

Desarrollo, derechos sociales y políticas públicas

LUIS EDUARDO PÉREZ MURCIA

Presentación

Conforme con el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, asiste a los Estados partes el deber de adoptar medidas, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos disponibles, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales –DESC–. Como es evidente, entre las posibles medidas, especial lugar ocupan las orientadas a la definición y puesta en marcha de políticas públicas de desarrollo que, además de ser coherentes con el respeto de los derechos humanos, contribuyan a su efectiva realización.

Como ha sido ampliamente reconocido en la literatura sobre desarrollo, las políticas públicas representan uno de los mecanismos más idóneos de los que disponen los Estados para promover el ejercicio de los DESC. Esto, en la medida en que la protección, la garantía y la reparación de tales derechos supone la inversión de recursos para el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de políticas. Cabe advertir que la sola existencia de políticas públicas no determina logros en la materialización de los DESC e incluso, por el contrario, puede darse el caso de que las políticas erijan nuevas barreras para la realización de los mismos.

No obstante el deber de los Estados de poner en marcha políticas respetuosas y garantes de los derechos humanos, se advierte un divorcio entre la lógica de los derechos y la lógica de las políticas públicas. Estas últimas tienden a ser diseñadas e implementadas al margen de las obligaciones constitucionales e internacionales en materia de DESC. Dicho divorcio se refuerza con la costumbre de poner las políticas públicas en el ámbito de lo técnico y lo rigurosamente planificado, y los derechos humanos en el ámbito de lo retórico y lo meramente discursivo. No es gratuito que con frecuencia los planificadores cuestionen la posibilidad de diseñar e implementar políticas públicas con enfoque de derechos. En muchos sentidos, los hacedores de políticas públicas observan con algún grado de desprecio las iniciativas que sugieren incorporar los derechos como referentes de las mismas. En algunos escenarios, las políticas con enfoque de derechos, en el mejor de los casos, son vistas como mera retórica e imposibles de llevar a la práctica.

Como agravante se puede mencionar una reiterada falta de interés de los hacedores de políticas por las temáticas relacionadas con los derechos humanos. En opinión de algunos economistas, quienes tienen importante incidencia en la definición de

políticas de desarrollo, los derechos humanos se encuentran por fuera del ámbito de trabajo de la disciplina económica. En la práctica, la intención de formular políticas con enfoque de derechos se limita a la adopción de discursos progresistas, sin que el diseño y la implementación de las políticas incorporen el contenido de los derechos y las obligaciones del Estado. De manera similar, algunos profesionales del derecho ven con desconfianza el uso de técnicas propias del análisis económico y de la estadística para valorar problemas de derechos humanos y para planificar acciones para su atención. En no pocos casos, el empleo de dichas técnicas es visto como un mecanismo para limitar los contenidos de los derechos y las obligaciones del Estado e incluso como amenaza para la exigibilidad de los mismos.

Más allá de los debates entre economía y derecho, de los cuales el ensayo de Uprimny y Rodríguez presentado en este libro da buena cuenta, lo que resulta relevante es recordar que los derechos humanos imponen límites a la acción o a la falta de acción del Estado. Por lo mismo, es imperativo que las políticas de desarrollo sean diseñadas e implementadas tomando como referente las obligaciones constitucionales e internacionales del Estado en materia de respeto, protección y garantía de los derechos humanos. Con arreglo a las normas de derechos humanos, es inadmisibles que alguna política adopte medidas que deriven en barreras para su realización, v.gr., criterios de focalización contrarios a su carácter universal o que no se adopten medidas para corregir problemáticas que impidan su pleno disfrute.

El punto central aquí es que las políticas públicas con enfoque de derechos constituyen un mecanismo de exigibilidad de los DESC capaz de complementar los mecanismos de exigibilidad judicial. La relación parece evidente: en la medida en que las políticas públicas contribuyan al pleno ejercicio de los derechos, la población tendrá menos motivos para acudir a los mecanismos judiciales para reclamarlos. Dicha relación impacta en por lo menos tres dimensiones: 1) contribuye a descongestionar el sistema judicial, 2) los recursos que se liberan en el proceso de exigencia judicial de los derechos por fallas en las políticas públicas encuentran un mejor uso alternativo en inversiones sociales que impacten sobre los mismos y 3) se previenen demandas nacionales e internacionales al Estado que impliquen el pago de indemnizaciones por incumplimiento de sus obligaciones en materia de derechos humanos.

Sin desconocer las raíces profundas del divorcio entre derechos humanos y políticas públicas, es posible plantear que entre los derechos y las políticas existe un vínculo intrínseco. La misma tipología de obligaciones de los Estados en materia de derechos económicos, sociales y culturales, respeto, protección y satisfacción, pone de manifiesto el deber del Estado de hacer para garantizar los tres tipos de obligaciones (DESC, 1990): hacer para prevenir violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario, hacer para proteger a todas las personas de las violaciones y hacer para satisfacer las obligaciones básicas relacionadas con los contenidos esenciales de los derechos. Como parece evidente, el ejercicio de hacer supone la puesta en marcha de políticas públicas por parte del Estado.

Con fundamento en las anteriores consideraciones, este capítulo pretende poner en evidencia la estrecha relación que existe entre las políticas de desarrollo y el cumplimiento de las obligaciones constitucionales e internacionales del Estado en materia de DESC. Las políticas públicas son, en último término, un instrumento de los Estados para avanzar en el cumplimiento de sus obligaciones. Desde el punto de vista del titular de los derechos, las políticas públicas se muestran como una alternativa extrajudicial para exigir del Estado el respeto, la protección y la satisfacción de los derechos humanos en general, y de los derechos económicos, sociales y culturales en particular.

El ensayo se encuentra estructurado en tres acápites: el primero presenta algunas consideraciones básicas en torno a qué se entiende por políticas públicas con enfoque de derechos, a la vez que argumenta, mediante algunos ejemplos, la tesis según la cual las políticas de desarrollo carecen de este enfoque; el segundo expone tres aproximaciones conceptuales que establecen las principales interrelaciones entre derechos humanos y políticas públicas, y que llaman la atención sobre la necesidad de incorporar el enfoque de derechos para avanzar en la materialización de los DESC; y el tercer acápite ilustra, mediante un ejemplo relacionado con el derecho a la educación primaria gratuita, un conjunto de estrategias para diseñar, implementar y evaluar políticas con enfoque de derechos. Este último acápite se proyecta como una herramienta que permita a los planeadores, especialmente en el nivel local, disponer de un conjunto de orientaciones mínimas para incorporar la lógica de los derechos en las políticas públicas.

Las políticas públicas y los derechos humanos: ¿siguen las políticas públicas un enfoque de derechos humanos?

Valorar si las políticas públicas siguen un enfoque de derechos humanos supone, en primer lugar, establecer lo que se entiende por *política pública* y, en segundo término, precisar las condiciones bajo las cuales se considera que una política sigue este enfoque. Con base en esta consideración, este acápite expone una serie de elementos generales sobre la lógica de las políticas públicas, a la vez que presenta algunas reflexiones que ponen en evidencia que, en general, las políticas de desarrollo carecen de un enfoque de derechos.

Para iniciar, lo primero que debe señalarse es que coexisten múltiples definiciones de *política pública*. Las mismas están en función tanto de la disciplina desde la cual se estudian, v.gr., desde la ciencia política o desde las ciencias económicas y administrativas, pasando por el lugar que ocupan los factores políticos y sociales en la definición de los problemas, hasta el tipo de técnicas y herramientas empleadas para su diseño y seguimiento, p. ej., técnicas de investigación social o procedimientos matemáticos y estadísticos¹.

¹ De Kostka Fernández (2006) identifica múltiples vertientes de política pública. Para ilustrar se pueden men-

A partir de una revisión de la literatura especializada se pueden citar, entre otras, las siguientes definiciones de *política pública*:

[...] programa de acción gubernamental llevado a cabo por autoridades investidas de legitimidad pública en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico concreto. Dicho trabajo abarca múltiples aspectos, que van desde la definición y selección de prioridades de intervención hasta la toma de decisiones, su administración y evaluación (Mény y Thoening, 1992, p. 90).

Las políticas públicas son un factor común de la política y de las decisiones del Gobierno y de la oposición. La política puede ser analizada como la búsqueda de establecer políticas públicas sobre determinados asuntos, o de buscar influir en ellos. A su vez, parte fundamental del quehacer del Gobierno se refiere al diseño, gestión y evaluación de las políticas públicas. Entre los objetivos de los políticos se encuentra el de establecer políticas públicas que impulsen sus compromisos políticos o bloquear aquellas que resulten contrarias a sus objetivos (Lahera, 2004, p. 7).

Una política pública es un conjunto de sucesivas iniciativas, decisiones y acciones del régimen político frente a situaciones socialmente problemáticas y que buscan la resolución de las mismas o llevarlas a niveles manejables. La política pública es la concreción del Estado en acción, en movimiento frente a la sociedad y sus problemas (Vargas, 1999, p. 57).

Desde la óptica monopolizadora del Estado, “las políticas públicas corresponden a las acciones decididas, llevadas a cabo y autorizadas por el Estado, representado por el Gobierno, de cara a proteger o promover un bien considerado como de interés público” (Roth, 2006, p. 60).

Con base en los autores analizados, y en particular con fundamento en las definiciones expuestas, es posible afirmar que por *política pública* se puede entender el conjunto de acciones planeadas, ejecutadas y evaluadas por actores públicos y privados que, a partir de la lectura, la sistematización y el análisis de las demandas sociales, estructuran conceptual, operativa y financieramente un conjunto de planes, programas y proyectos que tienen por finalidad mitigar, y en ocasiones erradicar, los problemas a los que la sociedad les confiere el estatus de problema de interés general.

Ahora, en el ámbito específico de los derechos humanos, es posible argumentar que una política pública con enfoque de derechos humanos es aquella que se diseña con fundamento en los contenidos de los derechos y que dispone de planes, progra-

cionar las políticas con orientación pluralista, que tienen entre sus principales características su aproximación sociológica y su elaboración con amplia participación de los sujetos de la política; las políticas de orientación tecnocrática que propenden por una definición “científica” de las políticas públicas y que por lo mismo son elaboradas por grupos de expertos; y las políticas de orientación corporativista e institucionalista que develan un interés por ofrecer una relación más compleja entre el Estado y los demás actores sociales que inciden en el diseño e implementación de las políticas públicas.

mas, proyectos y recursos para implementar acciones concretas para dar cumplimiento a las obligaciones constitucionales e internacionales del Estado en la materia. De esta aproximación parece claro que la sola enunciación de los principios de derechos humanos no configura la esencia de una política con enfoque de derechos y que las acciones que no se puedan definir técnicamente o que sean insostenibles desde el punto de vista financiero tampoco la plasman. En suma, una política pública con enfoque de derechos se caracteriza por 1) ser plenamente coherente con el respeto, protección y garantía de los derechos humanos asumidos conforme con los principios de universalidad, interdependencia y no discriminación; 2) por formular estrategias técnicamente posibles de implementar; y 3) por ser factible y sostenible desde el punto de vista financiero.

Expresado este punto, es imperativo diferenciar entre una política pública de derechos humanos y una política pública con enfoque de derechos humanos. A la primera se circunscriben las acciones del Estado orientadas a la prevención, protección y garantía de los derechos humanos. Son políticas que de manera explícita se diseñan e implementan para cumplir con obligaciones nacionales e internacionales del Estado en materia de derechos humanos. Como bien plantea André-Noël Roth, son políticas desarrolladas por el Estado para favorecer y garantizar el cumplimiento y respeto de derechos como la libertad, la igualdad, la justicia y la dignidad, “considerados como bienes públicos fundamentales constitutivos de una sociedad democrática” (Roth, 2006, p. 60).

Ejemplos de las mismas son la política de atención a la población desplazada, la política de atención a víctimas de las violencia y, entre otras, la política de atención a las personas afectadas por minas antipersona. A pesar de que estas políticas son puestas en marcha para cumplir con obligaciones en materia de derechos humanos, no siempre son plenamente coherentes con los contenidos de los derechos y con las obligaciones del Estado. De hecho, es posible que algunas de las políticas en materia de derechos humanos sean incoherentes con los principios constitucionales; así, en lugar de contribuir a la realización de los derechos, erigen nuevas barreras para la realización de los mismos.

Ejemplo de este tipo de políticas lo configura la política de atención a la población en situación de desplazamiento. Al respecto, como bien advierte la Corte Constitucional en reiterada jurisprudencia, –SU-1150-2000, T-602-2003 y T-025-2004–, la política de atención a la población desplazada no dispone de los mecanismos idóneos para asegurar el ejercicio de los derechos humanos de la población víctima de desplazamiento forzado. El extremo, como bien está expuesto en la última sentencia citada, es que la política pública de atención, en lugar de generar las condiciones para asegurar la plena garantía de los derechos de la población desplazada, genere nuevas barreras para su realización. Un ejemplo puntual se relaciona con el hecho de que las instituciones prestadoras del servicio de salud han incorporado al conjunto de procedimientos la interposición, por parte de la persona que demanda el servicio, de una acción de tutela para acceder al tratamiento o a los medicamentos requeridos. Como es evidente, tal procedimiento configura una

barrera para la realización del derecho a la salud. Tal situación, sumada a la falta de asignación de recursos acordes con las necesidades, falta de definición de responsabilidades y competencias en la política de atención, entre otros aspectos, ha llevado a la Corte a declarar, en la situación de la población desplazada, un estado de cosas inconstitucional. (Sentencia T-025-2004).

En contraste, una política pública con enfoque de derechos humanos trata de armonizar los principios de derechos humanos y las obligaciones del Estado con el marco de acción propuesto por los hacedores de políticas. Es decir, se trata de asegurar que las políticas de desarrollo no entren en contradicción con los principios fundamentales de los derechos humanos, como la universalidad, la indivisibilidad, la interdependencia y, entre otros, la no discriminación, y que además se promuevan acciones afirmativas tendientes a garantizar los derechos de la población, en especial para los sujetos y grupos en peor situación de indefensión. Expresado en otros términos, se trata de asegurar que las políticas públicas se constituyan en una herramienta para la realización de los derechos humanos de las personas para las que se diseñan e implementan.

Esta segunda perspectiva supone cambios profundos en la manera en que las agencias y ministerios del Estado entienden su misión y competencia. Por ejemplo, lleva a entender que la misión del Ministerio de Educación, además de incrementar la cobertura del sistema educativo, mejorar la calidad del servicio y hacer eficiente el sistema, todos elementos sustanciales para la promoción del derecho a la educación, debe comprenderse en el marco de la contribución al respeto, protección y realización progresiva del derecho a la educación de todos y todas. Como es evidente, no se trata de un simple cambio de lenguaje; exige que el Ministerio entienda el contenido del derecho a la educación, las obligaciones que le asisten como representante del Estado y diseñe e implemente acciones concretas para hacer efectiva su materialización.

Puntualmente, demanda del Estado la adopción de medidas para hacer efectiva la gratuidad de la educación primaria, exigible con base en todas las normas del derecho internacional de los derechos humanos que consagran el derecho a la educación; demanda medidas inmediatas para eliminar las desigualdades existentes en el sistema educativo público y privado en términos de la calidad de los aprendizajes; exige adaptar la escuela y el sistema educativo en su conjunto a las necesidades especiales de aprendizaje de los niños y las niñas con discapacidad; impone la adopción de medidas orientadas a promover la permanencia de los niños y las niñas en la escuela, y a combatir integralmente los factores asociados a su deserción; y, entre otras acciones, encauzar estrategias que combatan la discriminación, en todas sus formas, en el ámbito de la escuela. Todas, problemáticas, que más que ser declaradas como patologías del sistema educativo y reivindicarlas como principios generales en los planes y estrategias educativas, exigen que se diseñen, implementen y evalúen acciones concretas para su mitigación. En estricto sentido, se requieren planes específicos, cronogramas de trabajo con metas bien definidas, recursos asignados e indicadores que permitan evaluar el nivel de avance en lo que se refiere a la superación de las mencionadas problemáticas.

En línea con lo señalado, se requiere que la política pública con enfoque de derechos sea plenamente coherente con, entre otros, los siguientes principios:

Universalidad: todas las personas, sin distingos de ninguna clase, son titulares de los mismos derechos. Por lo mismo, es preciso que los criterios de focalización de las políticas públicas sean acordes con este principio. La falta de recursos económicos no es una justificación válida, a la luz del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, para menoscabar los derechos de ciertos sujetos o grupos.

Un ejemplo en el que se puede apreciar la tensión entre el principio de universalidad de los derechos y la focalización del gasto público es la atención a la población desplazada. Dado que los recursos económicos son limitados, se establecen criterios de focalización que desconocen los mínimos prestacionales de los derechos del conjunto de la población que se encuentra en esta situación. La política parte de un primer criterio de focalización en el que establece como requisito para acceder a la atención, la inclusión en el Registro Único de Población Desplazada. Sin entrar a discutir las dificultades de este instrumento para focalizar la atención, se esperaría que toda la población incluida en dicho Registro recibiera la protección y atención de las entidades del Estado responsables de la política. No obstante, a la población incluida en el mismo se le aplican nuevos criterios de focalización que desconocen el principio de universalidad de los derechos humanos. Parte de la dificultad es que se confunde el uso de criterios poblacionales según género, edad y etnia para limitar la atención sólo a los sujetos con estas características.

Cabe advertir que, en todo caso, y siempre que no se desconozcan los mínimos fundamentales de los derechos para todos y todas, la prioridad en los pobres es la única forma de universalizar la satisfacción de los derechos. Sobre el punto, como bien afirma Peces-Barba:

[...] la universalidad vista desde los derechos sociales no puede situarse en el punto de partida. No estamos ante los viejos derechos naturales. Es más bien el objetivo a alcanzar. En estos derechos la universalidad es un objetivo y se encontrará en su momento en el punto de llegada. Por eso tampoco tiene sentido la igualdad como equiparación. Sería un criterio injusto que consagrara la desigualdad real. Hay que discriminar entre desiguales y en ese caso la igualdad supone diferenciación. Se trata de tratar desigualmente a los desiguales, por lo que los titulares de los derechos económicos, sociales y culturales sólo deben ser aquellas personas que necesitan el apoyo, y no quienes no lo necesitan (Peces-Barba, 1998, p. 32).

Con todo, es oportuno aclarar que los argumentos de Peces-Barba no deben llevar a confusión cuando afirma que los únicos titulares de los derechos sociales son las personas en situación de desventaja. Conforme con el derecho internacional de los derechos humanos, todas las personas, independiente de su nivel de pobreza o riqueza, son portadoras de los mismos derechos; cosa distinta es que el Estado está obligado a

adoptar medidas positivas a favor de los sectores más excluidos de los beneficios del desarrollo. Como es evidente, mal haría un Estado, de hecho es una acción contraria a los principios constitucionales, en asignar los escasos recursos públicos para atender las necesidades de los sectores de mayores ingresos, desatendiendo las necesidades de los sectores más vulnerables.

Como bien afirman Sarmiento y Arteaga,

Los ataques de quienes aparentan buscar la universalización de los servicios básicos preservan las condiciones que permiten que los no pobres se apropien de los subsidios dirigidos hacia los más pobres [...] del análisis de los fundamentos teóricos de la focalización queda muy claro que el argumento de la universalización de los servicios públicos como pretexto para atacarla es erróneo, puesto que la preferencia por los más débiles es un principio básico de una sociedad justa (Sarmiento y Arteaga, 1998, p. 2).

En conclusión, la única manera de universalizar los derechos es adoptar criterios de focalización que aseguren que los recursos públicos se concentren en la atención de las necesidades de los sectores más vulnerables.

Con todo, y en particular en cuanto se refiere a los contenidos esenciales de los derechos a los que toda persona, sin discriminación alguna, tiene derecho, no hay que olvidar que una lectura posible del actual desmantelamiento de los Estados de Bienestar se relaciona no sólo con la reducción de los servicios sociales, sino también en la precarización del vínculo entre el Estado y el destinatario de la política social respectiva. “Una clara muestra de esta precarización es el hecho de haberse pasado de políticas sociales universales fundadas en el reconocimiento de derechos subjetivos, a programas sociales focalizados y transitorios, fundados en la intervención discrecional del poder público” (Abramovich, 2006, p. 48).

Interdependencia: conforme con los principios generales de los derechos humanos presentes en las normas que integran el derecho internacional de los derechos humanos, todos los derechos humanos gozan de igual jerarquía e importancia para garantizar la dignidad humana (Naciones Unidas, 1993). Por ello, es imperativo que el diseño e implementación de políticas públicas parta del principio de protección y respeto de la dignidad humana y asegure que la implementación de las políticas garantice impactos positivos en la realización del derecho o los derechos para los que está diseñada, sin menoscabar otros derechos de la persona. Para ilustrar este punto se puede mencionar el derecho a la educación. La política educativa debe asegurar que la disciplina escolar y las sanciones se realicen conforme con los derechos humanos y en particular que no se vulneren derechos como la integridad personal, mediante la aplicación de castigos corporales a los estudiantes, o el libre desarrollo de la personalidad, mediante la adopción de medidas

disciplinarias que estigmaticen a los estudiantes por su apariencia física o por sus creencias personales o familiares.

Es posible, además, ilustrar con un ejemplo relacionado con el derecho a la alimentación. Como se sabe, conforme con el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, al Estado le asiste el deber de asegurar el acceso de todos los grupos de población, en especial los que enfrentan situaciones de desventaja o indefensión, a una alimentación adecuada, entendiendo por ésta una alimentación que comprenda, en cantidad suficiente, los distintos grupos de alimentos que requiere todo ser humano para llevar una vida activa y saludable. El incumplimiento de este deber por parte del Estado, no sólo expone a las personas a problemas de desnutrición y malnutrición, e incluso, en situaciones extremas, a la muerte por inanición, todos factores asociados a la falta de garantía del derecho a la salud-vida, sino que impide el desarrollo de una vida normal de los niños y las niñas en la escuela y de los adultos en el trabajo.

A propósito de la interdependencia entre derechos, es pertinente mencionar una investigación de Naciones Unidas en la que, con fundamento en el trabajo de Sen sobre las hambrunas, llama la atención sobre la interdependencia entre el derecho a la alimentación y la garantía de los derechos civiles y políticos. Puntualmente, el informe destaca que

[...] las hambrunas nunca se producen en una democracia que funcione con un grado razonable de libertades civiles y políticas, especialmente con unos medios de información relativamente libres autorizados a criticar abiertamente a los poderes del momento [...] . (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2004, p. 12).

Inalienabilidad: este principio refiere a que los derechos humanos son tan esenciales para el desarrollo de una vida digna, que sus titulares no pueden renunciar a ellos. Por lo mismo, las políticas públicas deben partir del hecho de que los derechos de la población no están en negociación. Es posible ilustrar este punto en el ámbito del trabajo. Bajo ninguna circunstancia está permitido que los y las trabajadoras tengan que renunciar a sus garantías laborales para conservar el trabajo. Cualquier desconocimiento de los derechos en el ámbito del trabajo supone una actuación contraria al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y a múltiples Convenios de la Organización Internacional del Trabajo –OIT–. En razón a ello, los Estados tienen el deber de disponer de un régimen laboral en el que primen los derechos de la población trabajadora y que, entre otros aspectos, ponga límites a las empresas en temas fundamentales como la duración de la jornada laboral, las condiciones de higiene y salud en el trabajo, la jornada de descanso y la remuneración mínima.

Igualdad y no discriminación: el derecho a la igualdad y el principio de no discriminación se retroalimentan permanentemente. Sólo es posible realizar el derecho a la igualdad cuando se encuentra libre de toda forma de discriminación. La prohibición

de toda forma de discriminación y la vigilancia de su cumplimiento constituyen un requisito indispensable para materializar todos los derechos humanos y para garantizar una vida digna a todas las personas. En tal sentido, las políticas públicas deben ser diseñadas e implementadas con fundamento en el principio de no discriminación. Esto supone una reflexión profunda sobre los requerimientos de cada política para satisfacer las necesidades de los sujetos y grupos más vulnerables.

Un ejemplo en el ámbito de la educación puede referirse a la necesidad de que las escuelas integradoras establezcan estrategias pedagógicas y terapéuticas para atender las necesidades especiales de aprendizaje de los niños y las niñas con discapacidad. El desconocimiento de estas estrategias, v.gr., no disponer de docentes que impartan lenguaje de señas para niños y niñas con discapacidad auditiva puede derivar en resultados discriminatorios en la escuela, en la medida en que este grupo de población no dispone de mecanismos de comunicación para llevar a cabo un adecuado proceso de aprendizaje. Cuando las escuelas “integradoras” de personas con discapacidad no disponen de las estrategias pedagógicas y terapéuticas que aseguren la plena participación de los niños y las niñas con discapacidad y su efectiva comunicación con las personas en pleno uso de sus facultades físicas y mentales, terminan configurándose guetos donde las personas con discapacidad son vistas como seres extraños con los que no se puede siquiera entablar comunicación.

Resulta claro, por ejemplo, que si las personas con capacidad auditiva no realizan un esfuerzo por aprender el mecanismo de comunicación de la comunidad sorda, v.g. lenguaje de señas, difícilmente este grupo de población podrá entablar comunicación. Sobre el punto cabe preguntarse ¿por qué en las escuelas, como parte del núcleo flexible, no se imparte lenguaje de señas? Que todos los niños y las niñas aprendan lenguaje de señas, independiente de su capacidad auditiva, es quizás una de las pocas posibilidades que tiene la sociedad para entablar comunicación con las personas con discapacidad auditiva. La ausencia de políticas con este enfoque pone de presente que la sociedad, en lugar de avanzar en la integración de las personas con discapacidad, agudiza los niveles de segregación. Es bien difícil realizar una integración plena cuando ni siquiera se dispone de un lenguaje común de comunicación.

Valga decir que a la par con el cuidadoso examen que toda política debe realizar en términos de no propiciar conductas discriminatorias, v.gr., mediante el diseño de instrumentos de focalización contrarios a los principios de los derechos humanos, especial atención merece el reconocimiento del derecho al trato preferente para los sujetos y grupos poblacionales para quienes la Constitución y las normas del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario lo ordenan. En particular, las políticas públicas no pueden obviar, en la medida en que representa un trato discriminatorio, el derecho al trato preferente del que son titulares las personas con discapacidad; los niños y las niñas; las mujeres gestantes y lactantes en situación de pobreza; las comunidades negras, indígenas y pueblos gitanos; y, entre otras, las personas víctimas de graves violaciones a los derechos humanos o infracciones al derecho internacional humanitario.

Los derechos como fundamento de las políticas públicas de desarrollo: tres visiones complementarias

Son múltiples las aproximaciones que desde la economía, el derecho y otras disciplinas se plantean el interés de acercar la lógica de las políticas públicas de desarrollo y la lógica de promover el respeto, la protección y la satisfacción de los derechos humanos en general, y los DESC en particular. Con arreglo a estas aproximaciones conceptuales es posible plantear que las políticas de desarrollo, en la medida en que canalizan la mayor parte de la inversión social de los Estados, configuran un mecanismo propicio para impulsar acciones que impacten positivamente sobre el respeto, la protección y la satisfacción progresiva de los DESC.

Por lo anterior, y como una primera mirada a las distintas aproximaciones teóricas que desde la economía y el derecho se han formulado en torno a la relación derechos-desarrollo-políticas públicas, este acápite describe y analiza tres corrientes de interpretación: 1) la incorporación de los derechos como ámbito de valoración del bienestar, 2) la incorporación de los derechos y las libertades como fundamento del concepto de desarrollo humano y 3) la propuesta de integrar los derechos como marco de acción a las políticas de desarrollo.

La incorporación de los derechos como ámbito de valoración del bienestar

La evaluación del bienestar desde la perspectiva de los derechos parte de una consideración fundamental: pese a que la titularidad sobre los derechos es reconocida por distintos actores sociales como el principal activo de las personas y como uno de los legados históricos más importantes de la humanidad, los derechos ocupan un lugar marginal en el conjunto de criterios e indicadores con los que se valora el bienestar social en general, y las políticas de desarrollo en particular.

En rigor, cabría señalar que los derechos sociales no han sido considerados explícitamente en muchas de las aproximaciones teóricas con las que se evalúa el bienestar. Dos ejemplos podrían ilustrar este punto.

En primer lugar, es posible afirmar que un vacío común en las formulaciones sobre necesidades humanas es que la discusión sobre lo mínimo requerido por las personas para llevar una vida digna se hace sin considerar explícitamente la titularidad sobre los derechos sociales (Heller, 1978; Doyal y Gough, 1994, y Max-Neef, 1997). La alimentación, la salud y la educación, todos derechos constitucionales, son puestos en la discusión sólo como bienes o mercancías que contribuyen a satisfacer necesidades como la nutrición, estar libre de enfermedades, entender y participar activamente en las decisiones que afectan la propia vida y la de los demás.

Más que un problema de lenguaje, desconocer el contenido del derecho a la alimentación, la salud y la educación deriva en que la acción pública se fundamente en principios compensatorios para atender necesidades de las personas más vulnerables, en lugar de concebirse como medidas orientadas al cumplimiento de las obligaciones constitucionales. En este sentido, las políticas tienden a concebirse como concesiones del Estado, olvidando que los derechos son anteriores y superiores al poder de éste. Por esta vía, cualquier situación de desnutrición o malnutrición, para citar un ejemplo, en lugar de ser comprendida como una situación contraria al principio de dignidad humana y en particular a los derechos a la alimentación y a la salud, puede llegar a ser entendida como una situación no deseable sobre la que los hacedores de políticas se ven limitados, dada la escasez de recursos económicos. Esta forma de hacer frente a las necesidades de los sectores que mayores barreras enfrentan para la satisfacción de los derechos puede inscribirse en lo que Valier (1994, p. 42) denomina la fórmula liberal para la atención de los pobres: 1) hay que ser pacientes y 2) esperar hasta mañana. En teoría, “[...] la paciencia se verá recompensada y la pobreza y las desigualdades sociales, después de un aumento transitorio, podrán finalmente reducirse”².

Con todo, es importante aclarar que Doyal y Gough (1994) señalan que la acción del Estado es imperativa cuando la no satisfacción de necesidades deriva en daños graves para la integridad física, moral o psicológica de las personas. Sobre el particular, es posible advertir que el principio de daño grave está íntimamente ligado al principio de dignidad humana, que como se sabe es la base fundamental del reconocimiento de los derechos humanos. Como bien se desprende de las primeras sentencias de la Corte Constitucional, la dignidad humana actúa simultáneamente como principio constitucional, como valor social y como derecho humano. Esta triple función supone que debe ser tomada, en especial por los hacedores de políticas de desarrollo, como el referente ético de toda acción pública. Dicho en otros términos, la dignidad humana no opera como una declaración de buenos principios, sino que genera obligaciones directas al Estado.

En segundo término, puede argumentarse que las teorías utilitaristas planteadas desde la economía no conceden ningún lugar a los derechos sociales en la valoración de las condiciones de bienestar³. Conforme con Sen, en especial con su propuesta de factorización del utilitarismo, los Estados sociales son juzgados a partir de tres componentes: 1) el criterio exclusivo de la utilidad (welfarismo)⁴, 2) la consideración de la bondad

2 Para una crítica a los fundamentos de las doctrinas liberales para la atención de los grupos vulnerables, véase Valier (1994, pp. 36-65).

3 Las corrientes utilitaristas limitan el ámbito de los derechos a los denominados derechos civiles y políticos, de manera que en las reflexiones sobre bienestar juegan un papel central las llamadas libertades fundamentales y los principios de justicia e igualdad.

4 Sen se muestra abiertamente en contra del welfarismo por considerar que conforme con este tipo de aproximaciones al bienestar se puede llegar a admitir todo tipo de violaciones a los derechos, sin que se les conceda importancia, en la medida en que no altera el nivel de utilidad que, como es bien conocido, es el único ámbito de información relevante en la aproximación utilitarista (Sen, 2002, p. 20).

de sus consecuencias (consecuencialismo) y 3) en función de la suma de las utilidades individuales (suma grado). Cabe decir, siguiendo al mismo Sen, que cada uno de estos tres componentes se encuentra en tensión en el momento de adecuar los derechos a cabalidad. “Un aspecto concreto en el que la vieja teoría de bienestar presenta serios defectos es obviar los derechos, libertades y prerrogativas de las personas” (Sen, 2002, p. 14).

Mencionado este punto, es oportuno abrir un paréntesis para señalar que a pesar de que la teoría utilitarista ha dominado el desarrollo conceptual de la economía del bienestar, Sen evidencia abandonos a dicha tradición. De acuerdo con sus planteamientos, en la literatura sobre el bienestar coexisten dos grandes formas de incorporar derechos: 1) la aproximación independiente y 2) la aproximación integrada.

La aproximación independiente se caracteriza, entre otros, por los siguientes aspectos: 1) parte del reconocimiento de las libertades fundamentales inherentes al ser humano, las cuales gozan de especial protección y están libres de toda forma de competición con otras cosas que la sociedad juzgue buenas; 2) la corrección de los derechos toma preeminencia sobre su bondad, y la fuerza de los mismos es esencialmente independiente de sus consecuencias; 3) los derechos toman la forma de restricciones secundarias, las cuales sencillamente no deben ser violadas; y 4) los procedimientos para incorporar derechos no están en el mismo nivel de cosas que podrían juzgarse como deseables, v.gr., utilidades, bienestar, equidad de resultados y oportunidades. En palabras de Sen, “el punto importante aquí no es la importancia comparativa de los derechos, sino su total prioridad” (2002, pp. 16-17).

Por su parte, la aproximación integrada se fundamenta en que 1) pese a que los derechos son importantes socialmente⁵, carecen de la exclusividad necesaria; 2) ante colisión de derechos, se considera la posibilidad de transacción entre ellos; y 3) realizar y no violar los derechos evita daños graves como la miseria y la opresión económica (Sen, 2002, p. 17). Sobre este último punto, advierte Sen que la aproximación integrada podría ser vista como “un intento por integrar consideraciones sobre los derechos dentro de una *función social de bienestar*, y en sentido formal es por cierto así” (2002, pp. 17-18).

Indiferentemente de la forma como se incorporen los derechos, por la vía independiente o por la vía integrada, activos que la gente valora como fundamentales, en especial la titularidad sobre los derechos y la posibilidad de exigirlos, pasan a ocupar un lugar en la esfera de las políticas de desarrollo. A propósito, y de acuerdo con Sen, lo que importa de las políticas es en qué medida contribuyen a incrementar los logros de las personas en materia de funcionamientos, capacidades y libertades, es decir, importa valorar si la gente adquiere las capacidades necesarias para llevar la vida que considera valiosa.

⁵ “Un estado de cosas en el que hay violaciones de derechos sufre de un empeoramiento como resultado (sean menores o no las utilidades)” (Sen, 2002, p. 16).

Dicho en otros términos, con la incorporación de los derechos, la bondad de una política pública además de ser juzgada por la cantidad de bienes y medios producidos, debe ser valorada por su aporte a las capacidades que genera en las personas para alcanzar las realizaciones que libremente desea elegir. Como consecuencia, una política pública será adecuada en la medida en que aporte al desarrollo de las libertades de las personas y al ejercicio de sus derechos; en últimas, lo fundamental de las políticas no son los bienes que genera, sino lo que los mismos bienes hacen por la gente⁶.

Para cerrar el paréntesis, valga señalar que Sen es uno de los pocos economistas que se toma los derechos en serio⁷. Su aproximación teórica a éstos centra la atención tanto en la definición de las titularidades, ¿quién es titular de un derecho?, como en los mecanismos más eficientes para su efectiva realización. Mientras la función de bienestar neoclásica centra la atención casi exclusivamente en la provisión de bienes y servicios y las utilidades marginales que éstos representan, la función de Sen liga el bienestar tanto con el ejercicio de las libertades, v.gr., la libertad de no padecer hambre y superar el analfabetismo, como con la posibilidad de ejercer la capacidad de agencia en el sentido de decidir e incidir sobre la propia vida y sobre las vidas de los demás. Siguiendo este planteamiento, se puede argumentar que una sociedad tendrá un mayor bienestar en tanto se adopten medidas de política orientadas a la ampliación de las libertades, el reconocimiento de la titularidad sobre los derechos y la adopción de mecanismos para su efectiva realización. Lo mismo supone comprender que toda acción pública impacta negativa o positivamente sobre el ejercicio de los derechos de la gente⁸.

En resumen, lo fundamental es señalar que a pesar de la dominancia de los enfoques que ignoran las consideraciones sobre derechos en las valoraciones del bienestar, el trabajo de Sen enriquece la comprensión del bienestar desde una perspectiva que integra la ética, la economía, la filosofía y los derechos. En el fondo, la aproximación de Sen a los derechos hace evidente su interés por resignificar el concepto de *desarrollo* y por ofrecer una valoración más completa de lo que se entiende por *bienestar individual y social* y por lo que define una sociedad en la que las decisiones se toman con fundamento en una concepción de justicia⁹.

Integrar el enfoque de derechos a las lógicas de diseño, implementación y evaluación de políticas de desarrollo permitirá identificar tanto las acciones que violan los derechos y las acciones que restringen su ejercicio, como los mecanismos de política pública necesarios para garantizar su realización. Esto pone de presente la necesidad de que los hacedores de políticas de desarrollo sean plenamente conscientes de que

6 La reflexión sobre los derechos ocupa un lugar central en el trabajo de Sen. Véanse, entre otros trabajos Sen (1982, 1983, 1998, 2001, 2002 y 2003).

7 Como bien afirma Arango, “Sen muestra que introducir los derechos al análisis económico-utilitarista puede ayudar a corregir las restricciones indebidas de información a la hora de reconocer o asignar derechos a las personas, así como a evitar que la realización y las violaciones a los derechos no sean tenidas en cuenta por la teoría económica” (Sen, 2002, p. 6).

8 Para Sen (1998 y 2001), la tiranía y la negación de las libertades son incompatibles con el bienestar y con la idea de desarrollo.

9 La construcción de una concepción de igualdad ocupa un lugar central en las discusiones sobre bienestar. Para seguir algunos de estos debates, véanse, entre otros, Rawls (1971), Sen (1998) y Sudge (1993).

los derechos actúan simultáneamente como límites y como objetivos. Límites en el sentido que toda acción pública debe partir de su respeto, y objetivos en la medida en que toda acción pública se justifica en tanto contribuya a la protección y mayor realización de los derechos. Por lo mismo, y sin olvidar los múltiples cuestionamientos de Sen al respecto, es imperativo avanzar en la definición de las capacidades que, juzgadas desde los derechos, debe alcanzar la sociedad a fin de disponer, para todas las personas, sin discriminación alguna, de unas condiciones dignas de existencia. Se trata nada menos que de construir una función de bienestar social que integre los derechos sociales en su conjunto.

En síntesis, del pensamiento de Sen es posible identificar por lo menos dos aspectos básicos que deben estar presentes en las consideraciones sobre bienestar en general y en la definición de políticas de desarrollo en particular: 1) la necesidad de incorporar consideraciones sobre derechos en el núcleo central de las formulaciones de bienestar y 2) valorar, desde los derechos, los procesos y los resultados de las políticas. Como parece evidente, esto supone que una acción pública no puede ser juzgada como valiosa sólo por el principio que la encarna, v.gr., promover la libertad y la igualdad. Se requiere considerar que el proceso y los resultados no deriven en daños graves para las personas, tales como el hambre y la muerte por inanición. Valga decir, los derechos son importantes en el principio, en el proceso y en el resultado. Es de esperar que estos dos aspectos reciban especial atención a la hora de construir una función de bienestar social que, además de incluir bienes, servicios e instituciones, integre explícitamente el respeto, la protección y la garantía de los derechos.

Los derechos y las libertades como fundamento del concepto de desarrollo humano¹⁰

Podría esperarse que una sociedad que confiera especial importancia a los derechos, diseñe e implemente políticas de desarrollo para su efectiva protección y garantía. A pesar de ello, resulta evidente que la misma concepción de desarrollo determina el ámbito de las decisiones de política pública y, particularmente, el enfoque que éstas adoptan. En este sentido, puede afirmarse que existen orientaciones del desarrollo contrarias a los derechos, y orientaciones del desarrollo a favor de su promoción y protección.

Sen, por ejemplo, clasifica las aproximaciones teóricas del desarrollo en dos grandes visiones: BLAST y GALA¹¹. La primera se caracteriza, entre otros aspectos, por considerar que para crecer en el mediano y largo plazo se requieren sacrificios en el corto plazo, v.gr., restringir las libertades individuales, aceptar crecientes niveles de desigualdad y exclusión social. En contraste, la segunda visión rechaza la idea de que se requieren sacrificios en el presente para alcanzar mayores logros de bienestar en el

¹⁰ Este apartado está elaborado con base en Pérez (2004, pp. 295-314).

¹¹ BLAST es la sigla de *Blood, Sweet and Tears* (sangre, sudor y lágrimas), y GALA, la sigla de *Getting by with a little assistance* (subsistiendo con un poco de ayuda).

futuro. Desde este enfoque se hace explícito que aunque el crecimiento económico puede ser un medio muy importante para expandir las libertades de las personas, dichas libertades dependen también de otros determinantes como las instituciones sociales, económicas y los derechos de las personas (Sen, 1999, p. 19). Como recién se indicó, cada concepción de desarrollo deriva en un enfoque de política pública diametralmente distinto: mientras en BLAST la evidencia señala que las políticas de desarrollo asumen al individuo como un medio para el desarrollo, en GALA, el individuo representa su fin principal.

El enfoque que asume al individuo como medio para el desarrollo se caracteriza en lo fundamental por ser partidario de una concepción de desarrollo que se sustenta sobre dos principios: 1) existe una correlación directa entre crecimiento económico y desarrollo; y 2) para mantener la senda del crecimiento es importante hacer sacrificios, entre los que se cuentan, como se adelantó, suprimir algunas libertades fundamentales y aceptar niveles mínimos de desigualdad y exclusión social. La distribución de los beneficios del desarrollo parte de la idea de que primero se crece y luego se distribuye. El supuesto de fondo es que el mercado actúa como filtro eficiente para distribuir los beneficios del desarrollo con equidad.

Bajo este primer enfoque, el desarrollo está estrechamente asociado al crecimiento del producto interno bruto –PIB–. La valoración del desarrollo dependerá, fundamentalmente, de la cantidad de bienes y servicios de los que la sociedad disponga. En general, no hay una preocupación explícita por la distribución de los bienes y servicios, y mucho menos por considerar los logros que alcanzan las personas con el acceso a los mismos. El enfoque olvida que los bienes en sí mismos, por sus características intrínsecas, no conducen al desarrollo de las personas y, mucho menos, a la realización de sus derechos. En conclusión, las personas son simplemente vehículos para el desarrollo y, en este sentido, se pueden aceptar sacrificios humanos como las hambrunas con la pretensión de favorecer a la mayoría. La exclusión social y la marginación de vastos sectores de la población se comprenden como “males necesarios” que deben ser paliados mediante la acción pública dirigida a los sectores más pobres, entendidos, a veces, como los más débiles en la interrelación con el mercado.

Bajo esta orientación, no es fácil identificar una preocupación explícita por la realización de los derechos sociales. Aquí, el principio básico que hay que garantizar es el de igual libertad. Mediante la garantía de este principio se plantea que es posible llegar a una sociedad donde los seres humanos, de manera libre, elijan realizar los demás derechos. El enfoque ignora que en este contexto es posible encontrar situaciones en las que los individuos eligen realizar sus derechos en desmedro de la realización de los derechos de los demás. Los individuos pueden, perfectamente, elegir discriminar al otro, excluirlo y levantar barreras que obstaculicen la realización de sus derechos.

Si se adopta esta posición, parece que la libertad, lo es todo. Es posible construir socialmente un criterio de justicia, siempre y cuando no se viole el principio de libertad. Conforme con este principio, los hacedores de políticas públicas pueden

elegir realizar acciones para favorecer a los más excluidos, en cuanto no restrinjan las libertades. Esta posición se encuentra muy influenciada por el pensamiento de Rawls y, en particular, por su principio de justicia. Este principio está dividido en dos partes: 1) toda persona tiene el mismo derecho a un esquema plenamente válido de iguales libertades básicas que sea compatible con un esquema similar de libertades para todos; y 2) las desigualdades sociales y económicas deben satisfacer dos condiciones: en primer lugar, deben estar asociadas a cargos y posiciones abiertas a todos en igualdad de oportunidades y, en segundo lugar, deben suponer el mayor beneficio para los miembros menos aventajados de la sociedad. El primer principio establece la libertad como prioritaria sobre los demás bienes primarios. El segundo establece que la justicia equitativa requiere que la organización y los arreglos institucionales de la sociedad estén dispuestos de tal modo que se logre la mayor cantidad posible de bienes primarios disponibles para los menos afortunados, para que hagan uso de las libertades fundamentales (Rawls, 1979).

Esta aproximación, que en teoría moral se conoce como aproximación deontológica a los derechos, plantea que una acción pública es justa independientemente de sus resultados y, por tanto, debe ser evaluada como buena por el principio moral que la encarna, más allá de los resultados que se produzcan. Así, si el mercado incrementa las desigualdades sociales y empobrece y lastima cada vez más las condiciones de vida de vastos sectores de la población, ésta no es, desde esta concepción del desarrollo, una acción negativa en sí misma. La libertad propia del mercado sigue siendo defendible. Es necesario, entonces, crear “pequeñas” intervenciones del Estado para corregir esas “pequeñas” fallas, sin que se perjudique la acción del mercado.

Cabe advertir que esta postura no niega que el segundo principio de Rawls supone cambios importantes en el ordenamiento social. En especial, se reconoce que el principio de la diferencia impone cambios profundos en la forma como la sociedad distribuye los bienes primarios, sea que tomen la forma de derechos, libertades, oportunidades, ingreso o riqueza. La clave de estos cambios reside en la cláusula según la cual las desigualdades sociales y económicas sólo son justas si producen beneficios compensadores para todas las personas y, en particular, para los miembros menos aventajados de la sociedad. A propósito, cabe recordar que de acuerdo con Rawls (1979, p. 68), aunque la distribución del ingreso y la riqueza no tiene que ser igual, tiene que ser ventajosa para todos, y al mismo tiempo los puestos de autoridad y de mando tienen que ser accesibles a todos.

El segundo enfoque, que asume al individuo como fin del desarrollo, sostiene que éste consiste, fundamentalmente, en el proceso de expansión de las libertades reales de las que pueden disfrutar los individuos:

El desarrollo exige la eliminación de las principales fuentes de privación de la libertad: la pobreza y la tiranía, la escasez de oportunidades económicas y las privaciones sociales sistemáticas, el abandono en que pueden encontrarse los

servicios públicos y la intolerancia o el exceso de intervención de los Estados represivos (Sen, 2001, p. 20).

Este enfoque, el cual ha sido impulsado especialmente por Amartya Sen y, entre otros, por el economista pakistani Mahbub ul Haq, director de los cinco primeros informes mundiales de desarrollo humano, incorpora explícitamente la dimensión humana y ambiental al concepto de desarrollo. En efecto, como bien se señala en el *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*, el desarrollo humano sostenible revela una dinámica que no

[...] sólo genera crecimiento económico sino distribuye equitativamente sus beneficios; que regenera el medio ambiente en vez de destruirlo; que enriquece a la gente en vez de marginarla. Es el desarrollo que da prioridad a los pobres, aumenta sus posibilidades de elección y sus oportunidades y prevé su participación en las decisiones que afectan a sus vidas (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 1994, p. 3).

Desde este punto de vista, la preocupación se centra en el individuo como agente social del desarrollo. Más allá de la cantidad de bienes y servicios de los que disponga una sociedad, lo que importa es el bienestar de la gente y la realización de sus derechos. La bondad de una política pública no sólo se juzga por los avances en materia de crecimiento económico, sino, esencialmente, por sus consecuencias sobre el cumplimiento y respeto de los derechos humanos. Expresado en otros términos, lo que esto significa es que la concepción del desarrollo como libertad valora, además de los fundamentos de las políticas y sus procesos, sus consecuencias en materia de satisfacción de derechos.

El desarrollo como libertad no admite niveles mínimos de desigualdad y rechaza de plano la idea de sacrificios actuales para beneficios futuros. Para el desarrollo como libertad, la igualdad y la libertad son bienes esenciales, exigibles en todo momento, sin los cuales es imposible pensar en el desarrollo de los seres humanos. Sobre este punto, como bien afirma Manouchehr Ganji, ex relator especial de la Comisión de Derechos Humanos sobre la realización de los derechos económicos, sociales y culturales:

Toda estrategia basada en el desarrollo de los recursos humanos no sólo se traducirá en una tasa más alta y acelerada de crecimiento, sino que además tendrá por resultado una mejor distribución de los ingresos y una sociedad más justa. La obsesión de que hay que elegir entre crecimiento económico y justicia social se debe a una concepción miope de los factores económicos (Manouchehr, 1994, párr. 30).

En estrecha relación con lo anterior, es oportuno señalar que para Sen, el desarrollo como libertad tiene un papel constitutivo y un papel instrumental. El primero hace referencia a la importancia de las libertades fundamentales para el enriquecimiento

de la vida humana a partir del acceso a capacidades básicas para poder evitar la inanición, la desnutrición, la mortalidad prematura, o gozar de libertades relacionadas con la capacidad de leer, escribir y participar en las decisiones de la familia y de la comunidad, entre otras. En cuanto al papel instrumental de la libertad, éste se relaciona con la forma en que los diferentes tipos de derechos y oportunidades aportan a expandir las libertades de los seres humanos y a fomentar el desarrollo. “Desde este punto de vista, el desarrollo es el proceso de expansión de las libertades humanas, y su evaluación ha de inspirarse en esta consideración” (Sen, 1999, p. 55).

Una vez mencionados los principios generales que rigen el enfoque de desarrollo como libertad, ampliamente conocido como *desarrollo humano*, es oportuno mencionar que desde éste se puede extender un vínculo intrínseco entre los derechos humanos y las políticas públicas. Este vínculo es posible en la medida en que se evidencia una fuerte armonía entre sus principios orientadores: el bienestar de las personas y su valoración desde los derechos y las libertades. Justamente a partir de esta preocupación común (el bienestar de la gente y el hacer realidad una sociedad en la cual las personas puedan realizar integralmente sus derechos) es posible avanzar en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas que tengan como fundamento el respeto, la protección y la garantía de los derechos.

Este enfoque, el cual puede considerarse como uno de los de mayor alcance en el intento por construir un modelo de análisis de políticas públicas desde la perspectiva de los derechos humanos, ha sido destacado reiteradas veces por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en los informes mundiales de desarrollo humano. Al caso, especial referencia constituye el *Informe de Desarrollo Humano 2000*, donde se establecen posibles nexos y complementos entre los derechos humanos y el desarrollo humano¹².

En las complementariedades entre desarrollo humano y derechos humanos mencionadas en el informe citado se puede advertir que éstas se dan en los dos sentidos: derechos humanos-desarrollo humano y desarrollo humano-derechos humanos. En la dirección derechos humanos-desarrollo humano se destaca, en primer lugar, el hecho de que en la medida en que los derechos humanos son exigibles en todo momento y en todo lugar, abordar las políticas públicas de desarrollo desde la perspectiva de los derechos humanos contribuye a excluir a las primeras del ámbito de las buenas intenciones de los Estados y trasladarlas al ámbito de las cuestiones que se pueden exigir en una sociedad democrática. En directa relación con este primer aspecto se puede mencionar que enfocar las políticas de desarrollo desde los derechos humanos contribuye a precisar las responsabilidades del Estado y a la determinación de las agencias del mismo que tienen que garantizar los avances en la protección y realización de los derechos.

¹² Sobre este punto, el informe plantea: “la promoción del desarrollo humano y la realización de los derechos humanos comparten, de muchas maneras, una motivación común, y reflejan el compromiso fundamental de promover la libertad, el bienestar y la dignidad de los individuos en todas las sociedades” (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2000, p. 19).

En segundo término, los derechos humanos imponen límites al concepto mismo de *desarrollo humano* y al tipo de políticas de desarrollo que se pueden diseñar e implementar para materializar los derechos. Con respecto a este tópico, el informe señala lo siguiente:

- Las concepciones de los derechos humanos ofrecen instrumentos que amplifican la preocupación por el proceso de desarrollo de las dos maneras siguientes:
- Los derechos individuales expresan los límites de las pérdidas que aceptablemente las personas pueden soportar, incluso para promover el logro de objetivos sociales nobles. Los derechos protegen a las personas y a las minorías contra las políticas que les imponen enormes cargas aunque beneficien a la comunidad en su conjunto.
- El pensamiento acerca de los derechos establece una distinción entre la manera en que las instituciones y los funcionarios tratan a los ciudadanos y la manera en que los afectan (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2000, p. 19).

Una tercera complementariedad en la dirección derechos humanos-desarrollo humano se relaciona con el hecho que los primeros enriquecen la visión de progreso social. Puntualmente:

- Los derechos humanos se realizan no sólo cuando las personas disfrutan de determinados bienes y libertades, sino también cuando se han adoptado medidas para garantizar esos bienes y libertades. Por consiguiente, el análisis de los derechos humanos entraña una evaluación de la existencia de instituciones y normas sociales que protejan los logros en materia de desarrollo humano dentro de una sociedad (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2000, p. 22).

En adición, es importante mencionar que los derechos humanos enriquecen el concepto de vulnerabilidad. En rigor, la vulnerabilidad desde los derechos humanos incorpora el principio de no discriminación, lo que permite identificar como sujetos y grupos vulnerables a los miembros de la sociedad que enfrentan mayores restricciones o cualquier forma de exclusión que les impida disfrutar, en pie de igualdad, sus derechos.

De manera similar, puede argumentarse que en la dirección opuesta, desarrollo humano-derechos humanos, el enfoque de desarrollo aporta al enfoque de derechos en el estudio de las interrelaciones y la determinación de los principales factores asociados con la negación de los derechos humanos. En el ámbito de los derechos sociales se trata de garantizar que la riqueza conceptual del desarrollo humano contribuya a que las políticas de desarrollo superen la mera retórica de los derechos humanos y en su lugar se privilegien los problemas más críticos de tales políticas, de manera que de los análisis puedan derivarse recomendaciones de política concretas, factibles y sostenibles.

Se trata nada menos que de valorar la faceta de los derechos en los problemas sociales asociados al desarrollo, tales como la pobreza, la exclusión y la desigualdad. Es decir, se trata de reconocer explícitamente que la pobreza puede, además de obedecer a fenómenos económicos, estar íntimamente ligada a barreras para la realización de los derechos humanos y actuar en consecuencia mediante el diseño e implementación de políticas orientadas a la eliminación de dichas barreras. Como bien expresa Sen (2003, p.6), reconocer que:

[...] la evaluación de la economía en términos de vida y muerte puede hacer que se preste atención a cuestiones apremiantes de la economía política. Este enfoque ayudará a que se comprendan mejor los problemas de las hambrunas, las necesidades sanitarias, la desigualdad entre los sexos, así como los de la pobreza y los de la discriminación racial incluso en las naciones ricas. La exigencia de ampliar las miras de la economía al uso para que en sus planteamientos quepa la economía de la vida y la muerte no es menos aguda en los Estados Unidos que en el África subsahariana azotada por el hambre.

Finalmente, en la dirección desarrollo humano-derechos humanos cabe destacar además que el primer enfoque aporta experiencia en el diseño de instrumentos de focalización y en el diseño de indicadores que, fundamentados en los derechos, pueden dar cuenta de su nivel de protección, respeto y garantía.

Los derechos como marco de acción de las políticas de desarrollo

Finalmente, una tercera corriente de interpretación de las políticas públicas desde el enfoque de los derechos ha sido la impulsada por organismos internacionales de cooperación para el desarrollo y la promoción de los derechos humanos. En especial, instancias como el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia han impulsado la labor de recoger el contenido de los derechos humanos y las obligaciones de los Estados como guía para el diseño e implementación de políticas de desarrollo y lucha contra la pobreza. Puntualmente, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos señala:

[...] un enfoque de los derechos humanos con respecto a la pobreza incluirá un reconocimiento explícito del marco normativo de los derechos humanos nacionales e internacionales. Se prestará particular atención a los tratados que un Estado ha ratificado por dos motivos: la ratificación del tratado da al país un “sentido de propiedad” sobre las disposiciones pertinentes y, en segundo lugar, un tratado ratificado es jurídicamente vinculante para todos los Poderes del Estado. (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2004, p. 16).

En este punto, es preciso advertir que este acápite, más que concentrarse en descri-

bir el contenido de los informes en los que los organismos internacionales aluden a la necesidad de fortalecer la relación entre derechos, políticas de desarrollo y pobreza, se concentra en presentar algunas de las posibilidades y tensiones evidentes a la hora de incorporar los derechos como fundamento de las políticas de desarrollo¹³.

Para comenzar, es oportuno señalar que la incorporación del enfoque de los derechos humanos en las políticas de desarrollo es un tema que despierta importantes debates entre los hacedores de políticas públicas, por un lado, y los organismos multilaterales de cooperación para el desarrollo y de derechos humanos, por otro. Mientras estos últimos ven en la incorporación del enfoque de los derechos en las políticas una oportunidad para avanzar en su respeto, protección y realización progresiva, un sector importante de los hacedores de políticas de ministerios y organismos de planeación observan con preocupación que los mandatos constitucionales y las normas del derecho internacional de los derechos humanos se conviertan en el criterio de valoración del impacto de la acción del Estado.

Cabe mencionar que, en ocasiones, la adopción de los derechos humanos como parámetro de diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas es interpretada por sectores del Poder Ejecutivo como una restricción a la discrecionalidad que le asiste al Estado para el manejo de sus políticas e incluso como una manera de extender las obligaciones del Estado. En el fondo, esta postura evidencia cierto nivel de desconocimiento por parte de funcionarias y funcionarios públicos en torno a la naturaleza y el alcance de las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos. En rigor, las obligaciones existen independientemente de que el Estado adopte las medidas de política pública pertinentes para su cumplimiento. El punto central aquí es que las entidades del Estado responsables del diseño y puesta en marcha de políticas sociales entiendan que el enfoque de derechos, en lugar de ser fuente de nuevas obligaciones, es un mecanismo propicio para darles cumplimiento (véanse, entre otros, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2001; Alto Comisionado de las Naciones Unidas, 2004; Organismo Sueco de Cooperación Internacional para el Desarrollo Internacional, 2001).

En el marco de este debate, sobre el que puede afirmarse no existe un gran intento de síntesis o estado del arte, es importante prestar especial atención al trabajo de Víctor Abramovich (2006), titulado *Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo*. En este trabajo, Abramovich argumenta que pese a las múltiples tensiones que supone incorporar el enfoque de derechos a las políticas de desarrollo, es evidente que los derechos humanos dotan de fundamento y marco conceptual explícito a dichas políticas. Para complementar, conviene aclarar, que aparte de referente explícito para las políticas, los derechos humanos constituyen el principal límite a las decisiones de política pública.

13 Para el lector interesado en conocer los aportes de los organismos internacionales se sugiere la lectura del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2001), Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2004) y, entre otros, Unicef (1987).

Al respecto, y sin pretender desconocer la mencionada discrecionalidad que le asiste al Estado para el manejo de las políticas, es claro que toda política pública en general, y las sociales en particular, deben ser plenamente coherentes con los principios de *respeto, protección y realización progresiva de los derechos humanos*. Desde la perspectiva de los derechos, no se entiende una política adecuada, si transgrede los derechos de las personas o si erige barreras que puedan limitar su plena realización.

Para ilustrar, entiéndase el diseño de una política educativa que para ampliar la cobertura, un objetivo moralmente válido a la luz de la Constitución y las normas que protegen el derecho a la educación, restrinja el principio de gratuidad en la educación primaria, el cual, como se sabe, también está consagrado en toda la legislación internacional sobre derecho a la educación. En sentido estricto, tal acción, además de ser contraria a las normas internacionales de derechos humanos, supone un incumplimiento del principio de progresividad. Pese a lo evidente de la problemática, no siempre estos riesgos son valorados por los hacedores de políticas educativas, derivando incluso en medidas de política contrarias a los principios constitucionales¹⁴.

Además de incorporar los derechos humanos como marco conceptual explícito de las políticas sociales y de reconocer que éstos imponen ciertos límites a la acción del Estado, las políticas con enfoque de derechos enfrentan el reto de reelaborar algunas de las categorías del desarrollo desde la garantía o negación de los derechos humanos. Es decir, la incorporación de los derechos a las políticas sociales supone reconocer en la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social, fenómenos contrarios a los derechos y, en concreto, manifestaciones de la incapacidad del Estado para cumplir con su deber constitucional de garantizar a toda persona un nivel de vida adecuado. Como se sabe, el incumplimiento en el deber de garantizar condiciones mínimas de bienestar a todas las personas, expone a las más pobres, vulnerables y excluidas a situaciones de hambre, muerte por inanición, enfermedades infecto-contagiosas, analfabetismo y, entre otros males, el desalojo forzoso. En último término se trata de reconocer, como bien afirma Corredor (1999, p. 54), que “la pobreza no es un problema de caridad sino de falta de garantías para el ejercicio efectivo de los derechos ciudadanos”.

En tal sentido, el enfoque de derechos humanos en las políticas sociales requiere hacer explícito en las estrategias de desarrollo que la pobreza no se reduce a un fenó-

14 Como ejemplo adicional cabe señalar la polémica que enfrentan autoridades del sector educativo peruano, organismos legislativos y la comunidad educativa universitaria ante la iniciativa legislativa de establecer cobros de matrícula en la educación superior. Conforme con el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, los Estados están impedidos para adoptar medidas regresivas para la realización, entre otros, del derecho a la educación. Puntualmente, el Pacto ordena a los Estados avanzar progresivamente en la educación gratuita a todos los niveles, por lo mis-mo, una vez el Estado peruano ha avanzado en asegurar educación pública superior gratuita, a la luz del Pacto, es inadmisibles que imponga cobros. Sobre el punto bien vale mencionar la interpretación del principio de no regresividad que realiza Courtis, quien sostiene que independientemente de que los Estados dispongan de mecanismos de protección que estén por encima de la protección internacional (educación superior gratuita vs. educación primaria gratuita consagrada en el Pacto), el Estado no puede adoptar medidas que reduzcan el nivel de protección de los derechos. Cabe advertir que la prohibición de regresividad no es absoluta, por lo que ante situaciones extremas, v.gr., una catástrofe natural, puede ocurrir que los Estados adopten medidas regresivas. En todo caso, tales medidas deberán estar sustentadas en el bienestar colectivo y ser explicadas en detalle al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

meno económico sino que es, fundamentalmente, una manifestación de las múltiples formas de exclusión y discriminación que dejan a las personas por fuera de toda posibilidad de satisfacer los mínimos básicos de los DESC de manera autónoma. Sobre el particular, Abramovich (2006, p. 37) sostiene que “ciertas prácticas culturales y algunos marcos jurídicos que facilitan o promueven la discriminación contra ciertos individuos o grupos, como las mujeres, los indígenas o minorías étnicas, actúan como mecanismos de exclusión social que causan o contribuyen a causar pobreza”.

Como ejemplo de lo que puede considerarse un marco jurídico restrictivo para la satisfacción de los derechos humanos en general y del derecho a la educación en particular, se puede citar la Resolución 2565 de 2003 del Ministerio de Educación Nacional. En el artículo 6 de esta Resolución se dispone que la asignación de docentes y otros profesionales de apoyo se realice por municipio, una vez establecida la cobertura total, cuando el número de estudiantes con discapacidad sea mayor o igual a 10. En caso de tener menos de 10 estudiantes en la institución educativa, la Resolución ordena emplear estrategias como docentes o profesionales de apoyo itinerantes o, entre otros, programas en convenio intermunicipal. La imposibilidad de asegurar un docente especializado en atención de personas con discapacidad para los casos en que hay menos de 10 estudiantes ha derivado en barreras para la garantía del derecho a la educación de este grupo poblacional. Entre ellas se puede citar que algunos estudiantes han tenido que cambiar de escuelas, estudiar en otros municipios o simplemente abandonar la escuela, lo que supone barreras económicas y geográficas para el acceso a la educación. En otros casos, los niños y las niñas con discapacidad son “integrados” en escuelas que disponen de un único docente especializado que atiende distintos tipos de discapacidad, sin que se adapten las estrategias pedagógicas y curriculares a las necesidades especiales de aprendizaje de la población¹⁵.

Presentados estos elementos generales, es oportuno señalar que la incorporación del enfoque de derechos en las políticas tiene efectos positivos en por lo menos tres dimensiones: 1) la precisión de las obligaciones del Estado, 2) el desarrollo del principio de interdependencia entre derechos y 3) la exigibilidad de los derechos sociales.

En cuanto al primer aspecto, Abramovich (2006, p. 36) sostiene que la incorporación de los derechos como referente de las políticas contribuye a “[...] definir con mayor precisión las obligaciones de los Estados frente a los principales derechos humanos involucrados en una estrategia de desarrollo, tanto económicos, sociales y culturales, como civiles y políticos”. Esto demanda que las políticas sociales con enfoque de derechos humanos hagan explícitas las obligaciones constitucionales e internacionales del Estado. Para el caso específico de los DESC, supone además el deber de precisar las obligaciones que tienen carácter inmediato y las que tienen carácter progresivo; en el marco de éstas, precisar los deberes de respeto, protección y realización progresiva (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1990).

15 Para una caracterización de las condiciones de aprendizaje que se ofrecen en las escuelas integradoras de Bogotá, puede consultarse Defensoría del Pueblo (2004).

En estrecha relación con el planteamiento anterior, es imperativo que los hacedores de políticas públicas comprendan, en especial con referencia a los DESC, que al Estado le asisten obligaciones constitucionales e internacionales mínimas que no dependen de la disponibilidad de recursos. Los contenidos esenciales de los derechos, también denominados núcleo básico en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, imponen al Estado obligaciones inmediatas que, de no ser garantizadas, desnaturalizan los derechos. Expresado en otros términos, de poco sirve a una sociedad reconocer explícitamente en su Constitución, v.gr., el derecho a la educación primaria gratuita, si el Estado puede imponer como argumento para su no cumplimiento la falta de recursos económicos o si no se dispone de mecanismos de exigibilidad judicial de este derecho.

A propósito, vale recordar que con arreglo al Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, al Estado le asiste el deber de asignar hasta el máximo de los recursos disponibles y adoptar toda clase de medidas (legislativas, administrativas, presupuestales y de política), a fin de garantizar, por lo menos, el mínimo de protección de los DESC. En todo caso, la desprotección de dichos niveles deberá ser explicada en detalle al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, para que éste determine, previa valoración de las circunstancias particulares, si existe o no una violación al Pacto.

Ahora, en cuanto corresponde con la segunda dimensión, la del principio de interdependencia, es imperioso mencionar que la incorporación del enfoque de derechos en las políticas sociales implica, de manera especial, que las entidades del Estado a cargo del diseño e implementación de políticas adopten medidas que hagan explícita la interrelación entre los derechos. Conforme con Pérez (2004, p. 307), la incorporación de los principios de integralidad e interdependencia en las políticas sociales es un primer paso para superar las intervenciones sectoriales que, al partir de un sujeto fragmentado, no garantizan que las múltiples acciones del Estado converjan en favor de los derechos. Dicho en otros términos, reconocer la interdependencia de los derechos humanos presume valorar que una política pública deriva en sinergias que pueden impactar positivamente en la satisfacción de uno o varios derechos o, por el contrario, erigir barreras para la realización de uno o múltiples.

Para ilustrar este punto, valga señalar, por ejemplo, que una política de integración educativa pensada desde las capacidades y derechos de las personas con discapacidad puede producir resultados valiosos tanto para la realización del derecho a la educación como de los demás derechos. En contraste, una política que desconozca los derechos de las personas con discapacidad, y en particular su derecho a recibir un trato preferente en el ámbito de la educación, puede limitarse a ofrecer cupos en escuelas regulares sin garantizar que las mismas se adapten a las necesidades de la población. Como resultado, los niños y las niñas con discapacidad asisten a las escuelas, pero no disponen de las adecuaciones mínimas en términos pedagógicos y terapéuticos para aprovechar el proceso de enseñanza-aprendizaje. Incluso, la invisibilización de los derechos de las personas con discapacidad en las políticas educativas puede derivar en la conformación de guetos en las escuelas integradoras. Este fenómeno se explica

en parte porque ni siquiera están dadas las condiciones para que se establezcan mecanismos de comunicación y reconocimiento mutuo en las escuelas “integradoras”.

En cuanto a la tercera dimensión, la relativa a la necesidad de adoptar medidas orientadas a la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales, es preciso comenzar aclarando que el reconocimiento de tales derechos como verdaderos derechos humanos ha enfrentado toda clase de discusiones doctrinales, socio-jurídicas y políticas. Al decir de Danilo Türk, relator especial de las Naciones Unidas para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales 1989-1992, a pesar de que las normas del derecho internacional de los derechos humanos consagran el mismo valor para los derechos civiles y políticos y los derechos económicos, sociales y culturales, estos últimos tienden a ser vistos con escepticismo, suspicacia y precaución e incluso con un aire de trivialidad a la hora de demandar su exigibilidad (Türk, 1992, párr. 127).

Siguiendo algunos elementos generales del debate, puede decirse que coexisten desde las posiciones más radicales que se caracterizan por negar un lugar a los DESC dentro de los derechos humanos, hasta las posiciones que les confieren un lugar como derechos subjetivos, fundamentales y plenamente exigibles, tanto de manera autónoma como por conexidad con derechos de corte civil y político como la vida, la integridad personal, la igualdad y el libre desarrollo de la personalidad, entre otros.

Más allá de la polémica, de la cual este ensayo no pretende dar cuenta, lo que es claro es que conforme con la Declaración de Viena (Naciones Unidas, 1993), los derechos económicos, sociales y culturales tienen la misma jerarquía que los llamados derechos civiles y políticos, en la medida en que son indispensables para hacer efectivo el principio de dignidad inherente a todo ser humano. Además, las tesis según las cuales estos derechos no son, en estricto sentido, derechos humanos, se sustentan, generalmente, en argumentos socio-jurídicos muy débiles. Entre ellos destacan la aparente imposibilidad de delimitar el contenido de los derechos, la imposibilidad de delimitar sus titulares y, entre otros errores comunes, la tendencia a afirmar que todas las obligaciones estatales relacionadas con estos derechos son de carácter progresivo, que su realización depende exclusivamente del nivel de recursos de los que disponga el Estado, y que es imposible configurarlos como derechos subjetivos¹⁶.

En contra de estos argumentos y a favor de la exigibilidad de los DESC se puede señalar, conforme con las observaciones generales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales¹⁷ (1990), que tales derechos tienen un contenido fundamental claramente delimitable y exigible al Estado, en la medida en que configuran obligaciones de carácter inmediato. Para ilustrar puede advertirse, v.gr., que la obligación de disponer de educación primaria pública, obligatoria y gratuita para todas las personas, la disponibilidad de servicios de salud básicos y la prevención

16 Una crítica a las formulaciones que desconocen los derechos sociales como verdaderos derechos humanos puede consultarse en Arango (2001) y Peces-Barba (1998).

17 Véase, en especial, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1990).

de enfermedades infecto-contagiosas, al igual que la disponibilidad de alimentos inocuos en cantidad suficiente para personas en especial situación de indefensión son obligaciones inmediatas de los Estados.

A propósito, y con fundamento en la Observación General No. 3 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, es posible argumentar que dichas obligaciones, al igual que las de asegurar la no discriminación y la no regresividad de las políticas, deben ser realizadas con independencia de la disponibilidad de recursos. Dicho en otros términos, el incumplimiento o la no adopción de medidas de política por parte del Estado para asegurar la satisfacción de los niveles esenciales de los derechos económicos, sociales y culturales, además de ser una práctica contraria al Pacto, supone un menoscabo de los derechos y una condena a la población más vulnerable a vivir en situaciones de indefensión.

Sobre el punto, y siguiendo el trabajo de Arango (2001, p. 142), la supuesta indeterminación de los derechos humanos sociales puede resolverse mediante un concepto evolucionado de derechos subjetivos que abarque completamente el lenguaje de los derechos y que haga explícitos los criterios para determinar su violación¹⁸. En particular, argumenta el mismo Arango, partiendo de dos de las principales características de los derechos subjetivos (el no reconocimiento injustificado de la posición normativa y la inminencia del daño individual) es posible avanzar en la superación del problema de la indeterminación¹⁹.

Para clarificar, valga decir que Arango (2001, pp. 146-147) sostiene que “el criterio de urgencia resuelve el problema de la indeterminación del objeto del derecho” y, a la vez, activa el principio de subsidiariedad. De acuerdo con este principio, si el “primer obligado no se encuentra en condiciones materiales de cumplir o se niega a satisfacer sus obligaciones positivas, el reconocimiento de la posición normativa individual no puede ser simplemente denegado, sin atender riesgos generados por la omisión”.

En cuanto se refiere a la crítica de la supuesta imposibilidad de transformar los derechos sociales en derechos fundamentales, Arango plantea que ésta se puede debatir con fundamento en cuatro aspectos: 1) la imposibilidad de garantizar los derechos humanos no es lógica sino práctica, 2) el reconocimiento efectivo de los derechos sociales fundamentales depende de circunstancias individuales de urgencia, 3) los Estados Sociales de Derecho tienen el deber de responder subsidiariamente por la garantía de los derechos sociales y 4) una aproximación consecuencialista de los derechos subjetivos tiene un papel fundamental en la determinación de las violaciones de los derechos²⁰.

18 “Un derecho subjetivo es la posición normativa de un sujeto, para la que es posible dar razones válidas y suficientes, y cuyo no reconocimiento injustificado le ocasiona un daño inminente a dicho sujeto” (Arango, 2001, p. 143).

19 Además de las dos características de los derechos subjetivos citadas, Arango (2001) menciona las tres siguientes: 1) posición normativa, 2) razones válidas y 3) razones suficientes.

20 La concepción consecuencialista de los derechos humanos se fundamenta en la idea de que “[...] sólo la urgen

En una perspectiva similar a la de Arango, en el sentido de intentar posicionar los derechos sociales como verdaderos derechos humanos, Abramovich y Courtis (2001, p.19) argumentan que la “[...] adopción de normas constitucionales o de tratados internacionales que consagran derechos económicos, sociales y culturales genera obligaciones concretas al Estado”. Dicho planteamiento se sustenta sobre dos argumentos fundamentales: 1) las diferencias en la estructura de obligaciones de los Estados en materia de derechos civiles y políticos y derechos sociales son más de grado que de sustancia (de hecho, ambos tipos de derechos comparten niveles de obligaciones estatales); y 2) los derechos sociales tienen por lo menos un componente que resulta exigible judicialmente.

En cuanto al primer argumento, la estructura de las obligaciones de los Estados, los autores evidencian que la distinción tradicional en torno a que los derechos civiles y políticos generan exclusivamente obligaciones de respeto (obligaciones negativas) y que, en contraste, los derechos sociales generan únicamente obligaciones de hacer (positivas), es falsa (Abramovich y Courtis, 2001, p. 25). La plena efectividad de los derechos civiles y políticos y los derechos sociales demanda del Estado tanto obligaciones de respeto como de hacer y cumplir. Sobre el punto, Contreras (1994, p. 21) afirma: “[...] no existen, en resumen, obligaciones negativas puras (o, mejor dicho, derechos que comportan exclusivamente obligaciones negativas), pero sí parece posible afirmar una diferencia de grado en lo que se refiere a la relevancia que las prestaciones tienen para uno y otro tipo de derechos” (citado en Abramovich y Courtis, 2001, p. 25).

Para ilustrar, es claro que en el derecho a la integridad personal, el Estado no sólo debe abstenerse de torturar (respeto) sino que además debe adoptar medidas positivas para evitar que otros torturen (proteger), e invertir recursos para investigar, sancionar y restablecer los derechos de las víctimas de tortura (hacer). En sentido similar, la garantía del derecho a la educación no sólo se logra invirtiendo recursos para asegurar el número de cupos educativos equivalentes al número de niños y niñas en edad escolar (hacer), sino, además, adoptando medidas que impidan que los derechos de los estudiantes se violen en el aula (proteger) y absteniéndose de adoptar prácticas discriminatorias en los procesos de asignación de cupos en el sistema público (respeto)²¹.

Conforme con Abramovich y Courtis (2001), “[...] los derechos económicos, sociales y culturales también (con referencia a los civiles y políticos) pueden ser caracterizados como un complejo de obligaciones positivas y negativas por parte

cia de la situación concreta suministra los criterios para determinar cuándo una obligación positiva es exigible constitucionalmente al Estado. A contrario sensu, la omisión estatal en circunstancias de urgencia amenaza a otros derechos fundamentales conexos, en particular la vida, la integridad personal, el libre desarrollo de la personalidad y, con ello, a los derechos sociales fundamentales mismos” (Arango, 2001, p. 155).

21 Asbjorn sostiene que el argumento según el cual garantizar los derechos civiles y políticos, a diferencia de los económicos, sociales y culturales, no implica la asignación de recursos públicos sólo se puede sostener, si se limitan las obligaciones del Estado, con relación a estos derechos, al nivel de asistencia y satisfacción, y las vinculadas con los civiles y políticos, sólo al nivel de respeto (Asbjorn, 1995, pp. 21-49, citado en Abramovich y Courtis, 2001, p. 28).

del Estado, aunque en este caso las obligaciones positivas revisten una importancia simbólica mayor para identificarlos” (p. 25). Dicha importancia, que los autores denominan simbólica, está bien expresada en el planteamiento de Contreras, cuando afirma que la prestación estatal representa la sustancia y el contenido esencial de los derechos sociales. La ausencia de dicha prestación supone la denegación de los mismos (Contreras, 1994, citado en Abramovich y Courtis, 2001, p. 25).

A la par con esta discusión, cabe señalar que la estructura de obligaciones de los DESC es común a la estructura de los derechos civiles y políticos. Formalmente, las obligaciones de respetar, proteger y satisfacer los derechos, dispuestas en la Observación General No. 3 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, son perfectamente aplicables a los derechos civiles y políticos. Sobre el punto, Van Hoof (1984, p. 99) sostiene que la precisión de los distintos niveles de obligaciones de los Estados pone en evidencia que tanto los DESC como los derechos civiles y políticos comparten la misma estructura obligacional²². En otros términos, ambos tipos de derechos deben asegurar el respeto, la protección y la satisfacción de los derechos humanos. Ninguno de estos derechos se entiende plenamente realizable, si el Estado no adopta los distintos tipos de medidas. Esto, conforme con la Declaración y Programa de Acción de Viena, pone en primer plano el deber del Estado de adoptar medidas de respeto, protección y satisfacción de los derechos humanos que sean plenamente coherentes con el principio de interdependencia.

Finalmente, en torno a la supuesta imposibilidad de exigir los derechos sociales, sustentada en el argumento de que la satisfacción de los mismos está condicionada por la disponibilidad de recursos, Abramovich y Courtis (2001, p. 32) advierten que dicho argumento reviste varios problemas. En primer lugar, parte de la idea equivocada de que los DESC imponen exclusivamente obligaciones positivas, lo cual se explicó en los párrafos precedentes; y, en segundo lugar, parte de la idea, también equivocada, según la cual las obligaciones positivas tienen un carácter estrictamente prestacional, por lo que consideran que su satisfacción se agota en la asignación de recursos presupuestales.

En contraste con esta segunda idea, Abramovich y Courtis (2001, p. 33) sostienen que el Estado puede actuar a favor de los derechos con acciones que no necesariamente suponen la acción de fondos para la prestación de servicios. Para ilustrar, los autores señalan el deber del Estado de establecer las regulaciones jurídicas necesarias, sin las cuales el ejercicio del derecho no tendría lugar.

²² Van Hoof (1984) plantea la existencia de cuatro niveles de obligaciones: respetar, proteger, garantizar y promover (citado en Alston y Tomasevski, 1984, p. 99). Puede argumentarse que la obligación de satisfacer o realizar los derechos involucra los deberes de garantizar y promover, señalados por Van Hoof, de manera que la estructura de obligaciones es común a la que establece el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1990).

En estos casos, la obligación del Estado no siempre está vinculada con la transferencia de fondos hacia el beneficiario de la prestación, sino más bien con el establecimiento de normas que conceda relevancia a una situación determinada, o bien con la organización de una estructura que se encargue de poner en práctica una actividad determinada.

Aunque no es estrictamente cierto que el Estado no requiera asignar recursos en las acciones de regulación, el argumento es válido en tanto la asignación de presupuesto no es la dimensión principal. Para el caso colombiano, por ejemplo, es bien conocido que el Estado requiere asignar importantes recursos para el desarrollo de normas que regulen la prestación de servicios sociales. Además de los recursos de los funcionarios públicos que se encargan de adelantar la propuesta normativa y el pago de los procesos que surta la discusión de la norma, la cual en ocasiones supone el análisis a profundidad por parte de grupos de expertos, está todo el proceso legislativo que supone importantes recursos, en tanto los salarios y prestaciones de los congresistas imponen erogaciones al presupuesto público²³.

De manera similar, la lógica de vincular los derechos humanos y las políticas públicas de desarrollo no supone, necesariamente, la modificación de las estructuras institucionales ni la asignación de nuevos presupuestos. La lógica es simple: se trata de maximizar los recursos y los diseños institucionales existentes para optimizar la satisfacción de los derechos humanos. En sentido estricto, se trata de asignar el gasto público social, tomando como referente adicional las prioridades y demandas en materia de derechos humanos. Dicha perspectiva se traduce en la práctica de las políticas, en la medida en que los ministerios y demás instituciones del Estado entiendan como misión principal generar las condiciones para la satisfacción de los derechos y adopten el diseño e implementación de políticas coherentes con este mandato.

A propósito, como bien menciona Abramovich (2006, p. 39), la incorporación de la lógica de los derechos en las políticas supone un diálogo entre gobiernos y organismos de derechos humanos, a fin de que éstos, además de realizar las habituales labores de denuncia, incorporen una perspectiva de trabajo preventiva y de promoción de los derechos humanos a través de las políticas públicas. En el mismo sentido, esto supone complementar el rol de los organismos de protección de los derechos humanos con aportes conceptuales y prácticas para incorporar los derechos humanos en las políticas públicas y no concentrarse exclusivamente en administración de justicia para víctimas de violaciones masivas y sistemáticas de derechos humanos, como tradicionalmente ocurre. Finalmente, muchas de las recomendaciones de los distintos órganos de protección sólo se hacen efectivas mediante la implementación de políticas públicas de prevención, protección y reparación de derechos.

²³ Abramovich y Courtis (2001, pp. 34-35) presentan además otras acciones, que si bien suponen recursos, no constituyen su dimensión principal. Ejemplo de las mismas son la imposición de límites a la acción privada, mediante, por ejemplo, normas que regulen la jornada laboral y el salario mínimo.

Sobre este punto, y siguiendo a Abramovich (2006, p. 43), es preciso advertir que la lógica de los derechos no restringe las opciones de políticas públicas abiertas al Gobierno para cumplir sus obligaciones en materia de derechos humanos. El derecho internacional de los derechos humanos fija estándares que deben satisfacer las políticas, a fin de asegurar el respeto, la protección y satisfacción de los derechos humanos. En ningún caso, dichos estándares deben ser interpretados como formulación de políticas o como una limitación al margen de la autonomía que tienen los Estados para decidir las medidas a adoptar para cumplir con sus obligaciones internacionales²⁴.

Antes de cerrar este acápite, en el que se ha intentado mostrar las múltiples posibilidades que ofrecen los derechos humanos para configurar referentes serios para las políticas de desarrollo, es oportuno, con base en el trabajo de Abramovich (2006, p. 44), mencionar tres principios que, aunque tradicionalmente son considerados en el diseño e implementación de políticas públicas (inclusión, participación y rendición de cuentas), podrían fortalecerse al incorporarles estándares de derechos humanos: igualdad y no discriminación, derecho a la participación y rendición de cuentas como estrategia para exigir derechos, respectivamente.

Frente al principio de igualdad y no discriminación, además de lo señalado a lo largo del documento, destaca que Abramovich (2006, p. 44) llama la atención sobre la necesidad de que las acciones públicas no limiten la igualdad a la noción formal, restringida a exigir criterios de distribución objetivos y razonables y a prohibir diferencias de trato irrazonables, caprichosas o arbitrarias. El gran reto, en últimas, es avanzar hacia un concepto de igualdad material o estructural que asegure las acciones afirmativas en los casos en que éstas sean necesarias y acordes al principio de igualdad y no discriminación.

Con respecto al segundo tópico, la participación, es imperativo que las políticas sociales partan del principio de que el centro de toda acción estatal es el sujeto. Expresado en otros términos, el diseño e implementación de políticas sociales con enfoque de derechos humanos supone reconocer en el sujeto un ser activo, con capacidad de agencia en el sentido de Sen²⁵ y, fundamentalmente, titular de derechos. Esta aproximación contrasta significativamente con los enfoques tradicionales de planeación, en la medida en que rompe con la práctica de asumir a los titulares de las políticas como sujetos pasivos beneficiarios de programas sociales. Reconocer la agencia de las personas y su titularidad sobre los derechos presupone un importante reto de los organismos hacedores de políticas, en la medida en que las acciones están limitadas por los derechos de las personas y que la participación debe ser efectiva.

24 “Ni los mecanismos de supervisión ni los jueces (de ser el caso) tienen la tarea de elaborar políticas públicas; lo que deben hacer es confrontar las políticas adoptadas con los estándares jurídicos aplicables y —en caso de hallar divergencias reenviar el caso a los poderes pertinentes para que ellos ajusten su actividad en consecuencia” (Abramovich, 2006, p. 43).

25 Capacidad de las personas para valorar, elegir y actuar libremente (Sen, 1998, 1999 y 2001).

En torno a este punto, Abramovich, (2006, p. 36) señala:

[...] al introducir este concepto (el enfoque basado en derechos) se procura cambiar la lógica de los procesos de elaboración de políticas, para que el punto de partida no sea la existencia de personas con necesidades que deben ser asistidas, sino sujetos con derecho a demandar determinadas prestaciones y conductas. Las acciones que se emprenden en este campo no son consideradas sólo como el cumplimiento de mandatos morales o políticos, sino como la vía escogida para hacer efectivas las obligaciones jurídicas imperativas y exigibles, impuestas por los tratados de derechos humanos. Los derechos demandan obligaciones y las obligaciones requieren mecanismos para hacerlas exigibles y darles cumplimiento.

Por su parte, y en estrecha relación con la temática de la participación, Guendel llama la atención sobre la necesidad de fortalecer el vínculo entre sujeto social y sujeto de derecho, ejercicio que supone reconocer que las relaciones de poder van más allá del Estado, que los sujetos sociales son capaces de velar por sus derechos y por los de los demás y que los derechos van más allá de su dimensión estrictamente jurídica. El reto radica en trascender, desde unos mecanismos de interlocución entre un Estado abstracto y poderoso y ciudadanos y ciudadanas corrientes, a un Estado que incluya a todas las personas como interlocutoras válidas y cualificadas, capaces de aportar a la definición de una agenda pública en favor de los derechos humanos (Guendel, 2002, p. 4).

Se trata, como dice Guendel, de avanzar en la construcción de una ciudadanía activa, en la medida en que ésta determina el ejercicio de la libertad en todos los ámbitos de la vida social y en que contribuye a extender la política más allá de los límites de lo estatal. “Su ejercicio pleno conduce al reconocimiento y cumplimiento de los derechos sociales, ya que conlleva la participación de la ciudadanía en los aspectos neurálgicos que inciden en la definición de su nivel de vida” (Guendel, 2005, p. 199).

En resumen, como bien plantea el mismo Guendel (2005), se trata de armonizar el enfoque de los derechos con una institucionalidad y una modernidad centrada en el sujeto:

Es una institucionalidad [...] “volcada” hacia la creación de códigos culturales y de sistemas de respeto y de reconocimiento que se asemejan a un sistema vial, en el que semáforos y señales de tránsito se encuentran tan internalizados en las personas (automovilistas y peatones) que puede funcionar con el mínimo de regulación [...]. El desarrollo del Estado Social, a pesar de que ha entronizado el poder de la burocracia en la sociedad, ha abierto condiciones favorables para que este tipo de institucionalidad haya podido establecer legítimamente un conjunto de derechos sociales reconocidos por la sociedad, y haya creado un espacio de reconocimiento recíproco, que ha establecido una lógica de la interacción social distinta a la determinada por el mercado (Guendel, 2005, p. 185).

Finalmente, en cuanto se refiere al principio de rendición de cuentas, su efectividad demanda que el Estado disponga tanto de recursos judiciales y extrajudiciales para exigir derechos como de escenarios públicos en donde se informe lo que acontece con los derechos. Claramente, lo primero demanda políticas para asegurar el acceso a la justicia, en especial de los grupos más vulnerables. A propósito, como bien recuerda Guendel,

[...] la exigibilidad de los derechos requiere una vigilancia sistemática y basada en metodologías científicamente confiables, que le otorgue legitimidad a la acción política en este campo. Es esencial, en este sentido, lo que burocráticamente se ha dado en llamar el monitoreo o seguimiento del cumplimiento de los derechos, por medio de informes que articulen índices y datos ordenados pertinentemente (Guendel, 2005, p. 215).

Como precedente importante en materia de rendición de cuentas, en Colombia se pueden mencionar las dos audiencias públicas presididas por la Corte Constitucional para que las entidades del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada informen a representantes de este grupo poblacional y a la ciudadanía en general, las acciones adelantadas para garantizar el ejercicio de los derechos de la población desplazada. En estas audiencias se ha puesto en evidencia que a pesar de que desde 2004 la Corte Constitucional ha impartido órdenes al Gobierno para que asegure que la política de atención de la población desplazada se valore con fundamento en el criterio de goce efectivo de derechos, sólo hasta ahora, tres años después, las entidades de Gobierno se encuentran evaluando las medidas a tomar para incorporar indicadores de goce efectivo de derechos. Sin desconocer que la incorporación de los derechos como criterios de evaluación de la política es un avance significativo, cabe señalar que la demora en la respuesta obedece, en parte, al temor de las entidades responsables del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada a ser evaluadas en función de aspectos que no se consideran explícitamente en el diseño e implementación de las políticas, es decir, los contenidos de los derechos y las obligaciones del Estado.

Antes de finalizar este acápite, es preciso advertir que de lo que se trata, más que de escoger una u otra postura teórica para fortalecer la relación políticas de desarrollo y derechos sociales, es de, como se intentó en la discusión presentada, establecer los puntos de encuentro y formas de complementariedad entre las distintas aproximaciones. En el fondo, es una invitación a integrar los distintos marcos conceptuales en las distintas fases de las políticas de desarrollo.

La planeación, implementación y evaluación de políticas con enfoque de derechos: un ejemplo relativo al derecho a la educación

El diseño e implementación de políticas públicas con enfoque de derechos humanos supone, como se explicó en el primer acápite, introducir los contenidos de los derechos y las obligaciones del Estado, así como los principios y características fundamentales de los derechos humanos, en todo el ciclo de la política. Esto es, considerar por lo menos las siguientes cinco fases: 1) definir el contenido del derecho y las obligaciones del Estado; 2) definir el problema que se intenta resolver, mediante la identificación de las barreras que enfrentan las personas para la satisfacción de sus derechos; 3) definir las estrategias de política, conforme con el contenido de los derechos y las obligaciones del Estado; 4) implementar las acciones de manera coherente con los deberes de respeto y protección de los derechos humanos; y (5) evaluar los resultados de la política y su impacto, tomando como referente su aporte para la protección y garantía de los derechos.

Para ilustrar estas fases, en lo que sigue se presentan algunos de los aspectos que la política educativa debe considerar para avanzar en el diseño, puesta en marcha y evaluación de planes de educación respetuosos, protectores y garantes del derecho a la educación en particular y de los derechos humanos en general.

Fase 1: definir el contenido del derecho a la educación y las obligaciones del Estado

Al Estado le asisten un conjunto complejo de obligaciones en materia educativa. A efectos de ilustrar esta fase, este ejercicio está edificado sobre una pequeña muestra de las obligaciones que, conforme con el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Estado tiene la responsabilidad de satisfacer de manera inmediata. En rigor, el ejemplo está elaborado tomando una de las obligaciones inmediatas del Estado, relacionada con la educación primaria para cada uno de los componentes del derecho a la educación establecidos por Katarina Tomasevski en su conocido *sistema de las 4A*, el mismo que fue adoptado por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su Observación General No. 13²⁶.

Tabla 1. Ejemplo de las obligaciones inmediatas del Estado

Componente del derecho	Asequibilidad	Obligación inmediata
Disponibilidad de enseñanza	Asequibilidad	Disponer del número de cupos escolares para todos los niños y las niñas en edad de cursar primaria.

26 Un marco completo de las obligaciones del Estado frente al derecho a la educación puede consultarse en Defensoría del Pueblo (2003 y 2004).

Tabla 1. (continuación)

Componente del derecho	Asequibilidad	Obligación inmediata
Acceso a la educación	Asequibilidad	Eliminar las barreras de orden económico que impidan el disfrute de una educación primaria, obligatoria y gratuita a todos los niños y las niñas.
Educación aceptable	Asequibilidad	Asegurar que la educación que se imparta en las escuelas públicas y privadas genere aprendizajes de calidad.
Permanencia	Asequibilidad	Adoptar medidas positivas para evitar la deserción escolar de los niños y las niñas.

Fase 2: barreras que enfrentan los niños y las niñas para la garantía de la educación primaria

En esta fase se trata de establecer problemas concretos que impidan que los niños y las niñas puedan disfrutar del derecho a la educación primaria. Como se ha advertido, sólo se mencionan algunas de las barreras identificadas para el caso de la educación primaria²⁷.

Tabla2. Ejemplo de barreras para el disfrute de la educación primaria

Derecho	Barreras principales
Disponer del número de cupos escolares para todos los niños y las niñas en edad de cursar primaria.	<p>A pesar de que la educación primaria es un bien protegido constitucionalmente, el sistema educativo colombiano no dispone del número de cupos suficientes para asegurar que todos los niños y las niñas en edad de cursar educación primaria lo hagan.</p> <p>En la práctica de la política, los niños y las niñas que están por fuera del sistema educativo y cuyas familias no disponen de recursos propios para matricularlos en escuelas privadas o de subsidios para contratar cupos en estas escuelas, se quedan por fuera del sistema escolar.</p> <p>A la luz del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, esta situación evidencia un incumplimiento de las obligaciones básicas del Estado. A pesar de ello, las entidades responsables de la educación en el país, tanto a nivel local como regional, rara vez admiten que la falta de cupos se traduce en negación de derechos para los niños y las niñas, que como señala el art. 44 de la Constitución, priman sobre los derechos de los demás.</p> <p>En resumen, la falta de cupos escolares se asume más como una especie de mala suerte de las personas o incluso deriva en sentimientos de culpa por no madrugarse más para asegurar uno de los que pueden ser considerados bienes escasos: los cupos escolares.</p>

²⁷ Como elementos de diagnóstico para valorar las barreras que enfrentan las personas para asegurarse una educación de calidad, véanse Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (2003), Corpoeducación (2002) y Comisión de Derechos Humanos (2003).

Tabla2. (continuación)

Derecho	Barreras principales
Eliminar las barreras de orden económico que impidan el disfrute de una educación primaria, obligatoria y gratuita a todos los niños	La gratuidad en la educación primaria es un principio universal de derechos humanos protegido en diferentes instrumentos del derecho internacional de los derechos humanos. Pese a ello, en Colombia, con excepción de algunas ciudades, el tema de la gratuidad de la educación primaria no ocupa ningún lugar en la agenda de la política educativa. En la práctica, las familias deben asumir gastos de matrícula y costos relacionados con uniformes, transporte y alimentación escolar. Gastos que, como se sabe, derivan en barreras económicas para los estudiantes cuyos padres o representantes no disponen de recursos económicos, o por lo menos en cantidad suficiente, para soportarlos de manera autónoma.
Asegurar que la educación que se imparta en las escuelas públicas y privadas genere aprendizajes de calidad.	Pese a que la temática de la calidad ocupa un lugar importante en la política educativa, los estudiantes que terminan la primaria no adquieren el conjunto de conocimientos y competencias básicas que se espera que toda persona que culmine dicho nivel educativo debe alcanzar. Como es bien conocido, los resultados de la pruebas <i>Saber</i> evidencian fallas en la enseñanza de las matemáticas, el lenguaje y las ciencias sociales. Los niños y las niñas culminan la primaria sin la capacidad de resolver problemas matemáticos de baja complejidad, sin suficiente competencia en lecto-escritura y con un bajo conocimiento sobre el funcionamiento del cuerpo humano y los ecosistemas. Adicionalmente, coexisten importantes desigualdades en la calidad de la educación que se imparte en escuelas públicas y privadas para personas de bajo nivel de ingreso y escuelas privadas que implementan, v.gr., esquemas internacionales de enseñanza.
Adoptar medidas positivas para evitar la deserción escolar de los niños y las niñas.	Existen múltiples razones por las que los niños y las niñas se ven abocados a abandonar la escuela. Entre ellas, especial lugar ocupan las barreras de orden económico, que incluso, en ocasiones, determinan la incorporación temprana de los niños y las niñas al trabajo; las barreras de orden geográfico; y/o la falta de adaptación de la escuela a las necesidades especiales de aprendizaje de diferentes sujetos o grupos de estudiantes, v.gr., estudiantes con problemas de violencia intrafamiliar, víctimas de violencia, déficit nutricional, déficit de atención o discapacidad.

Fase 3: diseñar las estrategias de política conforme con el contenido de los derechos y las obligaciones del Estado

En esta fase, conforme con los derechos y las problemáticas que impiden su realización, se procede a diseñar las estrategias de política pública para su mitigación o superación. En este punto conviene recordar que las políticas de educación primaria deben incorporar de manera plena el principio de *universalidad*. De acuerdo con este principio, corresponde al Estado, más que definir estrategias de focalización, adoptar todas las medidas a su alcance para asignar los recursos requeridos para atender la obligación constitucional e internacional de gratuidad en la educación primaria.

Es oportuno advertir que la siguiente tabla sólo tiene por objetivo mencionar algunas de las estrategias de política pública que los Estados podrían impulsar para garantizar el pleno ejercicio del derecho a la educación primaria gratuita. Por lo mismo, las iniciativas sólo se mencionan.

Tabla3. ejemplos de políticas públicas para impulsar el pleno ejercicio del derecho a la educación primaria gratuita

Derecho	Posibles acciones
Disponer del número de cupos escolares para todos los niños y las niñas en edad de cursar primaria.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Establecer el tamaño de la inversión requerida a nivel nacional y regional para asegurar la matrícula gratuita a todos los niños y las niñas en edad escolar. 2. Una vez establecido el monto de la inversión necesaria para asegurar matrícula gratuita a todos los niños y las niñas, asignar el presupuesto disponible. En caso de que los recursos del Estado sean insuficientes, impulsar de manera inmediata una estrategia para gestionar recursos de la empresa privada y la cooperación internacional. 3. Realizar una evaluación del tamaño de la planta docente y disponer las medidas necesarias para que todas las escuelas primarias cuenten con el número de docentes ética y pedagógicamente preparados que se requieran. 4. Diseñar e implementar una estrategia de mejora y construcción de infraestructura orientada a asegurar que el espacio escolar cumpla con los estándares en materia arquitectónica, ambiental y de servicios públicos. Se entiende que los espacios escolares deben ser entornos que motiven la asistencia a clases de los niños y las niñas.
Eliminar las barreras de orden económico que impidan el disfrute de una educación primaria obligatoria y gratuita a todos los niños y las niñas.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Preparar e impulsar una iniciativa legislativa que prohíba el cobro de matrícula en el nivel de educación primaria en las escuelas públicas. 2. Disponer de un programa de subsidios para apoyar a las familias en situación de pobreza que no disponen de cupos en escuelas públicas y que tienen que asumir costos en escuelas privadas. 3. Diseñar e implementar un programa de subsidios condicionados a la asistencia a clase de los niños y las niñas, que permita a los hogares más pobres disponer de recursos para la compra de uniformes, útiles escolares y transporte escolar.

Se entiende que el desarrollo de las estrategias dependerá del nivel de cumplimiento del Estado en los niveles nacionales y locales, y que deberán adoptarse conforme con las barreras identificadas para satisfacer el derecho a la educación primaria gratuita. En rigor, no se trata de un recetario sino de posibles temas que deberán ponerse en la agenda pública para avanzar en el cumplimiento de las obligaciones estatales y en la protección y garantía del derecho a la educación de todos los niños y las niñas.

Fase 4: implementar las acciones de manera coherente con los deberes de respeto y protección de los derechos humanos

La implementación de la política educativa supone una previa definición de los actores responsables de poner en marcha las distintas acciones y de una estricta programación presupuestal que permita llevar a la práctica las distintas medidas. Ordinariamente, las entidades concernidas deben disponer de un plan de ejecución en el que definan claramente, entre otros posibles ítems, la actividad, la entidad o división responsable, el monto de los recursos, la situación problemática inicial, el periodo de ejecución y las metas a alcanzar. Como es evidente, es imperativo que la ejecución de las distintas actividades se realice conforme con el deber de respeto y protección de los derechos de los distintos actores involucrados, directa o indirectamente, en el desarrollo de la política.

Fase 5: evaluar los resultados de la política y su impacto, tomando como referente su aporte a la protección y garantía de los derechos humanos

La labor en esta fase consiste en diseñar e implementar un conjunto de indicadores de monitoreo y evaluación de la política educativa que permita simultáneamente: 1) informar sobre las barreras que impiden el disfrute del derecho a la educación; 2) aportar información válida y confiable para ajustar las políticas; 3) determinar el nivel de cumplimiento del Estado en cuanto se refiere a sus obligaciones constitucionales e internacionales en el ámbito del derecho a la educación; 4) informar sobre el nivel de disfrute del derecho a la educación de todos los niños y las niñas; y (5) determinar las brechas sobre las que el Estado debe trabajar para asegurar el pleno disfrute del derecho a la educación. Para un ejemplo de un sistema de indicadores educativos que apunta al logro de estos objetivos se sugiere la lectura del ensayo final de este estudio, titulado “¿Cómo medir el cumplimiento de los derechos sociales? Un modelo de indicadores para monitorear y evaluar el disfrute del derecho a la educación”.

Para cerrar, es oportuno mencionar que lo que se pretende con la reflexión abordada en este capítulo, más que formular recetas sobre cómo incorporar los derechos en las estrategias de desarrollo, es motivar a los hacedores de políticas para que incorporen una reflexión seria sobre la importancia de los derechos en el ciclo de políticas públicas. Como es evidente, para incorporar los derechos en las políticas no basta con la declaración de buenos principios o con la referencia a toda clase de normas nacionales e internacionales de derechos humanos. Por el contrario, el centro del asunto es cómo asegurar que las distintas fases de las políticas tengan como fundamento el respeto, la protección y la garantía de los derechos. La labor se vislumbra como todo un reto: transformar postulados y principios generales de derechos humanos en verdaderas estrategias de acción que contribuyan a su efectiva materialización.

Referencias bibliográficas

- Abramovich, V. (. (2006). Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo. *Revista de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe*(88).
- Abramovich, V., & Courtis, C. (2001). *Los derechos sociales como derechos exigibles*. Buenos Aires: Trotta.
- Alston, P., & Tomasevski, K. (Edits.). (1984). *The Right to Food*. Utrecht: Martinus Nijhoff.
- Arango, R. (2001). La protección nacional e internacional de los derechos humanos sociales. En M. & Alonso (Ed.), *Ciudadanía y derechos humanos sociales*. Medellín: ENS.

- Asbjorn, E. (1994). Documento preparatorio sobre la relación entre el disfrute de los derechos humanos, en particular los derechos económicos, sociales y culturales, y la distribución de los ingresos. *Comisión de Derechos Humanos. Subcomisión de Presión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías. 46º período de sesiones. Tema 8 del programa provisional*. Documento E/ CN.4/ Sub.2/1994/21 de 5 de julio de 1994.
- Bula, J. (1999). *Vulnerabilidad, equidad y democracia. En Equidad y política social en Colombia. Seminario Pobreza y Política Social en Colombia (Vol. 1)*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Fescol, Cinep.
- Castel, R. (1998). *La lógica de la exclusión*. En E. Bustelo, & A. Minujin (Edits.), *Todos entran: propuesta para sociedades incluyentes*. Bogotá: Unicef, Santillana.
- Comisión de Derechos Humanos. (2003). Los derechos económicos, sociales y culturales. *El derecho a la educación. Informe de la Relatora Especial de las Naciones Unidas para el Derecho a la Educación, Katarina Tomasevski*. Misión a Colombia, 1 a 10 de octubre de 2003. Documento E/CN.4/ 2004.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (1990). *Observación General Nº 3 relativa a la índole de las obligaciones de los Estados Partes* (párrafo 1 del artículo 3 del Pacto). Quinto período de sesiones 1990. Documento E/1991/23.
- Contreras, F. (1994). *Derechos sociales: teoría e ideología*. Madrid: Tecnos .
- Corpoeducación. (2002). *Situación de la educación básica, media y superior en Colombia*. Investigación realizada por Alfredo Sarmiento, Luz Perla Tovar y Carmen Alam. Bogotá: Educación Compromiso de Todos.
- Corredor, C. (1999). El problema de la pobreza: una reflexión conceptual. En C. Corredor (Ed.), *Pobreza y desigualdad*. Cinep.
- Corte Constitucional de Colombia. (2004). *Sentencia T-025-2004*. Bogotá.
- De Kostka, E. (20 de septiembre de 2006). *Políticas públicas*. Obtenido de Diccionario Crítico de Ciencias Sociales: www.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/P/politicas_publicas_b.htm
- Defensoría del Pueblo. (2003). *El derecho a la educación en la Constitución, la juris- prudencia y los instrumentos internacionales*. Investigación elaborada por Manuel Eduardo Góngora Mera. Bogotá: Prosedher. Serie DESC.

- Defensoría del Pueblo. (2004a). *La integración educativa de los niños y las niñas con discapacidad. Una evaluación en Bogotá desde la perspectiva del derecho a la educación*. Investigación realizada por Luis Eduardo Pérez Murcia, Julia Elizabeth González y Carlos Sabogal. Bogotá: Prosedher. Serie Estudios Especiales DESC.
- Defensoría del Pueblo. (2004b). *Sistema de seguimiento y evaluación de la política educativa a la luz del derecho a la educación*. Investigación elaborada por Luis Eduardo Pérez Murcia. Bogotá: Prosedher. Serie DESC.
- Doyal, L., & Gough, I. (1994). *Teoría de las necesidades humanas*. Barcelona: Icaria.
- Eide, A. (1995). Economic, Social and Cultural Rights as Human Rights. En A. Aide, C. Krause, & A. Rosas (Edits.), *Economic, Social and Cultural Rights*. Dordrecht/ Boston/Londres. Londres: Martinus Nijhoff Publishers.
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. (1987). *Ajuste con rostro humano: protección de los grupos vulnerables y promoción del crecimiento*. Madrid: Unicef.
- Guendel, L. (2002). Políticas públicas y derechos humanos. *Revista de Ciencias Sociales*, XLIII(97).
- Guendel, L. (2005). *La política pública y la ciudadanía desde el enfoque de los derechos humanos: la búsqueda de una nueva utopía*. Obtenido de http://www.cep.cl/UNRISD/References/Ref_Costa_Rica/L-690_politica.pdf
- Heller, A. (1978). *Historia de las necesidades en Marx*. Barcelona: Península.
- Lahera, E. (2004). Política y políticas públicas. Santiago de Chile: Naciones Unidas, CEPAL, *División de Desarrollo Social. Serie Políticas Sociales. N° 95*.
- Manouchehr, G. (1994). *La realización de los derechos económicos, sociales y culturales: problemas, políticas, logros*. Nueva York: Naciones Unidas.
- Max-Neef, M. (1997). *Desarrollo a escala humana. Una opción para el futuro*. Medellín: Proyecto 20 Editores.
- Mény, I., & Thoenig, J. (1992). *Las políticas públicas*. Madrid: Ariel.
- Muller, P. (2006). *Las políticas públicas* (2a ed.). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

- Naciones Unidas. (1993). Conferencia Mundial de Derechos Humanos. *Declaración y programa de acción de Viena*. Doc.A/CONF.157.23.
- Narayan, D. (2000). *La voz de los pobres. ¿Hay alguien que nos escuche?* Washington: Banco Mundial.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2004). *Los derechos humanos y la reducción de la pobreza. Un marco conceptual*. Nueva York: Naciones Unidas.
- Peces-Barba, G. (1998). Los derechos económicos, sociales y culturales: su génesis y su contenido. *Derechos y Libertades*, III(6).
- Pérez, L. (2002). *Población desplazada: entre la vulnerabilidad, la pobreza y la exclusión*. Bogotá: Presidencia de la República, Red de Solidaridad Social.
- Pérez, L. (2004). Seguimiento y evaluación de políticas públicas en perspectiva de derechos humanos: la experiencia de la Defensoría del Pueblo de Colombia. En C. A. Juristas, *El enfoque de los derechos humanos en las políticas públicas*. Lima: CAJ.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (1994). Informe sobre Desarrollo Humano 1994. *Nuevas dimensiones de la seguridad humana*. Nueva York: Ediciones Mundi-Prensa.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2000). Informe Mundial de Desarrollo Humano 2000. *Los derechos humanos y el desarrollo humano*. Nueva York: Ediciones Mundi-Prensa.
- Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe. (2003). *Entre el avance y el retroceso. Informe de progreso educativo en Colombia*. Bogotá: Fundación Corona, Corpoeducación.
- Rawls, J. (1979). *Una teoría de la justicia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Roth, A.-N. (2006). *Discurso sin compromiso. La política pública de derechos humanos en Colombia*. Bogotá: Aurora.
- Sarmiento, A., & Arteaga, L. (1998). *Focalizar o universalizar: un falso dilema*. Cuadernos de Economía, XVII(29).

- Sen, A. (1979). ¿Igualdad de que? . En S. Macmurrin (Ed.), *Libertad, igualdad y derecho. Las conferencias Tanner sobre filosofía moral*. Stanford: Stanford University.
- Sen, A. (1982). *Rights and Agency*. Philosophy and Public Affaire.
- Sen, A. (1983). Los bienes y la gente. *Revista de Comercio Exterior*, 33(12).
- Sen, A. (1998). *Bienestar, justicia y mercado*. Barcelona: Paidós, ICE, Universidad.
- Sen, A. (1999). *Las teorías del desarrollo a principios del siglo XXI*. Cuadernos de Economía(29).
- Sen, A. (2001). *Desarrollo y libertad* (3a ed.). Bogotá: Planeta.
- Sen, A. (2002). Economía de bienestar y dos aproximaciones a los derechos. Traducción de Everaldo Lamprea Montealegre. *Estudios de Filosofía y Derecho*(2).
- Sen, A. (2003). La vida y la muerte como indicadores económicos. *Revista Investigación y Ciencia*(202), 6-13.
- Sudgen, R. (1993). Welfare, resources, and capabilities: A Review of Inequality Reexamined by Amartya Sen. *Journal of Economic Literature*(31).
- Swedish International Development Cooperation Agency. (2001). *A democracy and human rights bases approach to development cooperation*. Obtenido de <http://www.sida.se/shared/jsp/download.jsp?f=DemokratiEng.pdf&a=3060>
- Türk, D. (1992). The realization of economic, social and cultural rights. Final report submitted by Mr. Danilo Türk, Special Rapporteur. United Nations. *Economic and Social Council. Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities Forty-fourth session Item 8 of the provisional agenda*. Documento E/CN.4/Sub.2/1992/16. 3 de julio de 1992.
- Valier, J. (1994). Liberalismo económico, desigualdades sociales y pobreza en los países subdesarrollados. *Cuadernos de Economía*(21).
- Van Hoof, F. (1984). The Legal Nature of Economic, Social and Cultural Rights: a Rebuttal of Some Traditional Views. En P. Alston, & K. cTomasevski (Edits.), *The Right to Food*. Utrecht: Martinus Nijhoff.