Nacional en el respectivo Plan Nacional de Desarrollo²⁸, así como otros compromisos adquiridos a fin de que sirvan como indicativos de las aspiraciones y necesidades de dichos grupos y que permitan desarrollar una acción coordinada de atención.

La responsabilidad en el cumplimiento de los fines sociales del Estado exige una acción articulada entre la Nación y las entidades territoriales así como de la corresponsabilidad entre el sector privado, los grupos étnicos y la sociedad organizada, que apunte hacia la transformación estructural, mediante estrategias incluyentes de las poblaciones diversas.

De acuerdo con lo anterior, el gobierno territorial deberá:

- Verificar y proveer los medios para que los grupos étnicos tengan representación en el Consejo Territorial de Planeación de la entidad territorial, así como en otros espacios de planificación.
- Incluir el enfoque diferencial étnico en directrices, procedimientos, instrumentos y formatos que se utilicen en el proceso de planeación, lo que permitirá la producción de herramientas fundamentadas en el enfoque diferencial étnico.
- Gestionar y programar recursos para la atención integral de necesidades de los grupos étnicos.

²⁸ Por ejemplo los compromisos de Consulta Previa con los Grupos Étnicos en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018 “Todos por un Nuevo País” se pueden consultar en el siguiente enlace <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Bases%20PND%202014-2018F.pdf> se pueden consultar los compromisos del gobierno nacional adquiridos en la Consulta Previa con pueblos indígenas y con el pueblo Rrom, en cada uno de las Estrategias Transversales de las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un Nuevo País”, en el punto D de cada una de ellas.

- Realizar seguimiento y monitoreo de los programas, planes y acciones acorde con las metas e indicadores de producto y de resultado definidos mediante la aplicación del enfoque diferencial étnico.

1. PARTICIPACIÓN DE LOS GRUPOS ÉTNICOS EN LOS PROCESOS DE PLANIFICACIÓN.

Las autoridades territoriales deben garantizar la participación activa de los grupos étnicos a través de sus autoridades propias, en los espacios de planeación establecidos por la Ley 152 de 1994 (Consejo Nacional de Planeación – CNP y Consejos Territoriales de Planeación - CTP)²⁹. Los Consejos Territoriales de Planeación constituyen el espacio de participación ciudadana para la interacción social con los gobernantes, para la planificación del territorio y para el control social de las políticas de desarrollo. Estos cumplen una función permanente y activa de debate y evaluación de las propuestas que hacen los diferentes sectores en relación con el contenido del Plan de Desarrollo Territorial³⁰.

Los CTP, al igual que el CNP, buscan garantizar la efectiva participación de la ciudadanía en la discusión de los planes de desarrollo, en sus componentes parte general o estratégica y el Plan de Plurianual de Inversiones, lo cual implica, una función permanente y activa de recepción, debate y evaluación de propuestas provenientes de los diferentes sectores en relación con el alcance y los contenidos de los planes de desarrollo.

En los CTP los delegados de los grupos étnicos tienen la oportunidad de manifestar sus necesidades y aportes, los cuales tendrán correspondencia con las necesidades y actividades contenidas en sus propias herramientas de planeación.

Para el gobierno territorial resulta clave que en el ejercicio de planificación se generen espacios de participación con los grupos étnicos, lo cual permitirá construir una visión compartida de desarrollo. Esto implica:

- Partir de los hallazgos del diagnóstico de la situación de los grupos étnicos, en el cual además de analizar las dimensiones del desarrollo poblacional, económica, ambiental (natural y construido), socio-cultural y político-administrativa, y sus interrelaciones, se consideren los contextos rural, regional, nacional y global.
- Que los entes territoriales y los diferentes actores reconozcan y comprendan su territorio, y adelanten procesos de planeación acordes con los retos que ello les implica.
- Definir un escenario de largo plazo viable, posible y deseado, cuyo logro requiere de un proceso de planeación que defina estrategias, programas y recursos para alcanzarlo de manera eficiente.
- Garantizar la participación de los grupos étnicos en todas las etapas de elaboración del Plan de Desarrollo: en las mesas de trabajo para la elaboración de la versión preliminar del

²⁹ En la actualidad el Pueblo Rrom no participa en estos espacios y adelanta las consultas y gestiones necesarias para su inclusión en estos espacios.

³⁰ El artículo 9 sobre el Consejo Nacional de Planeación, numeral 7, establece que Consejo Nacional de Planeación contará con: “Cinco (5) en representación de los indígenas, de las minorías étnicas y de las mujeres; de los cuales uno (1) provendrá de los indígenas, uno (1) de las comunidades negras, otro de las comunidades isleñas raizales del archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, escogidos de temas que presenten las organizaciones nacionales jurídicamente reconocidas que las agrupen, y dos (2) mujeres escogidas de las organizaciones no gubernamentales”.

proyecto de plan de desarrollo al Consejo de Gobierno; en la presentación del Proyecto de Plan de Desarrollo al Consejo Territorial de Planeación; en el Consejo Territorial de Planeación y en las mesas de trabajo para el ajuste del Plan de Desarrollo que se debe presentar para la aprobación ante el Concejo Municipal o Asamblea Departamental.

- Conocer las estructuras organizativas de los grupos étnicos, reconociendo y respetando a sus interlocutores, quienes serán convocados a los espacios de participación para la construcción del Plan de Desarrollo³¹.
- La construcción de presupuestos participativos³² implica fortalecer prácticas democráticas, generar legitimidad en las acciones de gobierno local y facilitar la gobernanza.

Para consultar información sobre las herramientas disponibles para los nuevos mandatarios en el tema de la planificación territorial, incluyendo herramientas para la inclusión del enfoque de derechos para la atención a grupos étnicos en la gestión territorial, puede ir al siguiente enlace:

<http://www.portalterritorial.gov.co/documentos.shtml>

2. INCLUSIÓN DEL ENFOQUE DIFERENCIAL ÉTNICO EN LOS PLANES DE DESARROLLO.

Para elaborar **Planes de Desarrollo con enfoque diferencial étnico**, se plantea un “diseño a la medida”, que requiere no sólo “voluntad política” de parte de las autoridades nacionales y territoriales, y las cabezas sectoriales, sino contar con un equipo humano de servidores en los diferentes niveles (directivos, asesores y técnicos) que estén formados en temas étnicos (conozcan deberes y derechos) y que comprendan y se comprometan con la atención a la población étnica.

Por lo tanto, **es estratégico** para las autoridades políticas y responsables técnicos lograr que esta población acceda a bienes y servicios acordes a sus particularidades que mejoren sus condiciones de vida individuales y colectivas.

Para la elaboración de los instrumentos de planificación para el desarrollo con enfoque diferencial en las entidades territoriales, se plantean una serie de pasos, a saber:

- Un diagnóstico en el que se identifique y ubique plenamente a los individuos y colectivos de los grupos étnicos. Como resultado de este, se identifican y describen las dinámicas poblacionales de los grupos étnicos en términos de sus procesos políticos, sociales, económicos, ambientales y territoriales; evidenciando factores de estabilidad o de desequilibrio que dan lugar a problemáticas de desplazamiento, pobreza, marginalidad y/o violencia en la población, en lugares específicos de la entidad territorial. En este punto el gobierno local debe identificar los acuerdos regionales que han realizado los grupos étnicos en el marco de sus procesos de reclamación de derechos.

³¹ En el Anexo 5 puede consultar una reseña de las instancias de participación de los grupos étnicos.

³² Mediante sentencia c-685 de 1996 M.P. Alejandro Martínez Caballero, la Corte ha señalado que el presupuesto general de la nación es un mecanismo de racionalización de la actividad estatal en tanto y en cuanto cumple funciones redistributivas de política económica, planificación y desarrollo; es también un instrumento de gobierno y control en las sociedades democráticas (...).

- Diseño de objetivos, líneas estratégicas, planes, políticas, programas y proyectos que incluyan respuestas realizables frente a las necesidades y aspiraciones de los grupos étnicos, definiendo metas, indicadores que permitan medir su ejecución en cuanto satisfacción de dichas necesidades y aspiraciones con asignaciones presupuestales específicas, mediante el planteamiento de acciones sectoriales de política pública que incorporan la identificación diferenciada de problemáticas, necesidades e intereses específicos de cada grupo étnico.

2.1. Diagnóstico y caracterización de la población perteneciente a los grupos étnicos.

La definición de las acciones para la atención de los grupos étnicos debe partir del conocimiento de sus características, necesidades y potencialidades. Para lograr este conocimiento se puede recurrir a los estudios realizados en el territorio y a nivel nacional, al conocimiento que poseen los funcionarios que han adelantado acciones con estos grupos, al Departamento Nacional de Planeación y al Ministerio del Interior entre otras muchas fuentes.

Sin embargo, este conocimiento tiene que complementarse con visitas a los lugares del territorio donde habitan los grupos étnicos, para lograr una interacción directa con ellos y se puedan observar las condiciones de vida reales a las cuales se va a dar respuesta.

Para el logro de este conocimiento, se sugiere tener en cuenta, algunas preguntas orientadoras mínimas:

- ¿Hay grupos étnicos en la entidad territorial?
- ¿Qué grupos étnicos hay en la entidad territorial? ¿Quiénes los conforman? ¿Dónde se ubican?
- ¿Hay resguardos (pueblos indígenas), Consejos Comunitarios (comunidades negras, afrocolombianas, raizales o palenqueras) o Kumpaño (Pueblo Rrom)?
- ¿Existen otras formas de organización y asociación de grupos étnicos en su entidad territorial?
- ¿Cuáles son sus estructuras de autoridad y gobierno?
- ¿Cuáles son sus procesos políticos, sociales, económicos, ambientales y territoriales?
- ¿Qué factores generan procesos de marginalidad y/o violencia en la población de los grupos étnicos? ¿En qué lugares de la entidad territorial?
- ¿Se han presentado en la entidad territorial situaciones que impliquen conflictos de intereses o visiones diferenciadas de desarrollo frente a planes, programas y proyectos con los grupos étnicos presentes en la entidad territorial?
- ¿Cuáles son las necesidades y expectativas de los grupos étnicos existentes en la entidad territorial?
- ¿Qué instrumentos de planeación de los grupos étnicos han sido usados en su entidad territorial para concertar acciones y recursos con entidades territoriales o entidades sectoriales?
- ¿Están elaborados los planes de vida de los pueblos indígenas que habitan en su territorio?
- ¿Están elaborados los planes de etnodesarrollo de las comunidades afrocolombianas que habitan en su territorio?
- ¿Están elaboradas propuestas de desarrollo propio o un Plan del Buen Largo Camino del Pueblo Rrom?
- ¿Hay políticas diferenciales para los grupos étnicos en su territorio?

- ¿En su territorio existen pueblos indígenas o comunidades en peligro de extinción física y cultural?
- ¿Se tienen requerimientos de la Corte Constitucional para grupos étnicos que habitan en su territorio?
- ¿Se han desarrollado procesos de consulta previa para Proyectos Estratégicos de Interés Nacional-PINES, u otros temas que hayan implicado compromisos de la entidad territorial con uno o varios grupos étnicos?

Con el fin de realizar un diagnóstico más completo y complementar el análisis con los demás enfoques diferenciales para la atención y garantía de los derechos de los grupos étnicos presentes en el territorio, se sugieren los siguientes pasos:

- Con base en la identificación de los grupos étnicos presentes en el territorio realizado en el punto anterior es necesario describir el contexto en que habitan, el grado de vulnerabilidad en que se encuentran y las potencialidades con que cuentan para su desarrollo.
- Una vez se tenga esta primera aproximación, es necesario identificar los otros enfoques diferenciales (momento del ciclo de vida, de género, condición de discapacidad) y adicionalmente la condición de víctimas del conflicto armado, con el fin de responder a las necesidades y características al interior de cada grupo étnico.
 - Al cruzar el enfoque diferencial étnico con la perspectiva del ciclo de vida, se tendrá la población de niños, niñas, adolescentes, jóvenes, adultos y adultos mayores dentro del grupo étnico así como las condiciones en que se encuentran y sus necesidades de desarrollo.
 - Al aplicar la perspectiva de género se tendrá el número de hombres y mujeres en el grupo étnico y sus condiciones de identificación sexual para su atención en este sentido.
 - Es necesario identificar si en el grupo étnico existen personas en condición de discapacidad y el tipo de discapacidad que tienen.
 - Finalmente, identificar la población de los grupos étnicos en condición de víctimas de conflicto armado interno y los Planes Integrales de Reparación Colectiva -PIRC, que la entidad territorial deba articular.

Resultado de estas aproximaciones es un nivel de conocimiento de las necesidades y potencialidades diferenciales de los grupos étnicos, que permite con mayor precisión planear y desarrollar políticas o intervenciones territoriales con incidencia en una mejor calidad de vida y en el desarrollo de estos grupos de población.

La caracterización de la población puede complementarse con el planteamiento sobre la focalización de población beneficiaria que hace la Ley 715 de 2001³³ (artículo 94), y la Ley 1176³⁴ de 2007 (artículo 24) las cuales definen la focalización como un *“proceso mediante el cual se garantiza que el gasto social se asigne a los grupos de población más pobre y vulnerable”*³⁵.

Con el propósito de brindar una adecuada atención, protección y garantía a los derechos de los grupos étnicos es necesario adecuar los servicios brindados por el Estado a toda la población, para

³³ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros.

³⁴ Nueva composición de Sistema General de Participaciones

³⁵ En: <https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-social/subdireccion-de-promocion-social-y-calidad-de-vida/Paginas/focalizacion.aspx>

que los grupos étnicos puedan acceder a ellos en igualdad de condiciones de calidad y priorización de la atención, para poder superar las barreras de acceso. Una acción relevante en este sentido es contar con traductores de los grupos étnicos que tienen una lengua propia, en los servicios brindados por el Estado, a través del gobierno nacional y regional, para que la población pueda comunicarse y recibir una atención adecuada.

2.2 Articulación entre instrumentos de planificación de los grupos étnicos con la planificación de la entidad territorial.

En razón a que los procesos de planificación de las entidades territoriales y los procesos de planificación propia de los grupos étnicos obedecen a lógicas distintas, es necesario establecer el diálogo político, programático y presupuestal entre los instrumentos de planificación de uno y otro, a partir del reconocimiento de las diversas visiones de desarrollo y del respeto por las particularidades de los procesos de planificación.

Los grupos étnicos han construido instrumentos propios de planeación (Planes de Vida - Pueblos Indígenas, Planes de Etnodesarrollo - Comunidades Negras, Plan del Buen Largo Camino – Pueblo Rrom), que incorporan acciones para garantizar su pervivencia en el territorio y el mejoramiento de su calidad de vida. Estos instrumentos pueden estar plasmados por escrito o en forma oral, para lo cual se puede tener en cuenta la Circular Externa CER15 000001562-DVP- 2000 del 18 de junio de 2015, expedida por la Dirección de Asuntos Indígenas y Minorías Rrom del Ministerio del Interior.

La administración territorial deberá identificar los planes de vida, planes de etnodesarrollo o Plan del Buen Largo Camino, de los cuales recogerá información sobre:

- Cobertura (Consejo Comunitario, Resguardo, Asociación, Complejo Sociocultural, Consejo Territorial, Kumpania)
- Población incluida y su ubicación en el territorio
- Contexto geográfico
- Configuraciones territoriales
- Instrumentos de planeación y ordenamiento territorial presentes en el territorio
- Nivel de avance en cuanto a diagnóstico, lineamientos, programas y proyectos de acuerdo con las particularidades de contenido y estructura de cada instrumento de planeación.
- Estructuras de organización de autoridad de la comunidad o comunidades del grupo étnico.

A partir de la información recabada podrá diseñar objetivos, líneas estratégicas, planes, políticas, programas y proyectos para su incorporación en el plan de desarrollo territorial.

En los casos en que los instrumentos de planificación de los grupos étnicos no estén plasmados por escrito y el respectivo grupo étnico manifieste su intención elaborarlo, la administración territorial cuenta con fuentes de recursos para su financiación.

A continuación se hace una breve descripción de los instrumentos de planificación de los grupos étnicos.

2.2.1. Planes de Vida.

Los planes de vida son ejercicios de planeación orientados a la pervivencia física y cultural de los pueblos indígenas, que se caracterizan por partir de dinámicas comunitarias y construcciones colectivas donde los mismos integrantes de los pueblos realizan autodiagnósticos, identifican sus problemáticas y formulan sus propuestas de desarrollo, programas y estrategias desde su propia visión³⁶. Los Planes de Vida son definiciones para la vida de la comunidad o el pueblo, sus principios son la cosmovisión, la territorialidad, la memoria histórica, la espiritualidad, la cultura, la identidad, la autonomía, la colectividad; orientados hacia la pervivencia e integridad física y cultural de los pueblos.

Se fundamentan en el ejercicio de los mandatos internos derivados de su derecho propio; en el marco de la consolidación de la reivindicación histórica del territorio, la cultura y la autonomía; la concreción del derecho a tener procesos de desarrollo propio y la determinación de prioridades según particularidades y necesidades específicas, además del ejercicio de procesos integrales acordes con las visiones propias de bienestar: Vivir bien para el buen vivir o bien-estar comunitario.

Los planes de vida constituyen una herramienta útil para promover los procesos de reflexión de los pueblos indígenas acerca de sus dinámicas sociales, culturales y económicas y alcanzar algún nivel aceptable de formalización de los mismos, sin reducirse al formato relativamente rígido de planes de desarrollo. El DNP ha interpretado los Planes de Vida como [...] “un instrumento para plantear opciones específicas al desarrollo aplicado por la sociedad mayoritaria, buscando garantizar su devenir y su pervivencia en consonancia con sus cosmovisiones y consolidando sus identidades étnicas y culturales, y por tanto contienen propuestas de fortalecimiento de los recursos propios y de interacción con los recursos, las instituciones y la sociedad occidental [...]”³⁷.

Los Planes de Vida de los pueblos indígenas se pueden constituir en ejercicios de planeación de doble vía (comunidades – instituciones), para concretar los enfoques diferenciales aplicables a los procesos de planeación y gestión pública, para ordenar y priorizar las acciones de los diferentes niveles de gobierno y para crear sinergias que permitan abordar integralmente las necesidades y problemáticas de las comunidades.

En este marco, reconociendo que los planes de vida son ejercicios legítimos de planeación propia de los pueblos indígenas se resalta la necesidad de la articulación de planes de vida con los planes de desarrollo municipal, departamental y nacional, como estrategias de relacionamiento entre los pueblos indígenas y el Estado y de ordenamiento de la oferta y la inversión social en los territorios indígenas.

En el marco del Decreto 1953 de 2014, los planes de vida o sus equivalentes son el principio rector de los procesos de planeación y administración de las competencias y funciones públicas de que trata dicho decreto.

2.2.2. Planes de Etnodesarrollo.

³⁶ Es de destacar que para la formulación del Plan Integral de Vida se cuenta con una propuesta metodológica contenida en el documento denominado “Tejiendo el Canasto de la Vida” en la cual se sugieren una serie de pasos y preguntas para orientar dicho proceso el cual fue elaborado por el Programa Presidencial para la Formulación de Estrategias y Acciones para el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas de Colombia.

³⁷ DNP-DDTS. Aspectos básicos Grupo Étnico Indígenas. DNP. Bogotá, 2010, Pág.: 34.

Los planes de Etnodesarrollo de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras de Colombia se pueden considerar como instrumentos de gestión y planificación que pretenden reflejar las perspectivas y preferencias sobre el propio desarrollo desde la visión particular de la población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera.

Normativamente están amparados en el Artículo 1o. de la *Ley 70 de 1993*, “que tiene como propósito establecer mecanismos para la protección de la identidad cultural y de los derechos de las comunidades negras de Colombia como grupo étnico, y el fomento de su desarrollo económico y social, con el fin de garantizar que estas comunidades obtengan condiciones reales de igualdad de oportunidades frente al resto de la sociedad colombiana.” En este sentido cuando se apela al concepto de “fomento de desarrollo”, se considera que las comunidades negras organizadas alrededor de los Consejos Comunitarios deben planear cómo desarrollarse social y económicamente desde su propia perspectiva en el marco de sus “planes de etnodesarrollo”.

Los planes de etnodesarrollo contienen la visión del desarrollo propio, que responde a sus necesidades particulares, a la preservación del medio ambiente, a la conservación y cualificación de sus prácticas tradicionales de producción, la erradicación de la pobreza y el respeto y reconocimiento de su vida social y cultural.

Es importante anotar que también existe el **Plan de manejo de territorio colectivo** es un instrumento que se enmarca en un ejercicio posterior al proceso de titulación del territorio para las comunidades negras y está orientado al ordenamiento conjunto del territorio entre la comunidad y la Corporación Autónoma del departamento al cual pertenece dicho territorio.

2.2.3. Plan del buen largo camino pueblo Rrom (O’lasho lungo drom).

La planificación tal como se comprende desde la lógica y los instrumentos escritos definidos en la Ley 152 de 1994, resulta ajena a la cultura del Pueblo Rrom, pero en el desarrollo de sus formas de organización, de participación y de interlocución con el Estado han identificado la necesidad de proponer visiones y apuestas de desarrollo propio.

“Para los Rrom sólo existe el presente, no hay futuro dado que éste siempre será incierto y el pasado se conjuga siempre con el presente. Lo relevante para los Rrom, es lo inmediato, lo que ocurrirá en el ahora y sobre lo cual puede ejercer control. Puede decirse que nociones como planificación y planeación son extrañas a la cosmovisión del Pueblo Rrom porque entrañan racionalidades y lógicas que se contradicen con el sentido de libertad y autonomía que les es inherente. En ese sentido es más apropiado hablar de proceso, en el sentido de un fluir espontáneo de la existencia y de la vida de los Rrom³⁸”.

El Plan del Buen Largo Camino -O’lasho Lungo Drom- o las propuestas de desarrollo propio para el Pueblo Rrom representan oportunidades de desarrollo, mediante un proceso en permanente construcción, que parte de sus exigencias para ser reconocidos en el contexto cultural, social, político, económico de sus lugares de asentamiento como grupo étnico, en condiciones de equidad frente a los derechos reconocidos a los demás grupos étnicos en el país.

³⁸ Reflexiones para la formulación de políticas públicas en Pueblo Rrom – Gitano de Colombia. Haciendo Camino al Andar. DNP. Bogotá 2011. Pág. 116.

El O'lasho Lungo Drom³⁹ plantea lineamientos para la atención diferencial hacia la garantía del goce efectivo de derechos en materia de educación; genera reflexiones sobre la comprensión y definiciones de los lineamientos de políticas sectoriales, sobre los servicios y de la oferta del Estado que proponen sea transversal a partir del reconocimiento de sus prácticas culturales, sus formas de autoridad y su relación dinámica con el territorio; representados por los particulares procesos de comunicación, de trasmisión del conocimiento, sus pautas de crianza y de pervivencia cultural que señalan el camino adecuado para el desarrollo como Pueblo.

Es en este sentido es un instrumento orientado a garantizar su permanencia cultural y pervivencia, en el marco de los usos y costumbres de la sociedad Romaní con base en principios como el amor a la vida, la solidaridad y la libertad. Este instrumento plantea como estrategias, el establecimiento de alianzas interinstitucionales y el conocimiento por parte de los integrantes del pueblo Rrom de sus derechos. El Plan del Buen Largo Camino, oral o escrito, corresponde a su ordenamiento ancestral, su cosmovisión y al sistema normativo propio o la Kriss Romaní.

3. GESTIÓN Y PROGRAMACIÓN PRESUPUESTAL CON ENFOQUE DIFERENCIAL ÉTNICO.

3.1. ¿Qué es el proceso presupuestal y su distribución?

Desde una comprensión que supera la disponibilidad de recursos en caja para financiar el gasto social, es necesario visualizar al sistema presupuestal como un sistema interdependiente entre las etapas de formulación, ejecución y evaluación. Tiene como objetivo lograr el equilibrio entre los ingresos y los gastos públicos, y la utilización eficiente de los recursos con transparencia, de manera tal que se garantice la viabilidad y la sostenibilidad de las entidades territoriales.

Este sistema en el nivel territorial articula herramientas de planeación financiera tales como el Marco Fiscal de Mediano Plazo, el Plan Plurianual de Inversiones y el Plan Operativo Anual de Inversiones y se relaciona, con otras herramientas inherentes al ciclo de la planeación que van desde la formulación programática y estratégica de planes, programas y proyectos, hasta las herramientas de seguimiento, monitoreo y evaluación.

Gráfico 3. Herramientas del sistema presupuestal.

³⁹ El planteamiento descrito retoma ideas de talleres y encuentros realizados con las Kumpaño, así como del documento: Los principios base "O lasho lungo Drom" o plan de vida según educación propia, intercultural, etnoeducativa o comunitaria, usos y costumbres socioculturales, usos y costumbres sociolingüísticas. Gómez Baos Dalila, noviembre de 2012. Producido en consultoría con el Ministerio de Educación Nacional.



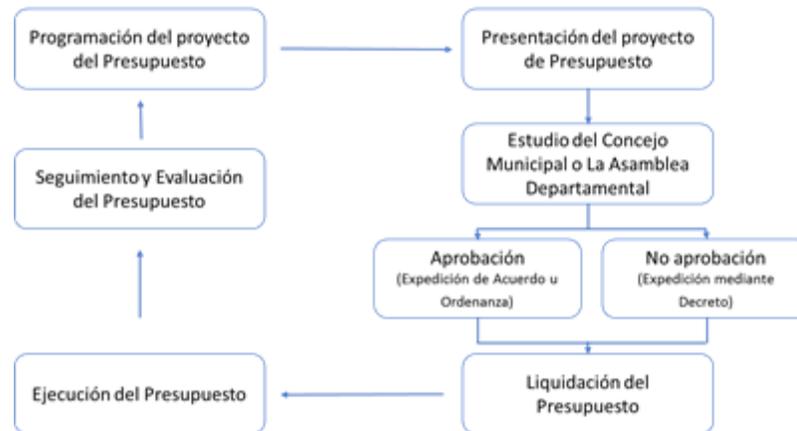
Fuente: Documentos DNP. 2011-2012

En el escenario de las entidades territoriales, teniendo en cuenta los principios de coordinación, concurrencia, subsidiaridad, responsabilidad, transparencia y participación⁴⁰ deben articular las prioridades de desarrollo local, con las apuestas regionales, departamentales y los pilares y estrategias contempladas en el Plan Nacional de Desarrollo.

Comprendiendo esta interdependencia entre los diferentes niveles de gobierno (Nacional, Departamental y Municipal), a continuación nos referiremos específicamente al momento de ejecución tanto de las estrategias como de los recursos de los cuales dispone los gobiernos territoriales para garantizar el enfoque de derechos para la atención diferencial, en particular de los grupos étnicos en el país. Para el efecto es importante tener en cuenta las etapas en que se surte el ciclo presupuestal:

Gráfico 4. Ciclo Presupuestal Territorial

⁴⁰ Principios rectores del ejercicio de competencia establecidos en el Artículo 3 de la Ley 1551 de 2012.



Como hemos visto hasta aquí, el sistema presupuestal obedece a ejercicios de planeación sobre los ingresos y gastos que se tienen en los tres niveles de gobierno. Las inversiones, también consideradas como gasto social, buscan garantizar la provisión de bienes y servicios públicos que apuntan a las coberturas en materia de derechos fundamentales consagrados por la Constitución Política de Colombia y en las prioridades de inversión de los sectores que buscan a su vez disponer las condiciones necesarias para el desarrollo del capital humano y el mejoramiento de las condiciones de vida de cada ciudadano.

Para el caso que nos ocupa, nos centraremos en el enfoque diferencial étnico en los ejercicios de distribución presupuestal a partir de las rentas de destinación específica que actualmente se dirigen a la superación de brechas y de las condiciones de inequidad, hacia la garantía de los derechos de los connacionales que hacen parte de los grupos étnicos.

Sin perder de vista que el Estado y por consiguiente los diferentes niveles de gobierno, tienen una acción racional y que los recursos económicos, institucionales y humanos tienen un límite y deben procurar la prestación de servicios hacia la garantía de los derechos para todos los ciudadanos a través de la distribución de recursos económicos en los diferentes rubros que componen el gasto (funcionamiento, inversión y deuda); es a través de la participación en las fases del ciclo de planeación y en la identificación de potenciales beneficiarios, la priorización de metas sectoriales de cobertura y la focalización de esfuerzos, como se ponen en funcionamiento los mecanismos mediante los cuales se hace posible incorporar el enfoque de derechos para la atención diferencial a grupos étnicos, en materia presupuestal.

Gráfico 5. Relación entre estructura presupuestal y régimen de competencias territoriales.



Si bien el modelo de descentralización fiscal y administrativa, que rige como el principio constitucional al Estado colombiano, implica que las entidades territoriales (Municipios, Departamentos o Distritos), pueden gestionar sus intereses y prioridades de inversión dada la autonomía constitucional de la que gozan, es indispensable que las entidades territoriales concurren con la materialización de las políticas de desarrollo del país, de acuerdo con sus competencias, en particular mediante recursos, planes, programas y proyectos que incluyan y visibilicen a la población perteneciente a los grupos étnicos.

Es por esto que para viabilizar la ejecución de los recursos derivados de las diferentes fuentes, es necesario planificar la inversión de tal manera que se diagnostique una necesidad y se identifique una alternativa de solución, para lo cual las entidades territoriales formulan proyectos de inversión.

3.2. Rentas y fuentes de financiamiento relacionadas con los grupos étnicos.

El enfoque diferencial étnico en la distribución presupuestal parte desde el momento mismo de la planificación de políticas, planes, programas y proyectos, y pasa por la participación de los grupos étnicos en los diferentes escenarios de construcción de los instrumentos de planeación, presupuestación y seguimiento, en especial al identificar a los potenciales beneficiarios, al priorizar metas sectoriales de cobertura y al focalizar la inversión.

3.2.1. Los proyectos como herramientas básicas para la inversión de recursos con enfoque diferencial para grupos étnicos.

El proyecto de inversión concebido como la unidad mínima y básica en el ciclo de la planeación busca resolver problemas o necesidades con resultados concretos cuya materialización siempre necesita de la inversión de recursos. El fin de los proyectos en el sector público será siempre crear, ampliar, mejorar o recuperar la producción o provisión de bienes o servicios por parte del Estado⁴¹.

Un proyecto de inversión es la “*Unidad operacional de la planeación para el desarrollo, que vincula recursos para resolver problemas o necesidades sentidas de la población.*”⁴² Cada proyecto, según sea el caso, deberá cumplir con requisitos de carácter jurídico, técnico, financiero, ambiental y social; en el caso de la ejecución de los recursos públicos en las entidades territoriales, deben cumplir con lo previsto en la Metodología General Ajustada⁴³ y estar registrado en el Banco de Programas y Proyectos.

Cada proyecto en su proceso de planeación implica unas fases que se pueden ver en el siguiente gráfico:

Gráfico 6. Etapas de un proyecto de inversión



Fuente: Manual de Soporte Conceptual Metodología General para la Formulación y Evaluación de Proyectos. Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas. Página 4. DNP, 2013.

⁴¹ Decreto 2844 de 2010.

⁴² Metodología General Ajustada. DNP, 2005.

⁴³ La Metodología General Ajustada (MGA) es una herramienta informática que ayuda de forma esquemática y modular el desarrollo de los procesos de identificación, preparación, evaluación y programación de los Proyectos de Inversión. Esta herramienta está conformada por cuatro (4) módulos en los cuales se debe depositar la información del proyecto de inversión a la hora de ser formulado. Para ello, es importante que quien la diligencie, sea conocedor de los conceptos básicos de la teoría de proyectos y de su aplicación durante cada una de las etapas por las que éste debe pasar: preinversión, inversión, operación y evaluación expost.

En la formulación de un proyecto de inversión es útil el enfoque de Marco Lógico⁴⁴, que es una herramienta de planificación que a partir de una secuencia analítica de cinco pasos metodológicos⁴⁵, permite identificar las necesidades, alternativas de solución y recursos que harán parte del proyecto a formular⁴⁶:

- **Análisis de Problemas:** Esto es identificar cuál es la situación actual que afecta negativamente a la comunidad, generalmente se plantea en términos de carencia, inexistencia, deficiencia o disminución.
- **Análisis de Involucrados:** Esto es identificar las personas o actores que se encuentran involucrados en el desarrollo del proyecto. Pueden ser éstos beneficiarios, los promotores del proyecto o personas relacionadas de manera indirecta con los impactos del proyecto.
- **Análisis de Objetivos:** Esto es cuál es la situación deseada que se pretende alcanzar con el desarrollo del proyecto. De manera recurrente aquello que fue identificado como problema, se convierte al plantearlo de manera positiva, como el objetivo en sí del proyecto. Generalmente se plantea en términos de aumentar, disminuir (cuando es deseable la disminución de la tasa de mortalidad, por ejemplo) etc.
- **Análisis de Alternativas:** Esto se refiere a identificar las diferentes opciones que posteriormente se analizarán en términos de costos para resolver el problema identificado y permitirán el logro del objetivo que se busca con el proyecto. El formular el proyecto en la Metodología General Ajusta siempre será necesario plantear al menos 2 alternativas.

Para la formulación de proyectos con enfoque diferencial étnico, se debe tener en cuenta que los proyectos deberán ser presentados por los representantes de los grupos étnicos o de sus comunidades, o de manera articulada entre las autoridades étnicas y las administraciones territoriales, además deberán participar en su formulación, contando siempre con el apoyo técnico de la entidad territorial.

Actualmente, existen pautas para la formulación de proyectos de enfoque diferencial étnico para el Sistema General de Regalías, por lo que para esta fuente de inversión es necesario consultar la Ley 1530 de 2012, el Acuerdo 017 de la Comisión Rectora del Sistema General de Regalías, y las Circulares 050 y 037 de 2012, 056 de 2014 y 013 del 2015 del Departamento Nacional de Planeación.

⁴⁴ El marco lógico fue creado en 1969 por la firma consultora Practical Concepts Inc., específicamente por Leon Rossenberg y Lawrence Posner, bajo contrato con la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID). El marco lógico fue creado para mejorar la calidad de las inversiones sociales, superando los problemas que en opinión de sus creadores eran los principales defectos de los proyectos de desarrollo. El método del marco lógico y su aplicación a la MGA por Oscar Daniel Ordóñez. Página 4 en https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/portalDNP/Informacionhistorica/Presentaci%C3%B3n_Oscar_Ordo%C3%B1ez.pdf.

⁴⁵ Cartilla práctica Grupos étnicos Presentación de Proyectos al Sistema General de Regalías. Página 21. Ministerio, del Interior, DNP, USAID, OIM y FONADE, Bogotá 2014.

⁴⁶ Los contenidos de la teoría de proyectos y Metodología General Ajustada, puede consultar el enlace: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Inversiones%20y%20finanzas%20pblicas/ManualdescargaMultimedia.pdf>

3.2.2. Fuentes de ingreso para las entidades territoriales, derivados de la compensación del impuesto predial por presencia de figuras de titulación colectiva de grupos étnicos.

Una de las fuentes de ingreso específicamente para los Municipios es el Impuesto Predial,⁴⁷ creado por la Ley 14 de 1983.

Si bien este tributo, recae directamente sobre el titular de una propiedad inmueble dentro de la jurisdicción de un Municipio y se calcula con base en el avalúo catastral, para el caso de los títulos colectivos de las Comunidades Negras y de los Pueblos Indígenas, actualmente existen disposiciones normativas que han establecido medidas compensatorias para las entidades territoriales en cuya jurisdicción existan títulos de propiedad colectiva.

3.2.2.1. *Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras.*

El artículo 255 de la Ley 1753 de 2015 dispone la compensación a territorios colectivos de comunidades negras. Con cargo al Presupuesto General de la Nación, a partir de la vigencia fiscal de 2017, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público girará anualmente a los municipios en donde existan territorios colectivos de comunidades negras al momento de entrar en vigencia la presente ley, las cantidades que equivalgan a lo que tales municipios dejen de recaudar por concepto del impuesto predial unificado, según certificación del respectivo tesorero municipal.

La tarifa aplicable para los territorios colectivos de comunidades negras será la resultante del promedio ponderado de las tarifas definidas para los demás predios del respectivo municipio o distrito, según la metodología expedida por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC). El Gobierno Nacional definirá el esquema mediante el cual se iniciarán los giros a las entidades territoriales previo estudio de las condiciones financieras y de entorno de desarrollo de cada municipio.

3.2.2.2. *Pueblos Indígenas.*

El artículo 24 de la Ley 44 de 1990, modificado por el artículo 184 de la Ley 223 de 1995, establece que con cargo al Presupuesto Nacional, la Nación girará anualmente, a los municipios en donde existan resguardos indígenas, las cantidades que equivalgan a lo que tales municipios dejen de recaudar según certificación del respectivo tesorero municipal, por concepto del impuesto predial unificado, o no hayan recaudado por el impuesto y las sobretasas legales.

El Instituto Geográfico Agustín Codazzi, formara los catastros de los resguardos indígenas en el término de un año a partir de la vigencia de esta Ley, únicamente para los efectos de la compensación de la Nación a los municipios.

Las fuentes de ingreso derivados de compensaciones que acabamos de anotar no tienen una destinación específica para gastos de inversión en grupos étnicos, sin embargo, al entrar a formar parte de los recursos propios de la entidad territorial, específicamente en el caso de Municipios y Distritos, pueden ser destinados para atender este tipo de gastos, previa elaboración del correspondiente proyecto de inversión y una vez se surtan los trámites respectivos del ciclo de planeación y presupuestación.

⁴⁷ El impuesto predial unificado es un tributo del orden municipal, denominado como gravamen real (...) y de carácter directo que grava la propiedad inmueble dentro de determinada jurisdicción municipal.

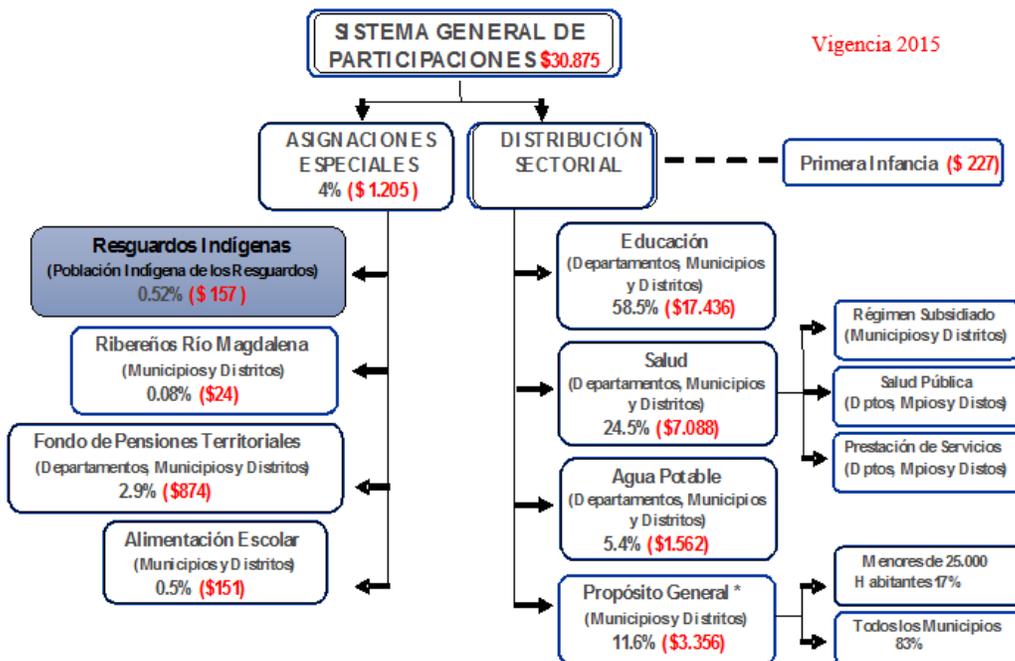
3.2.3. Fuentes de ingreso con destinación específica para la financiación de gastos de inversión focalizada para grupos étnicos.

Los grupos étnicos hacen parte de la población de la entidad territorial y por esta razón son potenciales beneficiarios de los proyectos de inversión susceptibles de ser financiados con una o varias de las rentas territoriales tales como recursos propios, recursos de cooperación, cofinanciación, donación, fuentes específicas para las coberturas sectoriales tales como Fosyga, Etesa y el impuesto del IVA a la telefonía celular, y esquemas de financiamiento como APP, Contratos Plan⁴⁸.

Así mismo, existen recursos de destinación específica para gastos de inversión orientados a la financiación de proyectos dirigidos específicamente a grupos étnicos, derivados de la disponibilidad de los recursos de transferencias procedentes del nivel central de gobierno, según el detalle que sigue.

3.2.3.1. El Sistema General de Participaciones (SGP). Ley 715 de 2001, Ley 1176 de 2007 y Decreto 1953 de 2014.

Gráfico 7. Distribución del Sistema General de Participaciones- SGP.



Fuente: Orientaciones para la administración directa de los recursos de Asignación Especial del Sistema General de Participaciones para Resguardos Indígenas. Página 8. DNP, 2015.

⁴⁸ En el Kit Territorial en el siguiente enlace: <http://www.portalterritorial.gov.co/documentos.shtml> puede consultar la Ruta especializada de enfoque diferencial en la gestión territorial.

Los recursos del Sistema General de Participaciones –SGP- tienen la finalidad de financiar los programas y proyectos de inversión pública formulados en el marco de las competencias asignadas por las Leyes 715 de 2001 y 1176 de 2007 a los departamentos, Distritos y Municipios.

La población de todos los grupos étnicos debe ser beneficiaria de los **recursos del SGP** en los sectores de Salud, Educación, Propósito General, Alimentación Escolar, Agua Potable y Saneamiento Básico, conforme a los requisitos establecidos por la normatividad vigente.

Dentro del SGP existe la asignación especial para los resguardos indígenas⁴⁹. Ésta asignación puede ser administrada directamente por los Resguardos que así lo soliciten y cumplan con los requisitos y procedimientos en cuanto a la acreditación de experiencia y buenas prácticas⁵⁰ establecidos por el Decreto 1953 de 2014 y sus Decretos reglamentarios.

En aquellos casos en los que el Resguardo no se encuentre certificado para la administración de los recursos, dicha administración le compete a la entidad territorial en la cual se encuentre ubicado cada resguardo indígena, según lo establecido en la Ley 715 de 2001, para lo cual está el documento de Orientaciones para la Administración Directa de los Recursos de Asignación Especial del Sistema General de Participaciones para Resguardos Indígenas del DNP⁵¹.

Para el caso de la administración directa por parte de los Resguardos Indígenas, será el Resguardo quien establecerá las prioridades, sectores y proyectos de inversión que financiará con los recursos de la AESGPRI, así como será también el responsable del suministro de información sobre estos recursos.

En el caso de la administración por parte de la entidad territorial, se debe suscribir un convenio interadministrativo entre el Alcalde y el Representante Legal del Resguardo, en el cual se determinan los proyectos de inversión a ejecutar con cargo a los recursos de la Asignación Especial del Sistema General de Participaciones para los Resguardos Indígenas⁵².

La distribución de los recursos de la AESGPRI se realiza por el DNP mediante un *documento de distribución*, documento CONPES, que individualiza las asignaciones de los recursos de SGP por resguardo indígena debidamente constituido. Para el cálculo de la distribución se tiene en cuenta el Resguardo que se encuentra en la jurisdicción del Municipio y la población total del Resguardo.

⁴⁹ Parágrafo 2, Artículo 2, Ley 715 de 2001: Del total de recursos que conforman el Sistema General de Participaciones, previamente se deducirá cada año un monto equivalente al 4% de dichos recursos. Dicha deducción se distribuirá así: 0.52% para los resguardos indígenas que se distribuirán y administrará de acuerdo a la presente Ley, el 0.08% para distribuirlos entre los municipios cuyos territorios limiten con el Río Grande de la Magdalena en proporción a la ribera de cada municipio, según la certificación del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, 0.5% a los distritos y municipios para programas de alimentación escolar de conformidad con el artículo 76.17 de la presente Ley; y 2.9% al Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales, Fonpet, creado por la Ley 549 de 1999 con el fin de cubrir los pasivos pensionales de salud, educación y otros sectores.

⁵⁰Requisitos ante Planeación Nacional

<https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-territorial/AsuntosEtnicos/Paginas/Procesos-de-Planeacion-Territorial-y-Grupos-Etnicos.aspx>

⁵¹Orientaciones para la Administración Directa de los Recursos de Asignación Especial del Sistema General de Participaciones para Resguardos Indígenas del DNP

<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Publicaciones/4-Orientaciones%20Recursos%20SGP%20Ind%C3%ADgena.pdf>

⁵² Los montos de la asignación de los recursos del Sistema General de Participaciones por entidad territorial se pueden consultar el siguiente enlace de internet:

<https://www.dnp.gov.co/programas/inversiones-y-finanzas-publicas/Datos-y-Estadisticas/Paginas/Financiamiento-Territorial.aspx>

<https://www.sgr.gov.co/Distribuci%C3%B3n/ConsultadeDistribucionesSGR.aspx>

De acuerdo con este documento para cada vigencia fiscal, se establecen las asignaciones por doceavas partes, cuyo desembolso se efectúa girando a la entidad territorial la última doceava de la vigencia anterior y las once doceavas de la correspondiente vigencia.

Es importante recordar que la entidad con facultades para certificar la existencia de resguardos es el INCODER y la entidad encargada de certificar la población para la distribución de los recursos es el DANE.

3.2.3.2. Sistema General de Regalías –SGR. Ley 1530 de 2012.

Uno de los objetivos y fines de la Ley 1530 de 2012 que crea el Sistema General de Regalías es *“Propiciar la inclusión, equidad, participación y desarrollo integral de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, del pueblo Rom o Gitano y de los pueblos y comunidades indígenas, de acuerdo con sus planes de etnodesarrollo y planes de vida respectivos”*⁵³.

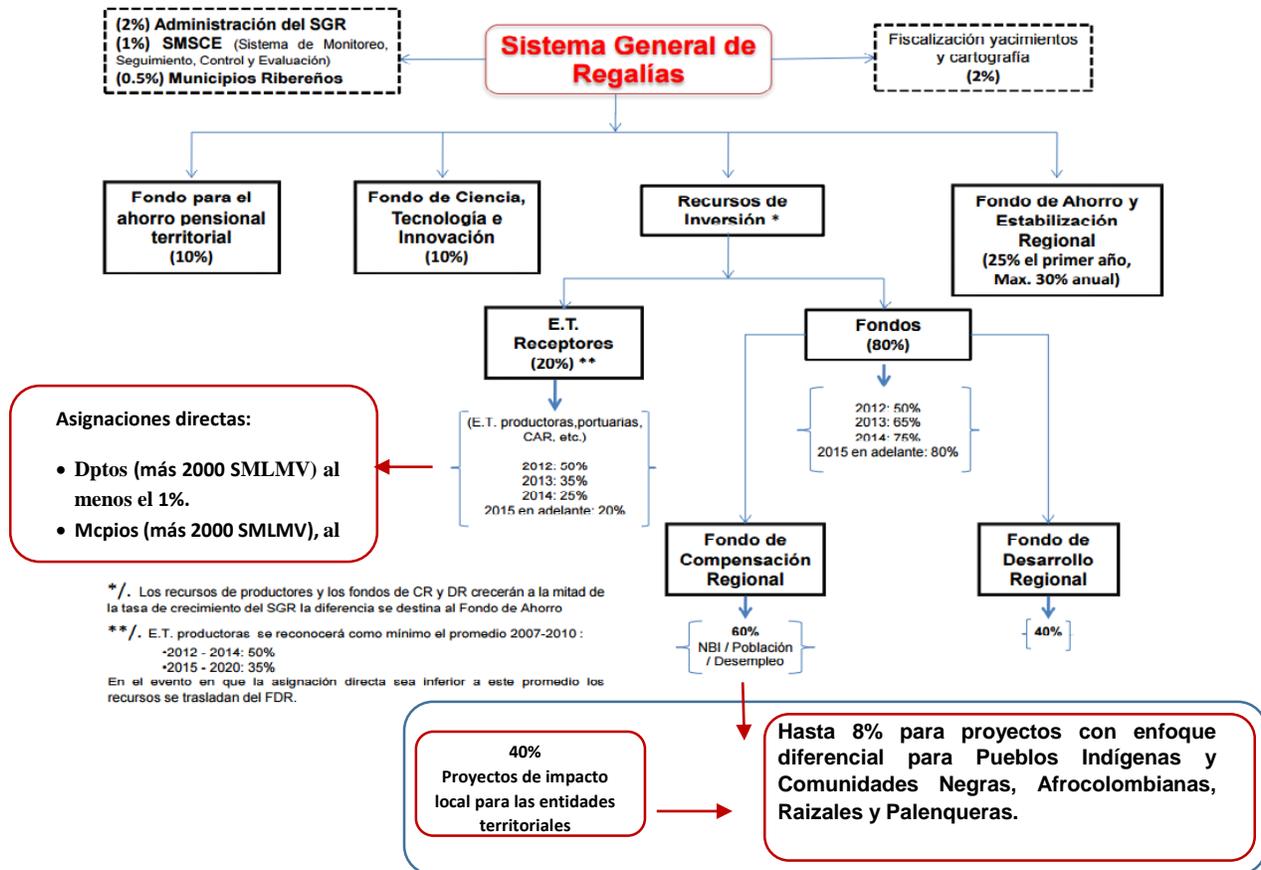
De acuerdo con lo establecido en la Ley 1530 de 2012, que regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías, con esta fuente se pueden financiar proyectos de inversión y la estructuración de dichos proyectos, como componentes de un proyecto de inversión o presentados en forma individual. Así mismos los proyectos pueden contemplar fases de operación y mantenimiento, siempre y cuando esté definido en los mismos el horizonte de realización.

Esta fuente, a diferencia de otras que se rigen por el principio de anualidad, se rige por asignaciones bienales, es decir, es el recurso con de la entidad territorial o del Fondo, correspondiente a dos vigencias fiscales, dos años consecutivos que inician el 1º de enero del primer año y van hasta el 31 de diciembre del segundo año.

Frente al Sistema General de regalías, es importante llamar la atención, en que el acceso a los recursos depende de la capacidad de los grupos étnicos para formular sus proyectos de inversión, para poder presentarlos y postularlos ante los respectivos Órganos Colegiados de Administración y Decisión.

⁵³ Numeral 7, artículo 2 de la Ley 1530 de 2012.

Gráfico 8. Distribución del Sistema General de Regalías.



Fuente: Presentación. DNP 2012 y 2015.

Así mismo dentro de la Ley 1530 se incluye disposiciones “con enfoque diferencial” que incluyen la participación de delegados de los grupos étnicos en los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD), en los comités consultivos de los mismos, en la formulación, viabilidad y ejecución de proyectos de inversión por parte de grupos étnicos, la necesaria articulación entre los proyectos y las formas propias de planificación de los grupos étnicos y la destinación de recursos de los Fondos de Compensación Regional (FCR) y de Asignaciones Directas.⁵⁴

De manera particular, los criterios para la distribución de recursos de enfoque diferencial se encuentran definidos en el los artículos 34 y 40 de la Ley 1530 de 2012, así:

- **Fondo de Compensación Regional:** De los recursos correspondientes al Fondo de Compensación Regional (FCR), el 40% está destinado a financiar proyectos con impacto en el desarrollo local de las entidades territoriales. De este 40% hasta un 8% deberá destinarse a financiar las incitativas

⁵⁴ Sobre las distribuciones del SGR puede consultar los siguientes enlaces: <https://www.dnp.gov.co/programas/inversiones-y-finanzas-publicas/Datos-y-Estadisticas/Paginas/Financiamiento-Territorial.aspx> y <https://www.sgr.gov.co/Distribuci%C3%B3n/ConsultadeDistribucionesSGR.aspx>

con enfoque diferencial para pueblos indígenas y hasta otro 8% para comunidades negras, afrocolombianas, Raizal y Palenqueras.

- **Recursos de las asignaciones directas -municipios:** los municipios con ingresos de asignaciones directas superiores a 2.000 smlmv recibidos el año inmediatamente anterior donde se encuentren asentadas comunidades Indígenas y comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, deberán destinar al menos el 3% de estos recursos para proyectos de inversión con enfoque diferencial en esa población.
- **Recursos de las asignaciones directas-departamentos:** En cuanto a los departamentos con ingresos de asignaciones directas superiores a 2.000 smlmv recibidos el año inmediatamente anterior, estos deberán destinar al menos el 1% de estos recursos para proyectos de inversión con enfoque diferencial en las comunidades Indígenas y comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, que se encuentren asentadas en aquellos municipios no beneficiarios de asignaciones directas o con ingresos menores a los que nos referimos en el párrafo anterior.

Es importante tener en cuenta que para acceder a estos recursos las comunidades y autoridades deben estar debidamente acreditadas por el Ministerio del Interior.

Aunque el pueblo Rrom no es beneficiario de ninguna asignación específica de recursos del SGR, pueden formular y presentar proyectos que serán considerados por la oficina de planeación, tal como se expone en la Circular 56 del 2013, expedida por la Comisión Rectora del Sistema General de Regalías, en la que “se recuerda a los Alcaldes, Gobernadores y Secretarías Técnicas de los OCAD la importancia de su inclusión dentro de los proyectos de inversión presentados a consideración de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión.”

Cabe señalar que todos los proyectos planteados con enfoque diferencial que sean susceptibles de ser financiados con recursos del Sistema General de Regalías deberán cumplir con los requisitos del Acuerdo 017 del 2013 de la Comisión Rectora del Sistema General de Regalías,⁵⁵ el cual establece que además de los requisitos sectoriales, se debe dar cumplimiento de los criterios que permiten identificar un proyecto con enfoque diferencial.⁵⁶

Es preciso recordar que desde el inicio de las vigencias se deben discutir los proyectos prioritarios de los grupos étnicos con las administraciones municipales, con el fin de que se prioricen aquellos en los cuales se van a invertir recursos determinados. Así mismo es fundamental crear un plan de trabajo conjunto con la Entidad Territorial con el fin de que se preste de la mejor manera la asistencia técnica requerida para la formulación de los proyectos.

Teniendo en cuenta que el Sistema General de Regalías -SGR- ha avanzado en el diseño de una estrategia de enfoque diferencial, se realiza seguimiento de los proyectos marcados con enfoque diferencial y se contacta periódicamente a las entidades territoriales respectivas para monitorear el cumplimiento de la inversión, de conformidad con lo establecido en los artículos 34 y 40 de la Ley 1530 de 2012. El seguimiento monitoreo y control del SGR, se encuentran definidos en el título VI, capítulo I de la Ley 1530.

⁵⁵ Para consultar el acuerdo 017 de 2013 de la Comisión Rectora consulte:

<https://www.sgr.gov.co/Normativa/AcuerdosComisiónRectora/AcuerdosComisiónRectora2013.asp>

⁵⁶ Se pueden consultar los proyectos que se han aprobado, el nivel de ejecución de los mismos y los recursos disponibles a la fecha en MapaRegalías: <http://maparegalias.sgr.gov.co/#/>

Para mayor información sobre la organización, funcionamiento, reglamentación, metodologías e instructivos para la formulación de proyectos, y demás aspectos relevantes del Sistema General de Regalías, se recomienda consultar el portal: www.sgr.gov.co

4 DISEÑO DE MECANISMOS DE SEGUIMIENTO, MONITOREO Y EVALUACIÓN.

4.1. ¿En qué consiste el seguimiento, monitoreo y evaluación de políticas, planes y programas?

El seguimiento de las políticas públicas es parte del ciclo de la planeación y se constituye en una **herramienta** esencial para la administración pública, ya que permite la retroalimentación constante para la toma de decisiones orientadas al mejoramiento de las condiciones de vida de la población⁵⁷, entre ellas, la población de grupos étnicos.

El seguimiento en términos generales se entiende como **un proceso** que vincula información que permite: i) medir el avance en la implementación de diferentes acciones en función de metas específicas, las cuales pueden ser cualitativas o cuantitativas o también de proceso y/o producto; ii) retroalimentar las políticas públicas para verificar si lo planeado se está ejecutando de manera adecuada, y iii) definir correctivos cuando las acciones que se están ejecutando no contribuyen al logro de los objetivos propuestos.

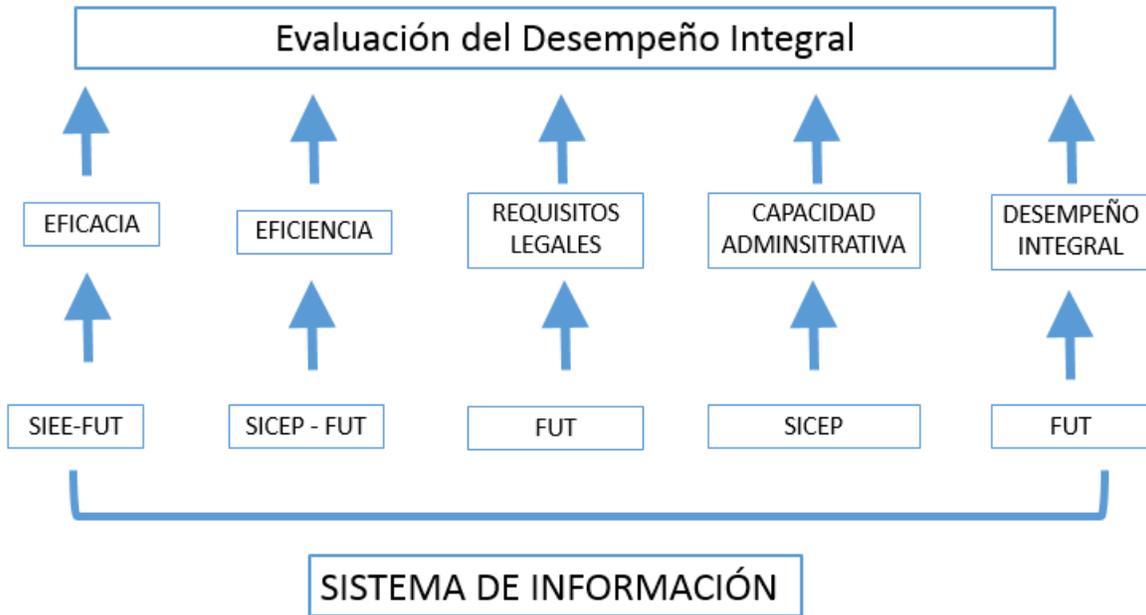
Actualmente el Departamento Nacional de Planeación, a través de la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible – DDTS- realiza la evaluación de la gestión y resultados de los planes de desarrollo ejecutados por las entidades territoriales, así como el diseño de instrumentos para el seguimiento y evaluación integral de la descentralización.

Para ello las entidades territoriales deben reportar información cada año a través del Sistema de Captura de Ejecución Presupuestal –SICEP-, el Formulario Único Territorial –FUT- y recientemente a través del Sistema de Evaluación de Gestión y Resultados –SIEE-. Para estos reportes el Departamento Nacional de Planeación expide también de manera anual, la circular dirigida a Gobernadores y Alcaldes con las orientaciones, fechas, procedimientos e instrumentos relacionados con el reporte de la información para la evaluación de la gestión y resultados de las entidades territoriales.⁵⁸

Gráfico 9. Herramienta de evaluación de desempeño territorial

⁵⁷ Guía Metodológica para el seguimiento y la evaluación a políticas públicas, DNP-Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas, 2014.

⁵⁸ Para mayor información sobre SICEP, FUT y SIEE, consulte la Resolución número 1135 de 2015, la circular 009 de 2015 y el siguiente link: <http://ddtspr.dnp.gov.co/Sicep/>



Si bien debe continuarse con el reporte de información para la Evaluación del Desempeño Integral, las entidades territoriales pueden establecer su propio sistema de seguimiento específicamente para realizar monitoreo y seguimiento a la implementación del enfoque de derechos para la atención diferencial a grupos étnicos en la gestión territorial.

Para analizar los mecanismos, instrumentos y procesos que permitan la aplicación de dicho enfoque en materia de seguimiento y monitoreo, es necesario primero acercarse al enfoque conceptual que viene implementando el Departamento Nacional de Planeación quien tiene la función y la misión de adelantar el seguimiento, monitoreo y evaluación de las políticas públicas a nivel nacional.

4.2 ¿Cuál es el Enfoque Conceptual del Seguimiento y Monitoreo?

El Gobierno Nacional y particularmente el Departamento Nacional de Planeación, desde la década de los noventa han venido avanzando sustancialmente en crear y estandarizar los procesos de seguimiento y evaluación, especialmente de las metas de planes, programas y proyectos que hacen posible la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo-PND.⁵⁹

Es a través del Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados –SINERGIA, que se implementa el seguimiento a los resultados del PND, lo cual además de retroalimentar el ciclo de la política pública, provee información sobre el avance en la implementación de las acciones institucionales y sobre estos resultados, tomar las medidas necesarias de manera oportuna para el logro de las metas previstas⁶⁰.

SINERGIA viene implementando la estrategia de Gestión Pública Orientada a Resultados- GPOR la cual pone énfasis en los resultados y no solo en los procedimientos. Este modelo de gestión, apoyado en el seguimiento y monitoreo está dirigido a saber qué se hace, qué se logra (cumplimiento de metas) y cuál es su efecto en la población (impacto).

⁵⁹ Ibídem

⁶⁰ Ibídem

El modelo implementado por el DNP utiliza la herramienta de cadena de valor que es una relación secuencial y lógica entre insumos (factores productivos), actividades (procesos), productos (bienes y servicios), y resultados (efectos) en los que se añade valor a lo largo del proceso de transformación total⁶¹.

El proceso de seguimiento se enfoca en determinar el logro de las metas gubernamentales (nacionales y territoriales), es decir, qué se hace y qué se logra, ofreciendo información de manera continua (periódica) sobre los avances en el cumplimiento de las metas de política pública establecidas en el PND.

Para el Gobierno en cualquiera de sus niveles, el seguimiento es fundamental. Para las entidades territoriales es de especial relevancia, pues su contribución en el logro de los objetivos de desarrollo del país y por ende en el bienestar de la población es muy importante teniendo en consideración que más de la mitad del gasto público es ejecutado por los gobiernos territoriales, los alcaldes y gobernadores son responsables de decisiones que afectan de manera directa a la ciudadanía, y por lo tanto, deben garantizar la efectividad de su gestión, con base en las competencias que les han sido asignadas, y que la rendición de cuentas a los ciudadanos frente al cumplimiento de los objetivos acordados es cada vez más importante en el nivel territorial⁶².

Por todo lo anterior, la generación de **información** es el **insumo fundamental** para adelantar procesos de **seguimiento** a las políticas públicas de cualquier nivel de gobierno (ver gráfico 10). El proceso de generación de información para el seguimiento se vincula con el esquema lógico de la cadena de valor, y requiere de la **formulación y selección de indicadores**.

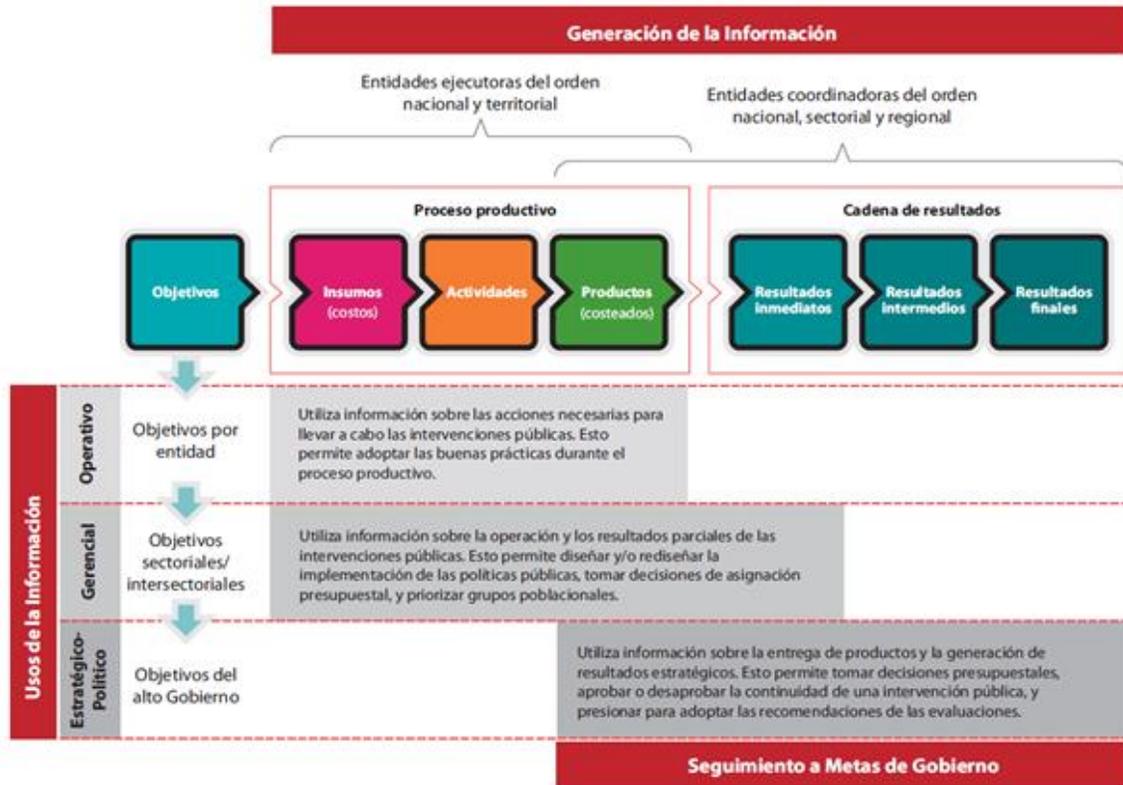
Para lograr realizar un seguimiento efectivo y oportuno de las políticas públicas, de conformidad con el marco conceptual adoptado por SINERGIA, es necesario en primer lugar construir un *Sistema de Seguimiento a las Metas* que cada gobierno (nacional y territorial) haya definido en sus respectivos instrumentos de planeación (p.ej. plan de desarrollo).

Este Sistema, como se señala en el Gráfico 10, inicia con el proceso de formulación de las grandes estrategias (planes y/o programas) y finaliza con el diseño de fichas técnicas de indicadores.

Gráfico 10. Generación y uso de información para el seguimiento de políticas según la cadena de Valor.

⁶¹ *Ibidem*

⁶² Orientaciones para incluir metas de resultado en los planes de desarrollo de las entidades territoriales, DDTS, 2011



Fuente: DSEPP-DNP.

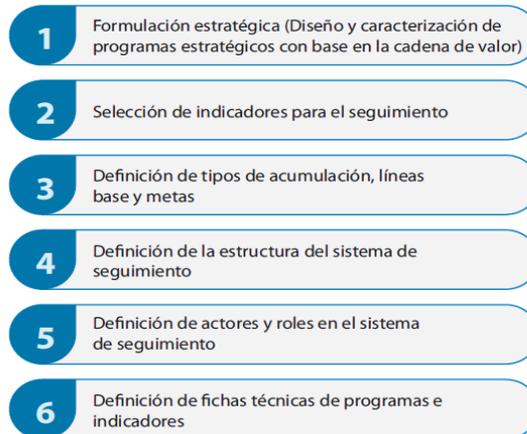
El proceso de seguimiento le permite al Gobierno en cualquiera de sus niveles: i) generar alertas tempranas para lograr alcanzar las metas previstas; ii) producir información pertinente para la acertada toma de decisiones de política pública, reduciendo la incertidumbre; iii) incrementar la transparencia y fortalecer el proceso de rendición de cuentas; y iv) evaluar el desempeño sus diferentes dependencias y entidades.

Para lograr un seguimiento efectivo y oportuno de las políticas públicas, de conformidad con el marco conceptual adoptado por SINERGIA, es necesario en primer lugar construir un *Sistema de Seguimiento a las metas* que cada gobierno (nacional y territorial) haya definido en sus respectivos instrumentos de planeación (por ejemplo: plan de desarrollo). Este Sistema, como se señala en el Gráfico 10, inicia con el proceso de formulación de las grandes estrategias (planes y/o programas) y finaliza con el diseño de fichas técnicas de indicadores.

En segundo lugar, el gobierno (nacional o territorial) debe definir cómo se va a adelantar el **proceso de seguimiento** (actividades principales, rutas, tiempos, etc.) y finalmente, contar con los **productos del seguimiento** que defina cada gobierno (documentos, tableros de control de indicadores, etc.) que son insumo principal, como ya se ha mencionado anteriormente, para retroalimentar políticas en ejecución y tomar los correctivos necesarios que garanticen su realización orientada al logro de los objetivos en términos de resultados.

Para avanzar en la construcción de un Sistema de Seguimiento a Metas, SINERGIA ha diseñado un modelo (Gráfico 11) el cual es fácilmente replicable a nivel territorial.

Gráfico 11. Sistema de Seguimiento a Metas



Fuente: Guía Metodológica para el seguimiento y la evaluación a políticas públicas, DNP-Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas, 2014.

4.3 Pautas para el seguimiento y monitoreo en el marco del enfoque diferencial étnico.

El seguimiento y monitoreo, como una herramienta dentro del ciclo de la planeación, debe incorporar el enfoque diferencial étnico con perspectiva de derechos con el propósito de contribuir a que los gobiernos nacional y territoriales, logren formular de manera pertinente políticas adecuadas, eficientes y eficaces para atender las condiciones de las poblaciones a las cuales van dirigidas las acciones, en este caso a los grupos étnicos, así como, alcanzar las metas previstas en sus respectivos ejercicios de planeación.

Teniendo en cuenta que el Sistema de Seguimiento y Monitoreo de Políticas Públicas que el Gobierno Nacional viene implementando tiene unas etapas, se considera conveniente que el seguimiento y monitoreo con enfoque diferencial étnico que adelanten las entidades territoriales se **articule** al procedimiento general, pero ajustando las etapas en lo que sea necesario de tal manera que el proceso sea más eficiente, eficaz y especialmente más pertinente a las condiciones del territorio y su población.

En este sentido, a continuación se presentan las etapas para el seguimiento que viene implementando el Gobierno Nacional a través de su Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno (Gráfico 12), y se proponen algunos ajustes de acuerdo con los requerimientos en materia diferencial étnica.

Gráfico 12. Etapas de la formulación estratégica para el seguimiento a metas de gobierno



Fuente: DSEPP-DNP

4.3.1. Etapa 1. Diagnóstico.

En relación con la etapa 1 (Diagnóstico), se debe construir conjuntamente entre los sectores (entidades/dependencias/secretarías) con los representantes de los respectivos grupos étnicos. La definición de condiciones de interés o **problemática** debe definirse con base en las realidades de la población atendiendo no sólo la diferencia étnica, sino otras características de la población que son especialmente relevantes en los grupos étnicos.

Ejemplo:

En relación con la baja escolaridad, la población afrocolombiana/negra, palenquera y raizal muestra mayores tasas de inasistencia escolar a temprana edad, en el primer y tercer grupo de edad (5 y 6 años) y entre los (7 a 11 años). Según regiones, la Pacífica presenta las tasas de inasistencia escolar más altas para los afrocolombianos y también los diferenciales más altos si se compara con los no afrocolombianos. Los mayores porcentajes de inasistencia escolar para los afrocolombianos probablemente estén asociados con un mayor costo oportunidad de vincularse a temprana edad al mercado de trabajo y al aislamiento de las comunidades que dificulta el acceso a los servicios educativos. La baja escolaridad deriva en un mayor índice de analfabetismo para la población afrocolombiana cuyas tasas superan las del resto de la población con mayores desigualdades para las mujeres; en la región Pacífica, las tasas fueron dos veces más altas.

4.3.2 Etapas 2 y 3. Definición del objetivo, producto y resultados.

La definición del **objetivo, productos y resultados** de las intervenciones (etapas 1 y 2) para el caso de los grupos étnicos suelen ser diferentes a como se analizan y se construyen a nivel de las instituciones.

Esto significa que es necesario desde la perspectiva diferencial, que las **entidades/dependencias/secretarías, y en consecuencia los servidores públicos, estén dispuestos a encontrar soluciones diferentes** a problemas que pueden ser a primera vista iguales a los de la mayoría de colombianos.

Por ejemplo:

La población mayoritaria tiene la necesidad y el derecho de acceder a servicios de salud de manera oportuna y en condiciones de calidad; para los grupos étnicos esta necesidad que es similar a la del resto de la población se materializa o logra de manera diferente, es decir, los indígenas requieren atención en salud pero requieren que en el modelo de atención para ellos se incorpore elementos que no están contemplados ni reconocidos en el modelo actual de prestación de servicios en salud. Lo anterior requiere no solo de flexibilizar la oferta sino que desde el diseño de las políticas, planes y proyectos se incorporen elementos diferenciadores.

Lo anterior **no implica** que la Política Pública (sectorial o transversal) se convierta en varias políticas públicas según grupos poblacionales, lo que se busca es que bajo modelos de prestación de bienes y servicios se ajusten requisitos, mecanismos, instrumentos, etc., que permitan que con los mismos esfuerzos institucionales, incluyendo recursos financieros, se logre de manera más eficiente, efectiva y pertinente los objetivos y metas, y en consecuencia el mejoramiento de la calidad de vida de los grupos étnicos, sin que éstos tengan que renunciar a sus costumbres ancestrales y tradicionales que constituyen una de las riquezas del país.

Para que esto sea realidad es recomendable tener en consideración en el nivel nacional pero especialmente en el nivel territorial los ejercicios de **planeación propia** de los grupos que se describen en el capítulo de pautas para la planificación.

De todo lo anterior se concluye, que quizás lo más relevante en el proceso de seguimiento y monitoreo no sea el seguimiento en sí mismo, sino el diseño de la política pública, es ahí en donde reposa el verdadero reto para la inclusión del enfoque étnico diferencial.

4.3.3 Etapa 4. Formulación de indicadores y definición de metas.

Otro de los momentos importantes dentro del proceso de seguimiento y monitoreo, es la definición de **indicadores y metas** (etapa 4). Esta labor se facilita si el diseño de la política recoge elementos diferenciadores, los cuales se recomiendan sean definidos de manera *participativa* con los beneficiarios de la intervención, siempre bajo unos procedimientos y reglas de trabajo que permitan avanzar de manera ágil.

No obstante lo anterior, se enfatiza que es responsabilidad de la institucionalidad definir indicadores y metas no solo consistentes con la política diferencial, sino que sean viables, medibles, verificables.

4.3.3.1 Definición de metas.

Las **metas** se definen como la cuantificación de los objetivos a alcanzar con los recursos disponibles, en un tiempo determinado. En otras palabras, son la concreción de los objetivos, y por lo tanto, sobre las cuales se debe focalizar los esfuerzos y recursos de la administración, así como el control social que ejerce la ciudadanía para garantizar su efectivo cumplimiento⁶³.

Existen diferentes tipos de metas, entre ellas:

- **Metas de resultado:** Hacen referencia al cambio de un problema o el aprovechamiento de un potencial detectado en la entidad territorial. Es necesario contar con una línea base (situación inicial) para poder verificar el cambio⁶⁴. Por ejemplo, *reducir el déficit cuantitativo de vivienda urbana de la población negra en un 10% en el periodo de gobierno.*

⁶³ Orientaciones para incluir metas de resultado en los planes de desarrollo de las entidades territoriales, DDTs. 2011

⁶⁴ Metodología para la medición y análisis del Desempeño Municipal .DNP. 2005

- **Metas de producto:** Cuantifica un producto. Las metas de producto deben contribuir al logro de las metas de resultado establecidas en cada sector⁶⁵. Por ejemplo, *construir 100 soluciones de vivienda nueva para población negra durante los próximos 4 años.*
- **Metas de gestión:** Hace referencia a las acciones, procesos, procedimientos y operaciones que contribuyen a alcanzar las metas de producto y en consecuencia las de resultado. Por ejemplo, *elaborar un convenio con la gobernación para que cofinancie la construcción de 100 soluciones de vivienda para población de grupos étnicos.*

La definición e inclusión de metas de resultado en los instrumentos de planeación del nivel nacional y territorial son importantes porque le permiten a los gerentes públicos:

- Tener claro los logros estratégicos que la administración nacional o territorial espera y debe alcanzar durante el período de gobierno, y por lo tanto, se constituyen en un referente que guía la gestión. En otras palabras, las metas de resultado se constituyen en el punto focal hacia dónde deben canalizarse los recursos y esfuerzos del territorio.
- Facilita a la administración la rendición de cuentas y tomar decisiones oportunas que permitan el alcanzar el desarrollo deseado del territorio.
- Evaluar permanentemente el uso efectivo de todo tipo de recursos y acciones, para alcanzar resultados estratégicos.
- Contribuye con el cumplimiento de lo establecido en el Decreto 028 de 2008⁶⁶, respecto a que la administración municipal y/o departamental debe presentar ante el Consejo Municipal o Departamental de Política Social y el Consejo Territorial de Planeación, las metas de continuidad, cobertura y calidad en la prestación de los servicios a alcanzar anualmente y durante el respectivo período de gobierno, conforme con la política que defina el ministerio sectorial respectivo.

Para la construcción de una meta (resultado y producto) se debe tener en consideración en general la siguiente estructura:

Verbo + Valor + Sujeto + Frase Calificativa

Por ejemplo: *Reducir en 10% el déficit cuantitativo de vivienda urbana de la población negra en el periodo de gobierno.*

4.3.3.2 Formulación de indicadores.

En relación con los **indicadores**, éstos se constituyen en una representación o punto de referencia que permite observar y medir el avance en el logro de una meta esperada. Los indicadores pueden ser cualitativos o cuantitativos.

Los indicadores cuantitativos se expresan en términos de número, porcentaje, tasas. Los indicadores cualitativos se expresan como el cumplimiento de una condición o como una escala de valores.

Los indicadores se deben asociar con la clasificación de las metas:

⁶⁵ ibídem

⁶⁶ Por medio del cual el Gobierno nacional define la estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral al gasto que se realice con recursos del Sistema General de Participaciones

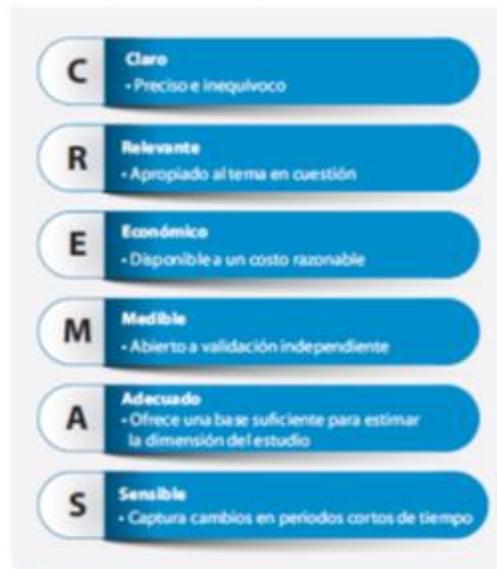
- Un **indicador de resultado** mide los efectos inmediatos o a corto plazo generado por los productos sobre la población objetivo de la intervención; en otras palabras, es el punto de referencia que permite observar y medir el avance de las metas de resultado. Por ejemplo, *déficit (tasa) cuantitativo de vivienda urbana*.
- El **indicador de producto**, es el punto de referencia que permite observar y medir el avance en el logro de una meta de producto, porque cuantifica los bienes y servicios producidos y/o provisionados por una determinada intervención. Por ejemplo, *número de viviendas nuevas construidas*.
- El **indicador de gestión**, cuantifica los recursos humanos, físicos y financieros utilizados en el desarrollo de las acciones. Así como mide la cantidad de procesos, procedimientos y operaciones realizadas para alcanzar la meta deseada⁶⁷. Por ejemplo, *convenio de cofinanciación para la construcción de 100 soluciones de vivienda*.

Los indicadores se convierten en elemento central del proceso de seguimiento de políticas públicas, pues pueden ser medidos y verificados objetivamente, si están bien elaborados.

De acuerdo al modelo de cadena de valor aplicado por SINERGIA, se formulan los indicadores de los planes, programas o proyectos estratégicos, no obstante, no todos los indicadores que se definan requieren necesariamente ser objeto de seguimiento, solo aquellos indicadores más relevantes y factibles de medición deben ser objeto de seguimiento⁶⁸.

Para la priorización de indicadores, desde SINERGIA se recomienda utilizar la metodología CREMAS⁶⁹.

Gráfico 13. Metodología CREMAS para la formulación de indicadores.



Fuente: Elaboración propia con base en Kisek y Rist (2005).

⁶⁷ *Ibidem*

⁶⁸ Guía metodológica para el seguimiento y la evaluación a políticas públicas, DNP-Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas, 2014.

⁶⁹ Fuente Guía metodológica para el seguimiento y la evaluación a políticas públicas, DNP-Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas, 2014.

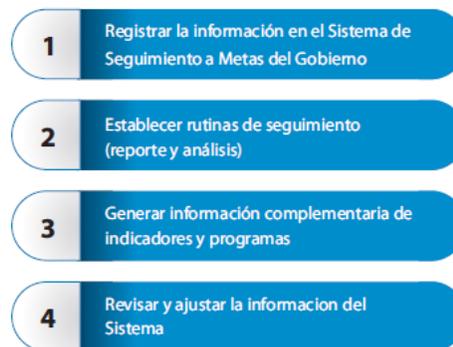
Es importante señalar que cada indicador al cual se le hará seguimiento debe tener una ficha técnica que le facilite la recolección, análisis y seguimiento a las metas formuladas en el respectivo instrumento de planeación. Como mínimo la ficha técnica debe contener la definición, unidad de medida, periodicidad y fuente de información.

Como se mencionó anteriormente, luego de definir el Sistema de Seguimiento a Metas para lo cual se deben definir objetivos, metas e indicadores que incorporen la visión y el enfoque étnico diferencial para que sean pertinentes, es necesario que los gerentes públicos definan el **proceso de seguimiento** que la administración va a implementar.

La experiencia indica, que concertar el mecanismo de seguimiento (actividades principales, rutas, tiempos, etc.) con los actores sociales del territorio, entre ellos la población de grupos étnicos, genera confianza, transparencia y contribuye de manera significativa a la buena gestión pública. Adicionalmente, genera corresponsabilidad, pues lo público no es sólo una cuestión de la administración sino de todos los ciudadanos que habitan un territorio.

Cualquiera que sea el proceso que se adopte, éste debe incluir las siguientes actividades⁷⁰:

Gráfico 14. Actividades para el diseño de mecanismos de seguimiento.



Fuente: SINERGIA, 2014

Los **productos del seguimiento** que defina cada gobierno (documentos, tableros de control de indicadores, matrices, etc.) se traducen en herramientas técnicas (información de calidad, objetiva, pertinente y oportuna) que facilitan informar a la población sobre avances y/o dificultades en el logro de los objetivos que se proponen en un territorio.

Finalmente, independientemente de la inclusión de objetivos, estrategias, planes/programas/proyectos, metas e indicadores sectoriales que incorporen el enfoque étnico diferencial, la administración nacional o territorial debe diseñar indicadores que desde lo institucional permitan verificar el grado de incorporación del enfoque diferencial étnico en la gestión pública y en la arquitectura institucional.

Para ello se recomienda considerar los siguientes planteamientos en la perspectiva del diseño de esos indicadores de seguimiento:

- La administración territorial posee capacidades para el diagnóstico intercultural de su territorio.
- La administración territorial conoce las dinámicas interculturales.

⁷⁰ Ibídem

- La comunicación de la administración territorial tiene en cuenta las lenguas nativas de los grupos étnicos y el hecho que son oficiales en sus respectivos territorios según mandato Constitucional.
- Se han diseñado y desarrollado estrategias de socialización e intercambio de saberes y experiencias entre los grupos étnicos y la administración territorial; esas estrategias incluyen ejercicios de sensibilización para los servidores públicos
- La administración territorial ha transformado su estructura organizacional, metodologías, protocolos, procedimientos, instrumentos, material didáctico y formatos, para visibilizar y promover la protección de la diversidad étnica.
- Existen espacios para la participación y el diálogo técnico e institucional con los representantes de los grupos étnicos.
- Existen compromisos suscritos entre la administración territorial con grupos étnicos, en temas de competencia territorial.
- La administración territorial incorpora las prioridades, demandas y propuestas de los grupos étnicos en las apuestas estratégicas del territorio.
- La administración territorial ha diseñado planes, programas o proyectos que incluyen en sus componentes de manera explícita a los grupos étnicos como población beneficiaria, estableciendo metas y presupuesto específicos o que tengan como propósito el cierre de una brecha relacionada con la pertenencia étnica.
- Existen sistemas de información institucional con inclusión de variables diferenciales que visibilicen a las personas y comunidades de los grupos étnicos.
- Se brinda asistencia técnica a las poblaciones, sectores o grupos participantes en programas o proyectos institucionales dirigidos a los grupos étnicos.
- La administración territorial ha construido estrategias, mecanismos e instrumentos para el seguimiento a la inclusión del enfoque diferencial étnico.
- Se han evaluado los programas y/o proyectos para analizar su contribución a la garantía de derechos de los grupos étnicos.
- La asignación de recursos les ha permitido cumplir con las acciones orientadas al cierre de brechas y la inclusión del enfoque étnico.

En materia de regulaciones específicas para el seguimiento y monitoreo, por una parte está el que se realiza a la ejecución de los recursos de la AESGPRI bien sea administrados por las entidades territoriales o bien por los Resguardos Indígenas mediante la autorización para la administración directa establecida en el Decreto 1953 de 2014, en los dos casos están en el ámbito del Decreto 028 de 2008 y sus normas reglamentarias.

En aquellos casos en que en marco del Decreto 1953 de 2014 entren en funcionamiento los territorios indígenas el capítulo IV de éste Decreto establece el monitoreo, seguimiento y control integral el cual deberá inscribirse a la establecido en el Decreto 1953 así como en lo que corresponda con el Decreto 028.

Por otra parte, está el seguimiento y monitoreo de los recursos ejecutados a través de proyectos con enfoque diferencial en el Sistema General de Regalías, el cual se regula por lo definido en el título VI, capítulo I de la Ley 1530 de 2012. Es así como en el marco de la estrategia de enfoque diferencial diseñada al interior del Sistema hay actualmente un equipo que, a partir de GESPROY y el Seguimiento a Proyectos de Inversión –SPI-, realiza el seguimiento a los proyectos con enfoque diferencial y monitorea el cumplimiento de la inversión de la entidad territorial respectiva de

conformidad con lo establecido en los artículos 34 y 40 de dicha Ley. Para la población del pueblo Rrom aplica la circular 056 de junio de 2014, la cual se recomienda consultar.⁷¹

4.4 Algunos ejemplos de inclusión del enfoque diferencial étnico en la gestión territorial.

La manera de medir la incorporación de la población perteneciente a grupos étnicos es mediante indicadores, a modo de ejemplo, el Departamento Nacional de Planeación sugiere tener en cuenta los siguientes:

Tabla 2. Ejemplos para el seguimiento y monitoreo.

Objetivo	Indicador	Meta	Fórmula de cálculo	Fuente
Diseñar y desarrollar estrategias de sensibilización y capacitación a los funcionarios de la entidad territorial en cuanto al enfoque de derechos para la atención diferencial de grupos étnicos en la entidad territorial.	Funcionarios sensibilizados y capacitados en enfoque de derechos para la atención diferencial de grupos étnicos.	100%	Número de funcionarios de la entidad territorial que asisten a jornadas de capacitación sobre enfoque diferencial étnico / Número total de funcionarios de la entidad territorial.	* Registro del número total de funcionarios de la entidad territorial de la oficina de talento humano o desarrollo Humano. * Registro de asistencia a las jornadas de capacitación sobre enfoque de derechos para la atención diferencial a grupos étnicos.
Formular los instrumentos de planificación de la entidad territorial incluyendo las prioridades de los grupos étnicos.	Porcentaje de instrumentos de planificación de las entidades territoriales que incluyen prioridades de desarrollo de los grupos étnicos identificadas en sus instrumentos propios de planificación.	100%	Número de instrumentos de planificación de la gestión pública territorial que incluyen prioridades de desarrollo de los grupos étnicos identificadas / número de instrumentos de planificación de grupos étnicos o espacios de concertación con grupos étnicos identificados.	* Marco Fiscal de Mediano y Largo Plazo. * Plan Plurianual de Inversiones. * Plan de Desarrollo Municipal o Departamental. * Plan, Plan Básico o Esquema de Ordenamiento Territorial. * Planes de Vida. * Planes de etnodesarrollo. * Plan del Buen Largo Camino

⁷¹ Circular 056 de junio de 2014 [https://www.sgr.gov.co/Normativa/Circulares/Circulares 2013.aspx](https://www.sgr.gov.co/Normativa/Circulares/Circulares%202013.aspx)

Objetivo	Indicador	Meta	Fórmula de cálculo	Fuente
Propiciar la inversión de recursos públicos que tienen como objetivo el mejoramiento de la calidad de vida de los grupos étnicos de la entidad territorial.	Proyectos de inversión formulados con enfoque de derechos para mejorar la calidad de vida de los grupos étnicos.	Un proyecto por vigencia en cada sector de inversión.	Número de proyectos por vigencia por sector con enfoque diferencial étnico	* Plan Plurianual de Inversiones * Plan Operativo Anual de Inversiones. * Banco de Programas y Proyectos de la entidad Territorial.
Caracterizar la población de grupos étnicos que se encuentra dentro de la jurisdicción de la entidad territorial.	Población perteneciente a cada uno de los grupos étnicos identificada e incluida en el diagnóstico socioeconómico del plan de desarrollo.	Número total de la población perteneciente a cada uno de los grupos étnicos incluida en el diagnóstico socioeconómico del plan de desarrollo	Número total de la población de grupos étnicos incluidos en el diagnóstico de los planes de desarrollo territorial / Número total de la población de grupos étnicos presente en la jurisdicción de la entidad territorial de acuerdo con el DANE y/o otros registros administrativos.	Estadísticas del DANE Listados Censales actualizados para los pueblos indígenas y para el pueblo Rrom.
Caracterizar la población de grupos étnicos que se encuentra dentro de la jurisdicción de la entidad territorial.	Datos desagregados según origen étnico y por pueblo indígena o comunidad negra, afrocolombiana, raizal o palenquera y del pueblo Rrom a la que pertenecen y sector de inversión incluidos en el diagnóstico del plan de desarrollo territorial de la entidad territorial.	Número total de la población perteneciente a cada uno de los grupos étnicos desagregada por sector de inversión.	Número de población por grupo étnicos incluido en el diagnóstico de los planes de desarrollo territorial / Número total de población por grupo étnico presente en la jurisdicción de la entidad territorial de acuerdo con el DANE y/o otros registros administrativos.	* Listados Censales actualizados del Ministerio del Interior. * Documentos y registros administrativos producidos por entidades del Gobierno Nacional o territorial.
Implementar espacios de participación de los grupos étnicos que permitan formular propuestas de desarrollo para sus comunidades en los instrumentos de planeación de la entidad territorial.	Espacios de participación para grupos étnicos en los escenarios de construcción del Plan Territorial de Desarrollo en cada entidad territorial para la formulación de propuestas estratégicas para el desarrollo de los grupos étnicos.	* Un espacio de participación de los grupos étnicos durante de las etapas de: i) elaboración participativa del plan de desarrollo ii) discusión en el Consejo Territorial de Planeación iii) discusión y aprobación por el órgano legislativo, en cada entidad territorial.	Número de espacios de construcción participativa de los Planes de Desarrollo territorial a los que fueron convocados grupos étnicos / Número de espacios de construcción participativa de los Plan de Desarrollo territorial convocados por la entidad territorial.	* Listados de asistencia de las sesiones de los Consejos Territoriales de Planeación. * Convocatorias Públicas de la entidad territorial para la construcción participativa de Planes de Desarrollo territoriales. * Matriz que recoge propuestas de los escenarios de concertación.
Identificar prioridades de inversión para los grupos étnicos e implementarlas en los presupuestos y herramientas de planeación financiera a fin de lograr el mejoramiento de la calidad de vida de los grupos étnicos de la entidad territorial.	Proyectos de inversión formulados y ejecutados con enfoque de derechos para atender prioridades de los grupos étnicos.	Un proyecto por vigencia por fuente de inversión.	Número de proyectos por vigencia por fuente de financiación con enfoque diferencial étnico.	* Plan Plurianual de Inversiones * Plan Operativo Anual de Inversiones. * Banco de Programas y Proyectos de la entidad Territorial.

Objetivo	Indicador	Meta	Fórmula de cálculo	Fuente
Focalizar acciones y recursos para la atención diferencial con enfoque de derechos de los grupos étnicos.	Porcentaje de personas de los grupos étnicos beneficiadas mediante acciones y recursos focalizados con enfoque diferencial étnico.	70% de la población de los grupos étnicos de la entidad territorial focalizada.	Número total de población de grupos étnicos como directos beneficiarios de proyectos de inversión financiados por la entidad territorial/ número total de la población de grupos étnicos presentes en la jurisdicción de la entidad territorial.	* Estadísticas del DANE * Listados Censales actualizados para los pueblos indígenas y para el pueblo Rrom. * Plan Operativo Anual de Inversiones. * Banco de Programas y Proyectos de la entidad Territorial.

ALGUNAS RECOMENDACIONES PARA LOS PROCESOS DE AJUSTE INSTITUCIONAL CON ENFOQUE DIFERENCIAL ÉTNICO

Con el fin de dar cumplimiento a las competencias que le corresponden a los entes territoriales para atender oportuna y adecuadamente a las personas pertenecientes a los grupos étnicos con base en el enfoque de derechos, es necesario que los funcionarios desarrollen un conjunto de destrezas y conocimientos que le permitan desempeñarse adecuadamente en la planeación, gestión e interacción con las personas y comunidades pertenecientes a los grupos étnicos.

Cuando se habla de competencias⁷² interculturales es necesario analizar los diferentes aspectos por modificar o fortalecer con el fin de generar capacidades que den respuesta a las exigencias y a la garantía del ejercicio de los derechos de los grupos étnicos; con la identificación de estos aspectos se busca claridad sobre las necesidades de formación de los funcionarios para contribuir a la construcción de ciudadanos y ciudadanías respetuosas de las diferencias en particular las referidas a los grupos étnicos. Adicionalmente, también es necesario identificar las adecuaciones que deben hacerse en la cultura y en la estructura institucional para la atención pertinente y oportuna de los grupos étnicos.

La adecuación institucional para dar cumplimiento a este cometido implica que los gobiernos territoriales adelanten procesos de arreglo institucional que contribuyan a transformar planteamientos y actitudes segregacionistas, discriminatorias, inequitativas frente al servicio que presta la entidad para la garantía del ejercicio de los derechos reconocidos a los grupos étnicos en la legislación internacional y nacional desde hace décadas.

➤ Recomendaciones para establecer relaciones entre organizaciones de los grupos étnicos y gobierno

Colombia, a diferencia de otros países, se caracteriza por el diseño y la concertación de las políticas públicas con grupos étnicos. Esta participación en la formulación, concertación y gestión de políticas por parte de los grupos étnicos, ha significado que el enfoque diferencial no es una perspectiva de trabajo únicamente del Estado, sino se ha convertido en un escenario que avanza hacia la autonomía de los grupos étnicos, donde ellos no sólo son beneficiarios de los servicios estatales, sino diseñadores, administradores y ejecutores de la política pública.

En el marco de los procesos de concertación es necesario, como proceso previo, contar con elementos de diagnóstico que permitan conocer la capacidad institucional real frente a la atención de las necesidades de los grupos étnicos, para partir de una línea base que permita realizar los ajustes necesarios.

Específicamente para los escenarios de concertación y diseño de la política pública con grupos étnicos es fundamental tener en cuenta los siguientes elementos:

- Visualizar sistemas integrales de atención que involucren dependencias y entidades.
- Armonizar los múltiples enfoques de las políticas.

⁷² La OCDE en el informe final Key Competencies for a Successful Life and a Well-Functioning Society del proyecto Definition and Selection of Competencies determina que una competencia es la capacidad para responder a las exigencias individuales o sociales para realizar una actividad o una tarea. (2002)

- Realizar un ejercicio real de complementariedad, subsidiariedad y concurrencia en relación con las competencias.
 - Fortalecer sistemas de información en las diferentes instituciones, que den cuenta de la población étnica y las acciones y coberturas en esta población.
 - Diseñar mecanismos de seguimiento y evaluación de las acciones y la ejecución de recursos para conocer los impactos alcanzados y generar procesos cíclicos de las políticas.
- **Recomendaciones generales para identificar estrategias de ajuste institucional con enfoque diferencial étnico**

El desarrollo de estrategias institucionales para acercar la racionalidad institucional a las realidades y particularidades de los grupos étnicos implica la toma de decisiones de distinto orden y la implementación de acciones integrales, entre las que se identifican las siguientes:

- Generar espacios internos de gobierno que permitan comprender el significado de diseñar políticas públicas diferenciales en concertación con los grupos étnicos, en el marco de una política pública con responsabilidad frente a los compromisos asentados en la Constitución y en las diferentes normativas del país.
- Concretar los derechos de los grupos étnicos en objetivos identificables, metas, indicadores y asignaciones presupuestales.
- Incluir el enfoque diferencial étnico de manera articulada en el diseño, implementación y seguimiento de las políticas, planes y programas que adelantan las entidades territoriales.
- Ajustar formatos y procedimientos para registrar datos desagregados según el origen étnico en todas las entidades del Estado dentro de las líneas, programas y proyectos específicamente dirigidos a población de grupos étnicos. Los programas que no focalizan población étnica también deben ajustar formatos y procedimientos; con el objetivo de visibilizar objetivamente qué está desarrollando cada entidad territorial e identificar brechas en la atención a nivel cuantitativo y cualitativo.
- Identificar, evaluar y fortalecer los espacios de concertación y seguimiento de políticas públicas con comunidades étnicas a nivel territorial (Mesas interétnicas, mesas sectoriales, entre otras)
- Establecer y garantizar el funcionamiento de instancias locales de concertación y toma de decisiones en materia de atención a las comunidades y pueblos indígenas, comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras y Población Rrom.
- Generar procesos de readecuación institucional teniendo en cuenta las necesidades de los grupos étnicos para cada sector (gobernabilidad, educación, salud, entre otros); tomando en consideración ajustes institucionales que permitan definir y hacer seguimiento a las dinámicas de los grupos étnicos en articulación con sus lógicas culturales y organizativas.
- Focalización de la inversión y asignación de recursos y presupuesto según planes de vida, planes de etnodesarrollo, Plan del Buen Largo Camino o líneas específicas definidas en los instrumentos de planeación de los grupos étnicos; promoviendo escenarios para la construcción participativa, colectiva y diferencial de presupuestos sectoriales.
- Desarrollar procesos de evaluación y seguimiento frente a la atención brindada en los programas y servicios dirigidos a personas que pertenecen a grupos étnicos para implementar procesos de mejoramiento del servicio y de adecuación de la estructura operativa para brindarlos.
- Realizar los arreglos institucionales necesarios para que en la estructura de las entidades se creen dependencias encargadas de implementar las acciones destinadas a los grupos

étnicos, por ejemplo, definir la instancia, estamento o funcionario responsable de liderar las acciones que garanticen el ejercicio de los derechos de los grupos étnicos y la recepción de información sobre sus necesidades, requerimientos y propuestas de desarrollo.

- Tener en cuenta los ritmos y agendas propias los grupos étnicos, y sus respectivos instrumentos de planificación propia.
- Elaborar y divulgar al interior de la entidad territorial una ruta que permita identificar la competencia de las dependencias, responsables y datos de contacto para garantizar la operatividad de los derechos reconocidos a los grupos étnicos.
- Identificar y difundir experiencias exitosas de planeación de las entidades del nivel nacional, regional o territorial que estén de acuerdo con la visión de desarrollo propio de los grupos étnicos.
- Generar sinergias entre la nación, las entidades territoriales y las autoridades étnicas territoriales para que actúen de forma coordinada y articulada, de tal manera que se incorporen y se ejecuten acciones con enfoque diferencial, con recursos de distintas fuentes.
- Desarrollar políticas, estrategias, planes, programas y proyectos que contribuyan a la valoración de la diversidad étnica, promuevan la igualdad de oportunidades y garanticen el ejercicio de los derechos de los grupos étnicos; buscando la transformación de las actitudes de discriminación, marginación y desigualdad.
- Desarrollar acciones de sensibilización, capacitación y formación de los funcionarios encargados de atender a los Pueblos Indígenas, a las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, y al Pueblo Rrom o Gitano; estos procesos pueden desarrollar entre otros los siguientes contenidos:
 - El reconocimiento de los grupos étnicos y sus integrantes como sujetos individuales y colectivos de derechos y también de responsabilidades.
 - El respeto de las normas y valores que reflejan y desarrollan la diversidad cultural y étnica, por ejemplo el pluralismo lingüístico.
 - El desarrollo de capacidades para trabajar en diversidad y afrontar conflictos a través del diálogo y la búsqueda de la armonía.
 - La adopción de comportamientos que favorecen la convivencia, el aprendizaje, el trabajo en equipo, la cooperación y la solidaridad.
 - El desarrollo de actitudes positivas frente a culturas distintas a la suya e integradoras de las diferencias.
 - La implementación de lógicas comunicativas acordes con una realidad intercultural específica que facilite establecer reglas claras y consensuadas en distintas situaciones comunicativas.
 - El reconocimiento y respeto de las formas de conocimiento, de relación con el mundo y con los otros y de normas particulares al interior de los grupos étnicos.

GLOSARIO

Incluye términos frecuentes relacionados con los grupos étnicos que brindarán información básica sobre el tema.

Acción afirmativa.- [...] “corresponden a aquellas que reconocen la situación de marginación social de que ha sido víctima la población de los grupos étnicos, particularmente la afrocolombiana, y que ha repercutido negativamente en el acceso a las oportunidades de desarrollo.” Es la definición de la Honorable Corte Constitucional, en la Sentencia T-422 de 1996.

Acción sin daño.- Se trata **hacer sin causar daño** por lo cual toda acción estará mediada por la reflexión continua sobre lo que se va a hacer y de otro lado de aquello que se realizó en cuanto a sus impactos sobre las comunidades y personas a quienes se pretende beneficiar, en busca del fortalecimiento de capacidades personales y organizacionales.

Autoridad propia.- Son las formas de autoridad reconocidas por las comunidades y personas que integran los grupos étnicos y que están legítimamente instituidas para ejercer funciones sobre las personas y territorios respectivos.

El artículo 246 de la Constitución Política de 1991 dispone que las autoridades de los pueblos indígenas pueden ejercer funciones jurisdiccionales en sus territorios.

Cabildo Indígena.- El Ministerio del Interior lo define como *una entidad pública especial, cuyos integrantes son miembros de una comunidad indígena, elegidos y reconocidos por ésta, con una organización sociopolítica tradicional, cuya función es representar legalmente a la comunidad, ejercer la autoridad y realizar las actividades que le atribuyen las leyes, sus usos, costumbres y el reglamento interno de cada comunidad.*

Es la forma de gobierno colectiva de los pueblos y comunidades indígenas con un Gobernador de Cabildo a la cabeza, quien es elegido por un periodo de tiempo determinado y que fue regulada mediante la Ley 89 de 1989.

Consejo Comunitario.- es una unidad administrativa que puede administrar una zona designada, en Colombia típicamente al nivel local. La forma más común de **Consejo Comunitario** es el **Consejo Comunitario** de Tierras de Comunidades Negras. El artículo 5º de la Ley 70 de 1993 establece como funciones de los Consejos Comunitarios: i) delimitar y asignar áreas al interior de las tierras adjudicadas; ii) velar por la conservación y protección de los derechos de la propiedad colectiva, la preservación de la identidad cultural, el aprovechamiento y la conservación de los recursos naturales; iii) escoger al representante legal de la respectiva comunidad en cuanto a persona jurídica y iv) hacer de amigables componedores en los conflictos internos de conciliación. Asimismo se define su representatividad en el Decreto Reglamentario 1745 de 1995.

Grupo Étnico.- La Honorable Corte Constitucional en su Sentencia T-349 de agosto de 1996, plantea que el grupo étnico hace referencia tanto a “[...] La conciencia que tienen los miembros de su especificidad, es decir, de su propia individualidad a la vez que de su diferenciación de otros grupos humanos, y el deseo consciente, en mayor o menor grado, de pertenecer a él, es decir, de seguir siendo lo que son y han sido hasta el presente”. Como a “los elementos materiales que distinguen al grupo, comúnmente reunidos en el concepto de “cultura”. Este término hace relación básicamente al “conjunto de creaciones, instituciones y comportamientos colectivos de un grupo humano. [...] el sistema de valores que caracteriza a una colectividad humana.”

Un grupo étnico se identifica por un conjunto de características como: costumbres, lengua, territorio, instituciones políticas y jurídicas, tradiciones e historia, creencias religiosas, el sentido de su cohesión comunitaria y colectiva, elementos resultantes de una historia y orígenes comunes.

La Constitución Política de 1991 reconoce la existencia de tres grupos étnicos en nuestro territorio: indígenas, afrocolombianos y Rrom o gitanos. Los afrocolombianos o comunidades negras incluyen en sus particularidades culturales a los Raizales de San Andrés providencia y Santa Catalina y a los Palenqueros de San Basilio de Palenque.

Las personas que pertenecen a los grupos étnicos se auto-identifican como pertenecientes a uno de los mencionados grupos étnicos.

La definición de grupo étnico es sinónimo de la de etnia.

Los grupos étnicos reconocidos en Colombia son: las comunidades negras, afrodescendientes, Raizales y Palenqueras, los pueblos indígenas y el pueblo Rrom o Gitano.

Población afrocolombiana.- Personas con raíces y ascendencia histórica, étnica y cultural africana nacidas en Colombia; constituye así parte de su diversidad racial, lingüística y folclórica y hace presencia en todo el territorio nacional.

Comunidades Negras.- A partir del artículo 2º de la ley 70 de 1993, son el conjunto de familias de ascendencia Afrocolombiana que poseen una cultura propia, comparten una historia y tienen sus propias tradiciones y costumbres en una relación campo – poblado, quienes revelan y conservan conciencia de identidad que las distinguen de otros grupos étnicos.

Población Palenquera.- Personas descendientes de los esclavizados que desde el siglo XV, mediante actos de resistencia y de libertad, se refugiaron en territorios de la costa norte y del Pacífico Colombiano; en grupos denominados palenques. La comunidad de Palenque de San Basilio es el único existente; conserva una conciencia étnica que le permite identificarse como grupo diferenciado, mantiene viva la única lengua criolla con base léxica en el español, cuenta con una organización social basada en los Ma-Kuagro (grupos de edad), así como con rituales fúnebres como el lumbalú y prácticas de medicina tradicional, que evidencian su sistema cultural y espiritual sobre la vida y la muerte.

Raizales.- Personas originarias (nativas ancestrales) del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, con características socio-culturales y lingüísticas diferenciadas con un fuerte mestizaje e identidad anglo-afro-caribeña. Su carácter insular, costumbres, prácticas religiosas y su lengua lo definen como un grupo claramente diferenciado del resto de la sociedad nacional.

Pueblo Rrom.- Las personas pertenecientes a este pueblo llegaron en distintas épocas a Colombia y que cuentan con particularidades culturales asociada a una tradición nómada, con un complejo sistema de valores y una particular concepción y relación con el territorio desde la idea de libertad e itinerancia;

Pueblos Indígenas.- No existe una definición precisa de “pueblos indígenas” en el derecho internacional, y la posición prevaleciente indica que dicha definición no es necesaria para efectos de proteger sus derechos individuales y colectivos.

El artículo 1.1.(b) del Convenio 169 de la OIT dispone que dicho tratado se aplicará a los pueblos en países independientes, considerados *indígenas* por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenecía el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

El artículo 1.2 del mismo Convenio establece que “[l]a conciencia de su identidad indígena o tribal deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del presente Convenio”.

La Guía de Aplicación del Convenio No. 169 de la OIT, describe los elementos objetivos como subjetivos que definen a un pueblo indígena; “*los elementos objetivos incluyen: (i) la continuidad histórica, v.g. se trata de sociedades que descienden de los grupos anteriores a la conquista o colonización; (ii) la conexión territorial, en el sentido de que sus antepasados habitaban el país o la región; y (iii) instituciones sociales, económicas, culturales y políticas distintivas y específicas, que son propias y se retienen en todo o en parte. El elemento subjetivo corresponde a la auto-identificación colectiva en tanto pueblo indígena.*”

Interculturalidad.- Un enfoque intercultural tiene como base el reconocimiento de la existencia de diversas culturas en una misma sociedad, entre las cuales se ha de establecer interacción con sustento en el respeto recíproco. En cada cultura se dan procesos sociales y organizativos que deben fortalecerse para entablar interacciones con otras culturas y grupos.

La diversidad étnica y cultural en el campo del desarrollo, implica que los programas, proyectos y acciones trasciendan el reconocimiento normativo de esa diversidad social y cultural, hacia respuestas reales y positivamente incluyentes, igualitarias y justas.

Jurisdicción especial indígena.- El artículo 246 de la Constitución Política de 1991 establece que las autoridades de los pueblos indígenas pueden ejercer funciones jurisdiccionales en el ámbito de sus territorios, de conformidad con sus propias normas y procedimientos que no estén en contravía de la Constitución y la Ley. Asimismo dispone que mediante disposición legal se regule la coordinación de la jurisdicción especial indígena con el sistema nacional judicial.

Kriss Romani.- Es el sistema jurídico del pueblo Rrom o Gitano que se rige por sus propias normas y patrones culturales. La Kriss es la forma de aplicación del derecho entre los Rrom e incluye a la Asamblea o Consejo de Ancianos encargado de su aplicación.

Kumpaño o kumpeño (kumpania en singular), que son conjuntos de grupos familiares extensos que realizan una apropiación simbólica del lugar donde habitan en términos de sostenibilidad de la cultura, su organización social está basada en el parentesco y es patrilineal y patrilocal, el Decreto que las reconoce es el 2957 del 6 de agosto de 2010.

Resguardo.- De acuerdo con el artículo 21 del decreto 2164 de 1995 y la Jurisprudencia de la Honorable Corte Constitucional en el tema, los resguardos son una institución legal y sociopolítica de carácter especial, conformada por una o más comunidades indígenas, que con un título de propiedad colectiva que goza de las garantías de la propiedad privada, poseen su territorio y se rigen para el manejo de éste y su vida interna por una organización autónoma amparada por el fuero indígena y su sistema normativo propio.



Los resguardos indígenas son la forma de propiedad colectiva de las comunidades indígenas en favor de las cuales se constituyen y conforme a los artículos 63 y 329 de la Constitución Política, tienen el carácter de inalienables, imprescriptibles e inembargables.

Los integrantes de la comunidad indígena del resguardo no podrán enajenar a cualquier título, arrendar por cuenta propia o hipotecar los terrenos que constituyen el resguardo.

Las áreas que se constituyan con el carácter de resguardo indígena serán manejadas y administradas por los respectivos cabildos o autoridades tradicionales de las comunidades, de acuerdo con sus usos y costumbres, la legislación especial referida a la materia y a las normas que sobre este particular se adopten por aquellas.

BIBLIOGRAFIA

Textos y documentos

Aguilar Barrera, Martha Elena. Las competencias Profesionales: algo más. En: Revista de Educación y Desarrollo No. 4. Octubre - Diciembre de 2005.

Alcaldía Mayor de Bogotá. Secretaria Distrital de Desarrollo Económico. *Enfoque diferencial para el reconocimiento, promoción, restablecimiento y reubicación de derechos de los grupos étnicos, jóvenes, mujeres, personas mayores, población en condición de discapacidad, víctimas y población LGBT*. Documento de Trabajo. Abril de 2012.

Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. Dirección de Inclusión Productiva y Sostenibilidad. *Implementación instrumento de atención integral para población desplazada con enfoque diferencial étnico Generación de ingresos y empleabilidad*. Sin fecha, en página web del Departamento Administrativo.

Departamento Nacional de Planeación. *Bases para la gestión del sistema presupuestal territorial*. 2012.

Departamento Nacional de Planeación. FONADE. Cartilla práctica grupos étnicos. Presentación de Proyectos al Sistema General de Regalías. Primera Edición. Impresol Ediciones. Sin fecha.

Departamento Nacional de Planeación. Escuela Superior de Administración pública. *El papel de los Consejos Territoriales de Planeación*. 2011.

Departamento Nacional de Planeación. Dirección de Desarrollo Social. Grupo de Calidad de Vida. *Guías de apoyo al proceso de focalización*. Borrador inicial para la discusión. Abril de 2007.

Departamento Nacional de Planeación. Dirección de Evaluación de Políticas Públicas. Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas. *Guía Metodológica para el seguimiento y la evaluación a políticas públicas*. DNP. Bogotá. 2014.

Departamento Nacional de Planeación. Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible. Grupo de Gestión Pública Territorial. Convenio Fondo de Población de las Naciones Unidas- Universidad Externado de Colombia. Fundación Nueva Cultura. *Guía para la gestión Pública territorial No. 4. Planeación para el desarrollo integral en las entidades territoriales. El plan de desarrollo 2012 – 2015*. Bogotá, Colombia. 2011.

Departamento Nacional de Planeación. Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible. Subdirección de Ordenamiento y Desarrollo Territorial. *Guía para la incorporación de la variable étnica y el enfoque diferencial en la formulación e implementación de planes y políticas a nivel Nacional y Territorial*. Documento de Trabajo. DNP. Bogotá. 2012.

Departamento Nacional de Planeación. Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas. Manual de soporte conceptual, metodología general para la formulación y evaluación de proyectos. 2013.

Departamento Nacional de Planeación. Metodología General Ajustada- MGA. 2005.

Departamento Nacional de Planeación. Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible. *Orientaciones para la Administración de los recursos de la Asignación Especial del Sistema General de Participaciones para resguardos Indígenas.* 2015.

Departamento Nacional de Planeación. Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible. *Orientaciones para incluir metas de resultado en los planes de desarrollo de las entidades territoriales.* DNP. 2011.

Departamento Nacional de Planeación. Dirección de Desarrollo Social. *Mecanismos de focalización. Cinco estudios de caso: educación, salud, asistencia social, protección social y trabajo.* 2006.

Departamento Nacional de Planeación. Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible. *Metodología para la medición y análisis del Desempeño Municipal.* DNP. 2005.

Departamento Nacional de Planeación. Grupo de Proyectos Especiales. *Recomendaciones para la implementación del enfoque diferencial en la política de Generación de Ingresos.* Diciembre de 2013.

Departamento Nacional de Planeación. *Reflexiones para la formulación de políticas públicas en Pueblo Rrom – Gitano de Colombia. Haciendo Camino al Andar.* Bogotá. 2011.

Mendoza, Martha. Plan Operativo Anual de Inversiones. Biblioteca de las Finanzas Municipales. Prodepaz, GTC y Federación Colombiana de Municipios. Diciembre de 2006.

Ministerio de Salud y Protección Social. *Dimensión transversal gestión diferencial de poblaciones vulnerables.* Sin fecha. Documento en Página del Ministerio.

Monroy y Prada. Compendio de Legislación Afrocolombiana. Ministerio del Interior. Junio de 2014.

Ospina, Ariza y Zarama. Herramientas para la gestión Tributaria de los Municipios. GTC, Cercapaz y Federación Colombiana de Municipios. Abril de 2007.

Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 "Prosperidad para todos". Anexo IV.C.1.1.

Programa Presidencial para la Formulación de Estrategias y Acciones para el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas de Colombia. *Tejiendo el Canasto de la Vida. Propuesta metodológica para la construcción colectiva de los planes integrales de vida de los Pueblos Indígenas de Colombia.* Bogotá, Colombia. Primera edición: diciembre de 2012.

Universidad externado de Colombia. Separata Zero. *Afrodescendientes y desarrollo territorial en el Pacífico colombiano: Por un camino con identidad propia.*

Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Ciencias Humanas. Departamento de Trabajo Social. Centro de Estudios Sociales-CES. *Acciones Afirmativas y ciudadanía diferenciada étnico-racial negra, afrocolombiana, palenquera y raizal.* Bogotá. Colombia. 2009.

KYMLICKA, Will. *Ciudadanía Multicultural.* Barcelona: Paidós. 1996.

Touraine, A. *Igualdad y diversidad: las nuevas tareas de la democracia,* México: FCE. 2000

Páginas Web

<https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-social/subdireccion-de-promocion-social-y-calidad-de-vida/Paginas/focalizacion.aspx>.

Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Directrices sobre las cuestiones relativas a los pueblos indígenas. Sin Fecha. En la página de Naciones Unidas.

Todos los documentos mencionados se pueden consultar en la página web del DNP: www.dnp.gov.co

Páginas Web y enlaces que puede consultar:

Teoría de proyectos y Metodología General Ajustada:

<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Inversiones%20y%20finanzas%20pblicas/ManualdescargaMultimedia.pdf>

Sistema General de Participaciones por entidad territorial:

<https://www.dnp.gov.co/programas/inversiones-y-finanzas-publicas/Datos-y-Estadisticas/Paginas/Financiamiento-Territorial.aspx>

Programación, Administración y Ejecución de los Recursos de Asignación Especial del Sistema General de Participaciones para los Resguardos Indígenas:

<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Publicaciones/4-Orientaciones%20Recursos%20SGP%20Ind%C3%ADgena.pdf>

<https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-territorial/paginas/desarrollo-territorial.aspx>

Administración directa de los recursos de la AESGP por los Resguardos Indígenas de acuerdo con el decreto 1953 de 2014:

[https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-territorial/Asuntos Etnicos/Paginas/Procesos-de-Planeacion-Territorial-y-Grupos-Etnicos.aspx](https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-territorial/Asuntos-Etnicos/Paginas/Procesos-de-Planeacion-Territorial-y-Grupos-Etnicos.aspx)

Distribuciones del SGR:

<https://www.dnp.gov.co/programas/inversiones-y-finanzas-publicas/Datos-y-Estadisticas/Paginas/Financiamiento-Territorial.aspx>

<https://www.sgr.gov.co/Distribuci%C3%B3n/ConsultadeDistribucionesSGR.aspx>

Acuerdo 017 del 2013: <https://www.sgr.gov.co/Normativa/AcuerdosComisionRectora/AcuerdosComisionRectora2013.aspx>

Circular 056 de junio de 2014: <https://www.sgr.gov.co/Normativa/Circulares/Circulares2013.aspx>

Estrategia para Nuevos Mandatarios (Kit Territorial)

<http://www.portalterritorial.gov.co/documentos.shtml>

ANEXO 1

LOS ENFOQUES DIFERENCIALES DE CICLO DE VIDA, GÉNERO Y SITUACIÓN DE DISCAPACIDAD

Enfoque Diferencial de Ciclo de Vida

En el enfoque diferencial, las diferencias que responden a la edad o mejor a la etapa de desarrollo en la cual se encuentra el sujeto, se incorporan desde la perspectiva del Ciclo Vital. Desde esta perspectiva las políticas y acciones que se asumen deben ser diferenciadas por los ciclos vitales, a saber: Primera infancia (desde la gestación hasta los 6 años); Niñez (desde los 6 años hasta los 12); Adolescencia (desde los 12 hasta a 18 años); Juventud (desde los 19 años hasta los 25); Adultez (desde los 26 años hasta los 65); Vejez (desde los 65 años en adelante).

En cada uno de los ciclos vitales las vivencias, necesidades y afectación por diversos eventos son diferentes y se caracterizan por ser más profundas en los extremos de la vida, es decir, cuando menos edad tiene el sujeto y cuando se tiene una edad avanzada.

El otro grupo poblacional que se afecta de manera significativa por eventos adversos y que requiere desarrollos programáticos es la tercera edad. La desprotección de esta población viene en ascenso debido a que por un lado, la hibridación de la cultura se ha dejado de retribuir a los cuidados brindados por los padres y por otro, se ha perdido el reconocimiento del aporte de los adultos mayores a la preservación de la cultura.

Pese al mayor grado de vulnerabilidad de estos dos grupos poblacionales por el momento del ciclo vital en que se encuentran, no se debe olvidar que el mayor porcentaje de vulneración y violación de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario se encuentra en la población infantil y adolescente.

Lo que es claro, es que todos los grupos poblacionales requieren de programas específicos tanto para la atención como para la restitución y restablecimiento de sus derechos. Es por esto que esta perspectiva debe adoptarse para el diseño e implementación de acciones y políticas públicas territoriales.

Enfoque Diferencial de Género

En el enfoque diferencial, la perspectiva de género señala diferencias de los sujetos en cuatro aspectos diferentes pero complementarios: (i) En cuanto al sexo o dotación física diferencial del hombre y de la mujer; (ii) En cuanto a su identidad de género o condición de reconocerse como hombre o como mujer independientemente de su sexo; (iii) En cuanto a su identidad de libre elección de su pareja de acuerdo con sus opciones personales; y (iv) En cuanto a su identidad de imagen o apariencia personal (vestido e indumentaria). El respeto de estos cuatro factores, son el punto de partida para garantizar los derechos sexuales y reproductivos de un sujeto y la libre expresión de su personalidad.

Los enfoques de género y respeto a la diversidad sexual, tienen como base el reconocimiento, constitucional y legal de la igualdad de derechos y oportunidades entre mujeres y hombres (artículo 43 de la Constitución Política), y la adopción de medidas en favor de grupos discriminados o marginados (artículo 13 de la Constitución Política).

La perspectiva de género permite diseñar programas y acciones que respondan a las necesidades y afectaciones diferenciales acordes con los tipos de identidad sexual. Es diferente la forma de afectación por eventos adversos que se presenta en las niñas, las adolescentes y las mujeres, a la que se presenta en los niños, los adolescentes y los hombres. Con esto no se quiere afirmar que sea mayor o menor en hombres o en mujeres, sino diferente.

Por esta razón, las diferencias de afectación por las identidades de género, deben ser tenidas en cuenta para el diseño e implementación de las acciones y políticas públicas en un territorio en desarrollo del respeto por la diversidad de género que permita el desarrollo de este grupo de población.

Enfoque Diferencial de Personas con y/o en situación de Discapacidad

La Constitución Política de 1991 señala que el Estado debe promover las condiciones necesarias para que la igualdad sea real y efectiva, adoptar medidas a favor de grupos discriminados o marginados y proteger especialmente a las personas que por su condición económica, física o mental se encuentren en circunstancia de vulnerabilidad manifiesta. También dispone que el Estado adelante una política de previsión, rehabilitación e integración social para la población disminuida física, sensorial y psíquicamente, a quienes se prestará la atención especializada que requieran.

Colombia reconoce que las personas con y/o en condición de discapacidad son todas aquellas que tienen deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a mediano y largo plazo que al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás.⁷³

El enfoque diferencial de discapacidad, involucra las condiciones y posiciones de los distintos actores sociales frente a las personas con y/o en condición de discapacidad, como sujetos de derecho⁷⁴. Coherente con lo establecido por la OMS, la Convención sobre los Derechos de las personas con discapacidad (ONU, 2006), reconoce que *“La discapacidad es un concepto que evoluciona y que resulta de la interacción entre las personas con deficiencias y las barreras debidas a la actitud y al entorno que evitan su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás”* (DNP, 2013).

La discapacidad no está en la persona sino en las barreras que impone el entorno y que limitan el desarrollo de sus actividades cotidianas y restringen sus posibilidades de participación en los ámbitos de la vida. Para que las personas con y/o en condición de discapacidad participen, se debe promover la eliminación de barreras físicas, actitudinales, comunicacionales y tecnológicas, garantizando su acceso y ejercicio de los derechos a la salud, educación, trabajo, transporte, información, cultura, recreación, deporte, vivienda, participación, justicia, entre otros (MSPS, 2014).

La vulnerabilidad de un sujeto frente a eventos adversos, aumenta en forma significativa, si éste tiene algún tipo de discapacidad. Es por esto que se hace necesario disponer acciones afirmativas específicas para dirigidas a favorecer a personas o grupos con algún tipo de discapacidad, con el fin de eliminar o reducir las desigualdades y barreras de tipo actitudinal, social, cultural o económico para garantizar los derechos.

⁷³ Art. 2 de la Ley Estatutaria 1618 de 2013, por medio de la cual se establecen las disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad.

⁷⁴ Asociación para el Trabajo Interdisciplinario, ATI, Programa de Equidad y Desarrollo. www.ati.org.co/equidad.html. ati@colnodo.apc.org

ANEXO 2

OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE -ODS- RELACIONADOS CON EL ENFOQUE DIFERENCIAL ÉTNICO

OBJETIVO ODS 1: Poner fin a la pobreza extrema para todas las personas del mundo

Metas: Erradicar la pobreza; reducir la proporción de hombres, mujeres y niños que viven en la pobreza; poner en práctica sistemas y medidas apropiadas de protección social para todos; recursos económicos, acceso a los servicios básicos, fortalecimiento de la resiliencia de los pobres y las personas que se encuentran en situaciones vulnerables, movilización importante de recursos procedentes de diversas fuentes; marcos normativos sólidos en los planos nacional, regional e internacional.

OBJETIVO ODS 2: Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible.

Metas: Acceso de todas las personas a una alimentación sana, nutritiva y suficiente durante todo el año; fin a todas las formas de malnutrición, las necesidades de nutrición de las adolescentes, las mujeres embarazadas y lactantes y las personas de edad; duplicar la productividad agrícola y los ingresos de los productores de alimentos en pequeña escala, en particular las mujeres, los pueblos indígenas, los agricultores familiares, los pastores y los pescadores, entre otras cosas mediante un acceso seguro y equitativo a las tierras, a otros recursos de producción e insumos, conocimientos, servicios financieros, mercados y oportunidades para la generación de valor añadido; prácticas agrícolas resilientes que aumenten la productividad y la producción, contribuyan al mantenimiento de los ecosistemas; la diversidad genética de las semillas, las plantas cultivadas y los animales de granja y domesticados y sus especies silvestres conexas, el acceso a los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos y los conocimientos tradicionales; inversiones en la infraestructura rural, la investigación agrícola y los servicios de extensión, el desarrollo tecnológico y los bancos de genes de plantas y ganado; corregir y prevenir las restricciones y distorsiones comerciales en los mercados agropecuarios mundiales; el buen funcionamiento de los mercados de productos básicos alimentarios y sus derivados y el acceso oportuno a información sobre los mercados, en particular sobre las reservas de alimentos.

OBJETIVO ODS 3: Garantizar una vida sana y promover el bienestar en todas las edades.

Metas: Reducir la tasa mundial de mortalidad materna; fin a las muertes evitables de recién nacidos y de niños menores de 5 años; fin a las epidemias del SIDA, la tuberculosis, la malaria y las enfermedades tropicales desatendidas y combatir la hepatitis, las enfermedades transmitidas por el agua y otras enfermedades transmisibles; reducir la mortalidad prematura por enfermedades no transmisibles mediante la prevención y el tratamiento y promover la salud mental y el bienestar; prevención y tratamiento del abuso de sustancias adictivas (estupefacientes y el consumo nocivo de alcohol); acceso universal a los servicios de salud sexual y reproductiva; cobertura sanitaria universal; reducir el número de muertes y enfermedades producidas por productos químicos peligrosos y la contaminación del aire, el agua y el suelo; aplicación del Convenio Marco de la Organización Mundial de la Salud para el Control del Tabaco en todos los países; actividades de

investigación y desarrollo de vacunas y medicamentos para las enfermedades transmisibles y no transmisibles; financiación de la salud y la contratación, el desarrollo, personal sanitario en los países en desarrollo, especialmente en los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo; alerta temprana, reducción de riesgos y gestión de los riesgos para la salud nacional y mundial.

OBJETIVO ODS 4: Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos.

Metas: Que todas las niñas y todos los niños terminen los ciclos de la enseñanza primaria y secundaria, producir resultados escolares pertinentes y eficaces; acceso a servicios de atención y desarrollo en la primera infancia y a una enseñanza preescolar de calidad; condiciones de igualdad para todos los hombres y las mujeres a una formación técnica, profesional y superior de calidad, incluida la enseñanza universitaria; jóvenes y adultos con las competencias técnicas y profesionales, para acceder al empleo, el trabajo decente y el emprendimiento; eliminar las disparidades de género en la educación y acceso en condiciones de igualdad de las personas vulnerables (personas con discapacidad, los pueblos indígenas y los niños en situaciones de vulnerabilidad) a todos los niveles de la enseñanza y la formación profesional; jóvenes y adultos, tanto hombres como mujeres, con competencias de lectura, escritura y aritmética; todos los alumnos con conocimientos teóricos y prácticos necesarios para promover el desarrollo sostenible, promoción de una cultura de paz y no violencia, la ciudadanía mundial y la valoración de la diversidad cultural y de la contribución de la cultura al desarrollo sostenible; instalaciones escolares que respondan a las necesidades de los niños y las personas discapacitadas y tengan en cuenta las cuestiones de género, y que ofrezcan entornos de aprendizaje seguros, no violentos, inclusivos y eficaces para todos; becas disponibles para los países en desarrollo, incluidos programas de formación profesional y programas técnicos, científicos, de ingeniería y de tecnología de la información y las comunicaciones; oferta de maestros calificados para la formación de docentes en los países en desarrollo.

OBJETIVO ODS 5: Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas.

Metas: Fin a todas las formas de discriminación contra todas las mujeres y las niñas en todo el mundo; fin a todas las formas de violencia contra todas las mujeres y las niñas en los ámbitos público y privado; eliminar todas las prácticas nocivas, como el matrimonio infantil, precoz y forzado y la mutilación genital femenina; reconocer y valorar los cuidados no remunerados y el trabajo doméstico no remunerado; la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de oportunidades de liderazgo a todos los niveles de la adopción de decisiones en la vida política, económica y pública; acceso universal a la salud sexual y reproductiva y los derechos reproductivos; reformas que otorguen a las mujeres el derecho a los recursos económicos en condiciones de igualdad, acceso a la propiedad y al control de las tierras y otros bienes, los servicios financieros, la herencia y los recursos naturales, de conformidad con las leyes nacionales; el uso de la tecnología instrumental; políticas acertadas y leyes aplicables para promover la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de las mujeres y las niñas a todos los niveles.

OBJETIVO ODS 6: Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos.

Metas: Acceso universal y equitativo al agua potable a un precio asequible para todos; acceso equitativo a servicios de saneamiento e higiene adecuados, prestando especial atención a las necesidades de las mujeres y las niñas y las personas en situaciones vulnerables; mejorar la calidad

del agua mediante la reducción de la contaminación, la eliminación del vertimiento y la reducción al mínimo de la descarga de materiales y productos químicos peligrosos; la utilización eficiente de los recursos hídricos en todos los sectores y asegurar la sostenibilidad de la extracción y el abastecimiento de agua dulce; la gestión integrada de los recursos hídricos a todos los niveles; proteger y restablecer los ecosistemas relacionados con el agua, incluidos los bosques, las montañas, los humedales, los ríos, los acuíferos y los lagos; la creación de capacidad en actividades y programas relativos al agua y el saneamiento, incluidos el acopio y almacenamiento de agua, la desalinización, el aprovechamiento eficiente de los recursos hídricos, el tratamiento de aguas residuales y las tecnologías de reciclaje y reutilización; la participación de las comunidades locales en la mejora de la gestión del agua y el saneamiento.

OBJETIVO ODS 7: Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos.

Metas: Acceso universal a servicios de energía asequibles, confiables y modernos; aumentar el porcentaje de la energía renovable en el conjunto de fuentes de energía; duplicar la tasa mundial de mejora de la eficiencia energética; facilitar el acceso a la investigación y las tecnologías energéticas no contaminantes, incluidas las fuentes de energía renovables, la eficiencia energética y las tecnologías avanzadas y menos contaminantes de combustibles fósiles, y promover la inversión en infraestructuras energéticas y tecnologías de energía no contaminante; prestar servicios de energía modernos y sostenibles para todos en los países en desarrollo.

OBJETIVO ODS 10: Reducir la desigualdad en y entre los países.

Metas: Crecimiento de los ingresos del 40% más pobre de la población a una tasa superior a la media nacional; inclusión social, económica y política de todas las personas, independientemente de su edad, sexo, discapacidad, raza, etnia, origen, religión o situación económica u otra condición; igualdad de oportunidades y reducir la desigualdad de los resultados, en particular mediante la eliminación de las leyes, políticas y prácticas discriminatorias y la promoción de leyes, políticas y medidas; políticas, en especial fiscales, salariales y de protección social, y lograr progresivamente una mayor igualdad.

ANEXO 3

PRINCIPAL NORMATIVIDAD INTERNACIONAL RELACIONADA CON EL ENFOQUE DIFERENCIAL ÉTNICO

Norma	Tema
Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948). Artículos: 7º y 17, entre otros.	Instrumento marco de reconocimiento de los derechos humanos en el mundo. El artículo 7º destaca la igualdad de protección ante la ley y contra la discriminación y el artículo 17 resalta que la propiedad es un derecho que también se puede ejercer colectivamente.
Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. Aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana Bogotá, 1948.	El artículo 11 dice que: "Todas las personas son iguales ante la ley y tienen los derechos y deberes consagrados en esta declaración sin distinción de raza, sexo, idioma, credo ni otra alguna".
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966). Artículos 2º, 7º, 26 y 27, entre otros.	Consagra el derecho a tener una vida cultural propia por parte de los grupos étnicos que habitan en los diferentes Estados firmantes del pacto.
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966). Artículos 12 y 13, entre otros.	Integra los derechos sociales básicos en un concepto amplio de dignidad humana y dentro de ellos el derecho al más alto nivel posible de salud considerada no como la mera ausencia de enfermedad sino como un conjunto integral de condiciones de bienestar a nivel físico y emocional.
Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969). Artículo 1º y 5º, entre otros.	El artículo 1º resalta el derecho que asiste a los particulares de los Estados parte a gozar de igual protección en materia de derechos sin ningún tipo de discriminación.
Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial (1981, en Colombia mediante la Ley 22 de 1981)	Instrumento internacional que sienta las bases para suprimir en el mundo los hechos que constituyen discriminación contra los pueblos indígenas y las comunidades afrodescendientes.
Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "Protocolo de San Salvador" (1988, en Colombia mediante la Ley 319 de 1996, que entró en vigor en 1999). Artículo 10 y otros.	Representa avances en una ruta de exigibilidad de derechos sociales, y es un argumento ante la vulnerabilidad extrema que por carencia de dichas garantías económicas y sociales acusan los grupos étnicos.
Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes (1989, en Colombia mediante la Ley 21 de 1991).	Es una fuente interpretativa indispensable en materia de derechos de los grupos étnicos y en particular de los pueblos indígenas.
Convención sobre los Derechos del Niño (en Colombia por la Ley 12 de 1991). Artículo 30.	Es el instrumento de mayor relevancia en materia de reconocimiento y protección a los derechos de la niñez, consagra principios tan trascendentales como el del Interés Superior del Niño y el de la prevalencia de sus derechos en todas las decisiones judiciales o administrativas que se tomen en un Estado.
Declaración de Viena adoptada por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos (1993).	Este instrumento se constituye en fuente de interpretación estratégica de los derechos humanos ya que les confiere el carácter de indivisibles, integrales, universales e interdependientes.
Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional (1977, en Colombia el 15 de febrero de 1976).	Importante referente de protección en el marco del conflicto armado interno colombiano, pues aporta principios como el de distinción, que es fundamental en la prevención frente a las posibles victimizaciones sobre miembros de grupos étnicos por parte de los actores armados del conflicto.
Declaración y Programa de Acción de Durban en materia de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia.	
Convención sobre la protección y promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales de la UNESCO.	
Declaración Universal de Derechos Lingüísticos.	
Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas de las Naciones Unidas (2007). Artículos a destacar 3, 5, 18, 19, 20 y 26.	Este instrumento afirma en su preámbulo que: "los pueblos indígenas son iguales a todos los demás pueblos y reconoce al mismo tiempo el derecho de todos los pueblos a ser diferentes, a considerarse a sí mismos diferentes y a ser respetados como tales." En este sentido recoge bajo un lenguaje de derechos humanos la esencia misma de los enfoques diferenciales. Esta Declaración reconoce explícitamente el derecho a la libre determinación, a la conservación y reforzamiento de las propias instituciones políticas y a la participación en la vida política del Estado y en todo procedimiento que lleve a la adopción de decisiones que afecten a sus derechos. Reafirma, el derecho a la consulta y a la cooperación de buena fe por parte de los Estados con el fin de obtener su consentimiento previo, libre e informado, y el derecho a las tierras y territorios, entre otros. Esta Declaración fue acogida parcialmente por Colombia.

ANEXO 4

PRINCIPAL NORMATIVIDAD NACIONAL RELACIONADA CON EL ENFOQUE DIFERENCIAL ÉTNICO

Norma	Tema
Ley 89 de 1890	Organización de los cabildos y resguardos indígenas y diversos aspectos relacionados con el gobierno y la administración de los territorios indígenas. Algunos artículos de esta ley fueron declarados inexequibles por la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-139 de 1996.
Ley 78 de 1935. Artículo 24	Regula aspectos fiscales y tributarios y establece que los Resguardos indígenas no están sujetos al gravamen sobre patrimonio.
Constitución Política de 1991	Protección a la diversidad étnica y cultural. Artículo 7º
	Protección a cargo del Estado de las riquezas culturales y naturales de la Nación. Artículo 8º
	Las lenguas y dialectos de los grupos étnicos son oficiales en sus territorios. Artículo 10
	Inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad de las tierras comunales de los grupos étnicos, los resguardos y el patrimonio arqueológico de la Nación. Artículo 63
	Derecho de los grupos étnicos a una formación que respete y desarrolle su identidad cultural. Artículo 68
	La cultura como fundamento de la nacionalidad y el reconocimiento que hace el Estado de la igualdad y la dignidad de todas las culturas que conviven en el país. Artículo 70
	Protección al patrimonio arqueológico y cultural de la Nación. Se deberá reglamentar los derechos especiales que pudieran tener los grupos étnicos asentados en territorios de riqueza arqueológica. Artículo 72
	Circunscripción especial para garantizar la participación de los pueblos indígenas en el Senado (art. 171) y de los grupos étnicos en la Cámara de Representantes (art. 176).
	Reconocimiento de la Jurisdicción Especial Indígena. Justicia propia basada en usos y costumbres. Artículo 246
	Territorios indígenas se consideran entidad territorial y gozan de autonomía para la gestión de sus intereses. Artículos 286 y 287
	La conformación de entidades territoriales debe hacerse con participación de las comunidades indígenas. Propiedad colectiva de los resguardos. Artículo 329
Formas de gobierno de los territorios indígenas y funciones de los Consejos indígenas. Protección de territorios indígenas respecto a la explotación de recursos naturales. Artículo 330	
Mientras se expide la ley a que se refiere el artículo 329, el Gobierno podrá dictar las normas fiscales necesarias y las demás relativas al funcionamiento de los territorios indígenas y su coordinación con las demás entidades territoriales. Artículo 56 transitorio.	
Ley 99 de 1993. Artículo 76	Establece que la explotación de los recursos naturales debe hacerse respetando la integridad cultural, social y económica de las comunidades indígenas y exige la consulta con ellas para decisiones sobre esos asuntos.
Decreto 1071 del 26 de mayo de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural	
Ley 70 de 1993 referida a los derechos de las comunidades afrodescendientes.	En desarrollo del artículo 55 transitorio de la Constitución política de 1991, reconoce la propiedad colectiva a las comunidades negras que han ocupado tierras baldías en zonas rurales de la Cuenca del Pacífico, de acuerdo con sus prácticas tradicionales de producción. Establece mecanismos para la protección de la identidad cultural y de los derechos de las comunidades negras en Colombia como grupo étnico.
Ley 115 de 1994, Ley General de Educación. Artículos 55 a 63	Establecen la etnoeducación dirigida a grupos o comunidades étnicas para garantizar su integridad cultural, su lengua, sus tradiciones y sus usos y costumbres.
Decreto 1075 del 26 de mayo de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Educación	Recoge la reglamentación de los artículos 55 a 63 de la Ley 115 de 1993 en materia de etnoeducación (antes Dec. 804 de 2005). Decreto 804 de 1994 Decreto 2500 del 2010
Ley 152 de 1994 "Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo". Artículo 31	Señala que "las autoridades de las entidades territoriales indígenas definirán los alcances y los procedimientos de elaboración, aprobación, ejecución, evaluación y seguimiento de los planes, de acuerdo con sus usos y costumbres, atendiendo los principios generales de esta Ley y haciendo compatibles los tiempos de presentación y la articulación con los procesos

	presupuestales, de tal manera que se logre la coordinación de la planeación con las autoridades de las demás entidades territoriales y con la nación”.
Ley 160 de 1994. Artículo 85	El Instituto Colombiano de Reforma Agraria estudiará las necesidades de tierras de las comunidades indígenas para dotarlas de las indispensables para su adecuado asentamiento y desarrollo.
Ley 199 de 1995	Establece a cargo del Ministerio del Interior y de Justicia la definición de políticas en materia indigenista; asegurar la participación de los pueblos indígenas en los procesos de delimitación y organización de sus territorios; garantizar así mismo la protección de los resguardos indígenas como propiedad colectiva no enajenable; entre otras.
Decreto 1066 del 26 de mayo de 2015 – Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior	Regula la creación de las asociaciones de cabildos y/o autoridades tradicionales indígenas y define las funciones que pueden desempeñar (antes Decreto 1088 de 1993). Comisión de derechos humanos y el Programa Especial de Atención a los Pueblos Indígenas y establece su composición y funciones. Comisión Nacional de Territorios Indígenas y la Mesa Permanente de Concertación con Pueblos y Organizaciones Indígenas, determina su estructura y funciones. Reglamenta la consulta previa a las comunidades indígenas y afrodescendientes para la explotación de los recursos naturales dentro de su territorio (Decreto 1320 de 1998). Decreto 2957 de 2010 marco normativo para la protección integral de los derechos del grupo étnico Rrom o Gitano. Decreto 4634 de 2011, medidas de asistencia, atención, reparación integral y restitución de tierras a las víctimas pertenecientes al pueblo Rrom o Gitano Consulta previa... Reglamentación ley 70 de 1993
Ley 270 de 1996. Artículos 11 y 12	Establece que las autoridades de los territorios indígenas ejercen funciones jurisdiccionales dentro de su territorio y conforme a sus propias normas y procedimientos los cuales no pueden contrariar la Constitución y la ley.
Decreto 1069 del 26 de mayo de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho	Decretos reglamentarios de la Ley de Víctimas.
Ley 335 de 1996. Artículo 20	Garantiza a los grupos étnicos el acceso permanente al uso del espectro electromagnético y a los servicios públicos de telecomunicaciones y medios masivos de comunicación del Estado, así como la creación de sus propios medios de comunicación.
Ley 375 de 1997. Artículo 8º	Garantiza a la juventud indígena la promoción e integración laboral y el desarrollo sociocultural de acuerdo a su realidad étnica cultural.
Ley 388 de 1997. Artículo 6º	Establece que el ordenamiento del territorio municipal y distrital deberá respetar las condiciones de diversidad étnica y cultural.
Ley 691 de 2001.	Reglamenta la participación de los Grupos Étnicos en el Sistema General de Seguridad Social en Colombia, para proteger su derecho a la salud.
Ley 715 de 2001 “Sistema General de Participaciones”,	Establece que los resguardos indígenas son beneficiarios de recursos para que sean destinados a los sectores de salud, educación, agua potable, vivienda y desarrollo agropecuario.
Ley 1164 de 2007	Garantiza el respeto a las culturas médicas tradicionales de los grupos étnicos, estableciendo que “sólo podrán ser practicadas por quienes sean reconocidos en cada una de sus culturas de acuerdo a sus propios mecanismos de regulación social”. También establece que las personas que ejerzan deberán ser certificadas y que el Gobierno reglamentará su vigilancia y control.
Ley 1438 de 2011. Artículos 3, 13, 15 16 y 17	Reforma el Sistema General de Seguridad Social en Salud. El artículo 13 establece que el Sistema de Atención Primaria en Salud, se orientará, entre otros principios, por el de “interculturalidad” el cual incluye las “prácticas tradicionales, alternativas y complementarias para la atención en salud”. Establece en su artículo 16.2 como una de las funciones de los Equipos Básicos de Salud, creados por la misma ley, la “Identificación de riesgo individual, familiar y comunitario de los usuarios por edad, sexo, raza y etnia”.
Decreto Único Salud	Recoge la Resolución 005078 de 1992 Ministerio de Salud, la cual constituye un antecedente de cómo se ha intentado brindar un reconocimiento a lo que ella denomina las Culturas Médicas Tradicionales, a las cuales define como “... el conjunto de conocimientos, creencias, valores, actitudes y comportamientos que se acostumbra ancestralmente en nuestras comunidades, para la prevención, el diagnóstico, el tratamiento y la explicación de las enfermedades”.
Ley 1381 de 2010 o ley de Lenguas. Artículos 4º, 5º, 7º, 8º y 9º, entre otros	Regula el reconocimiento, fomento, protección, uso, preservación y fortalecimiento de las lenguas de los grupos étnicos de Colombia, así como los derechos lingüísticos de los grupos étnicos y de los hablantes de lenguas nativas.
Decreto 1080 del 26 de mayo de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Cultura	

Ley 1450 de 2011, Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 "Prosperidad para todos"	Por primera vez incluye "Acuerdos con los grupos étnicos" en el Anexo IV.C.1.1 producto de la consulta previa.
Ley 1448 de 2011 o Ley de Víctimas	Define medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno, se desarrolla mediante decretos específicos lo referente a las víctimas pertenecientes a cada uno de los tres grupos étnicos.
Ley 1530 de 2012 o Ley del Sistema General de Regalías	Establece el porcentaje de inversión para los grupos étnicos proveniente de los recursos de regalías.
Decreto 1084 del 26 de mayo de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector de Inclusión Social y Reconciliación	
Decreto 1081 del 26 de mayo de 2015, Decreto Reglamentario Único del Sector Presidencia de la República	Recoge el Protocolo de Coordinación Interinstitucional para la consulta previa (antes Decreto 2613 de 2013).
Decreto 1953 de 2014, en desarrollo del artículo transitorio 56 de la CP.	Establece un régimen especial con el fin de poner en funcionamiento los Territorios Indígenas respecto de la administración de los sistemas propios de los pueblos indígenas hasta que el Congreso expida la ley de que trata el artículo 329 de la Constitución Política.
Decreto 1067 del 26 de mayo de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Relaciones Exteriores	
Decreto 1068 del 26 de mayo de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público	
Decreto 1073 del 26 de mayo de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía.	
Decreto 1074 del 26 de mayo de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Comercio, Industria y Turismo.	
Decreto 1076 del 26 de mayo de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible	
Decreto 1078 del 26 de mayo de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	
Decreto 1170 del 28 de mayo de 2015, Decreto Reglamentario Único del Sector Administrativo de Información Estadística	
Ley 1753 de 2015, por la que se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. "Todos por un nuevo País".	Incluye acuerdos de consulta previa con los pueblos indígenas y el pueblo Rrom y en las Bases del plan desarrolla el enfoque diferencial en sus ejes estratégicos transversales y en la mayoría de los capítulos regionales.
Decreto 1082 del 26 de mayo de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector de Planeación Nacional	Recoge el Decreto 2719 de 2014, por el que se reglamenta el numeral 2º del Decreto 1953 de 2014.

ANEXO 5

INSTANCIAS DE PARTICIPACIÓN DE LOS GRUPOS ÉTNICOS LOS PROCESOS DE PLANIFICACIÓN

La participación de los grupos étnicos no sólo implica el momento de asignación, distribución y ejecución de los recursos públicos; se inicia con su vinculación en la formulación de las prioridades de desarrollo local, integrando su visión y necesidades de desarrollo a través de sus herramientas de planeación.

La administración territorial debe convocar a los grupos étnicos presentes en su jurisdicción a participar en todos los escenarios y a través de sus formas de organización y de sus autoridades.

Además de la posibilidad que tienen los gobiernos locales de crear escenarios plurales, flexibles y dinámicos, existen también los Consejos Territoriales de Planeación como instancia de representación y participación directa de los grupos étnicos en los esquemas, instrumentos y ciclos de planeación.

Para información sobre la participación de delegados de grupos étnicos al Consejo Nacional de Planeación se puede consultar la Ley 152 de 1994 (Ley Orgánica del Plan de Desarrollo) en su artículo 9, numeral 7.

Para información sobre los Consejos Territoriales de Planeación puede consultar los artículos 9 y 11 de la Ley 152 de 1994 y los Decretos reglamentarios 2284 de 1994 y 2250 de 2002.

El artículo 31 de la Ley 152 establece la inclusión de planes, programas y proyectos y estrategias de seguimiento teniendo en cuenta los Planes Integrales de Vida de las Comunidades Indígenas, financiados con recursos del SGP- Sistema General de Participaciones en los instrumentos de planeación de las entidades territoriales.

Adicionalmente, los grupos étnicos tienen participación en diferentes instancias de las corporaciones públicas del nivel nacional y territorial desde las cuales realizan incidencia tanto en la definición de las prioridades de inversión como en la aprobación y ejecución de recursos de destinación específica para grupos étnicos.

La Ley 1530 de 2012 establece en su artículo 6, que la participación directa de representantes de los grupos étnicos en los Órganos Colegiados de Administración y Decisión del Sistema General de Regalías, su alcance e importancia se evidencia a través del mismo artículo:

Órganos colegiados de administración y decisión. Los órganos colegiados de administración y decisión son los responsables de definir los proyectos de inversión sometidos a su consideración que se financiarán con recursos del Sistema General de Regalías, así como evaluar, viabilizar, aprobar y priorizar la conveniencia y oportunidad de financiarlos. También designarán su ejecutor que será de naturaleza pública"; todo de conformidad con lo previsto en la Ley 1530 de 2012.

El funcionamiento de los órganos colegiados de administración y decisión, así como la forma de seleccionar sus integrantes serán definidos por el reglamento. En todo caso, la participación en estos órganos colegiados será ad honórem. Asistirán a los Órganos Colegiados de Administración y Decisión regionales en calidad de invitados permanentes dos Senadores que hayan obtenido más

del 40% de su votación en el respectivo departamento y dos Representantes a la Cámara. Esta representación se rotará cada año. Habrá un representante de la Comisión Consultiva de Alto Nivel para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, así como un representante de las comunidades indígenas, con voz y sin voto, en cada órgano de administración y decisión en aquellos departamentos en que estos tengan representación.

La participación en las distintas instancias propicia escenarios más incluyentes a partir de condiciones de equidad en el desarrollo para la población, que contribuyen en superar brechas de desarrollo en las regiones y materializar la visión integral de la dimensión territorial.

Adicionalmente, el Órgano Colegiado de Administración y Decisión (OCAD) conformará comités consultivos, los cuales serán consultados obligatoriamente sin que su concepto sea vinculante cuyos miembros pueden ser, entre otros, delegados de las comisiones consultivas distrital, departamentales y nacional de las comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, de las comunidades indígenas de acuerdo con el artículo 57 de la Ley 1530 de 2012.