

MÁS DERECHOS, MÁS DEMOCRACIA:
ENFOQUE BASADO EN DERECHOS Y POLÍTICAS PÚBLICAS

XIMENA DEL PILAR RINCÓN CASTELLANOS

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES
MAESTRIA EN POLÍTICA SOCIAL
BOGOTA
2011

MÁS DERECHOS, MÁS DEMOCRACIA:
ENFOQUE BASADO EN DERECHOS Y POLÍTICAS PÚBLICAS

XIMENA DEL PILAR RINCÓN CASTELLANOS

Trabajo de grado para optar al título de
Magister en Política Social

Director:
GUILLERMO HOYOS VÁSQUEZ

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES
MAESTRIA EN POLÍTICA SOCIAL
BOGOTÁ
2011

A mis sobrinitas por inspirarme con amor
A mi madre y mi padre por su apoyo fiel
A mis hermanas por su firme confianza
A Yules por su compañía y deliberación

AGRADECIMIENTOS

Este documento es el resultado final de varios meses de trabajo intenso y de múltiples reflexiones que surgieron durante la formación académica de la Maestría en Política Social. La terminación de este proyecto vital fue posible gracias a la colaboración de varias personas que me apoyaron y fortalecieron.

Quiero agradecer a mi familia por darme fuerza y amor, especialmente a mi hermana Milena y esposo, por su apoyo en los últimos meses.

A mi compañero de vida, quien escuchó pacientemente mis disertaciones diarias, siempre estuvo dispuesto a deliberar y me motivo en los momentos difíciles.

Al Instituto PENSAR y a María Fernanda Sañudo, por sus charlas y por incluirme en valiosos espacios de aprendizaje académico.

A mi director, el maestro GUILLERMO HOYOS, por su dedicación, disposición y compromiso con este trabajo. Por sus excelentes lecciones y acertados comentarios.

A la Dra. Nidia Manosalva, quien confió y me ayudó en el comienzo de este reto académico.

Finalmente, agradezco a Dios por haber puesto a estas personas en mi camino y estar siempre presente.

INDICE DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.....	2
1. DERECHOS HUMANOS Y DEMOCRACIA.....	9
1.1. EL PRINCIPIO DE INDIVISIBILIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS.....	10
1.2. EL DEBATE EN TORNO A LOS DERECHOS SOCIALES.....	18
1.2.1. ¿Obligaciones Diferentes?.....	18
1.2.2. ¿Son Inciertos los DESC?.....	23
1.3 EL PRINCIPIO DEMOCRÁTICO EN JÜRGEN HABERMAS.....	30
1.4 LA INTERDEPENDENCIA ENTRE LOS DERECHOS Y DEMOCRACIA.....	34
2. POLÍTICAS PÚBLICAS Y DERECHOS HUMANOS.....	39
2.1. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	40
2.2. EL NÚCLEO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	45
2.3. POLÍTICAS PÚBLICAS Y DEMOCRACIA.....	51
2.4. POLÍTICAS PÚBLICAS Y DERECHOS HUMANOS.....	56
3. ENFOQUE BASADO EN DERECHOS Y ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	64
3.1. EL ENFOQUE BASADO EN DERECHOS –EBDH-.....	64
3.2. LOS PRINCIPIOS DEL EBDH.....	68
3.3. LA METODOLOGÍA.....	75
4. CONCLUSIONES GENERALES.....	98
BIBLIOGRAFÍA.....	101

INDICE DE TABLAS

TABLA 1. OBLIGACIONES COMUNES A TODOS LOS DERECHOS.....	22
TABLA 2. SISTEMA DE DERECHOS QUE POSIBILITAN EL DEBATE DEMOCRÁTICO.	33
TABLA 3. MODELOS DE POLÍTICA Y ENFOQUES DE ESTADO.....	50
TABLA 4. CONCEPTUALIZACIÓN DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN SUPERIOR.....	79
TABLA 5. CATEGORÍAS O DIMENSIONES DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN SUPERIOR	89
TABLA 6. VARIABLES E INDICADORES PARA LA MEDICIÓN DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN SUPERIOR.	93

INDICE DE GRÁFICOS.

GRÁFICO 1. INTERPRETACIÓN TRADICIONAL DE LOS DERECHOS.....	29
GRÁFICO 2. INTERPRETACIÓN INTEGRAL DE LOS DERECHOS.....	30
GRÁFICO 3. ESTRUCTURA DE LA POLÍTICA PÚBLICA.....	47
GRÁFICO 4. INTERACCIÓN COMUNICATIVA PÚBLICA.....	62

INTRODUCCIÓN

La reflexión teórica en torno a las políticas públicas se ha desarrollado a partir de la preocupación por el análisis metodológico; muchos especialistas en el tema han centrado sus reflexiones respecto a las formas, etapas y procedimientos de elaboración. Desde los años ochentas se ha profundizado el debate al respecto de las metodologías, aportando críticas al modelo más conocido y utilizado, el modelo del ciclo de las Políticas Públicas, con el consecuente surgimiento de nuevas propuestas para abordar su análisis.

Sin embargo, estos trabajos no han abordado de manera directa la fundamentación de las políticas públicas, es decir, se ha reflexionado escasamente sobre las razones que validan una determinada comprensión y forma de acción dentro de las políticas públicas. Los análisis tienden a enmarcarse dentro del ámbito del “ser” y no del “deber ser” de las políticas públicas, así lo testimonia Peters cuando afirma que “la política pública es lo que ocurre, no lo que se dice en la legislación”¹.

Este trabajo surge desde la inquietud por estudiar las políticas públicas en el terreno del “deber ser” y hacer una reflexión teórica y normativa respecto de lo que deben ser las políticas públicas. En ese sentido, busca fundamentar una nueva forma de pensar, comprender y abordar las políticas públicas, para lo cual se hicieron algunas problematizaciones del avatar actual de las políticas, a partir de

¹ PETERS, Guy. La política de la burocracia, citado por Roth, Andre. Discurso sin compromiso. La política pública de derechos humanos en Colombia. Bogotá: Ediciones Aurora. 2006., p. 59.

las cuales se articuló el ejercicio de fundamentación propuesto y aproximarnos a un deber ser de las políticas públicas en el contexto nacional y global.

La motivación por la fundamentación y estudio de las políticas públicas desde el deber ser surge por la grave violación de derechos humanos que enfrenta Colombia. Así está registrado en varios informes de organismos nacionales e internacionales, dentro de los cuales destaco el último informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas en Colombia, presentado el 4 de marzo de 2010 en la Asamblea General de ese organismo.

Este informe registra principalmente violaciones a derechos civiles y políticos dentro de las cuales se reseñan: violación a la independencia de la rama judicial, al derecho a la intimidad con la interceptación ilícita de comunicaciones o “chuzadas” por parte del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), asesinatos y secuestros de defensores de derechos humanos, periodistas y sindicalistas; la vinculación del congreso y funcionarios públicos con el paramilitarismo, ejecuciones extrajudiciales, violencia sexual, tortura, desaparición forzada y violaciones al Derecho Internacional Humanitario².

El mismo informe, en menos de una página, reseña la situación de pobreza y violación de derechos económicos, sociales y culturales, referenciando la situación de pobreza del 46% de la población urbana, del 65,2% en las zonas rurales; analfabetismo del 6.9% en el área urbana y del 14.8% en la rural y malnutrición del 10% de la población, así como restricciones en el disfrute del derecho a la salud³.

² Alto Comisionado de las Naciones Unidas. Informe anual de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia. Consejo de Derechos Humanos. Paris. 2009. Disponible en http://www.hchr.org.co/documentoseinformes/informes/altocomisionado/Informe2009_esp.pdf. (Consulta: 2010, Agosto 23).

³ *Ibíd.*, p. 12.

Estos datos pueden ser complementados con varios informes sobre derechos humanos, siendo oportuno llamar la atención sobre los denominados “informes sombra”⁴, que representan un esfuerzo de la sociedad civil por participar en los organismos internacionales de derechos humanos e influir en sus pronunciamientos.

El último informe sombra sobre derechos económicos, sociales y culturales (DESC), presentados ante el Comité DESC de las Naciones Unidas, en mayo de 2010, se ocupa con mayor detalle de las violaciones de derechos sociales en Colombia en un texto de 15 páginas. Destaca que la Política de seguridad democrática dominó la política del Gobierno, desplazando lo social de la agenda pública y olvidando los problemas de concentración de la riqueza, pobreza e inequidad en la sociedad Colombiana⁵.

Una lectura conjunta del informe del Relator de las Naciones Unidas y el informe de un sector de la sociedad civil, indica que la situación de derechos humanos en Colombia, es lo suficientemente grave como para sugerir que el paquete de políticas públicas implementadas actualmente, no garantiza las libertades individuales de los ciudadanos y tampoco promueve una mejora en la calidad de

⁴ Los informes sombra son elaborados por la sociedad civil y se presentan ante los organismos internacionales encargados de vigilar el cumplimiento de tratados internacionales de derechos humanos, como el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Estos constituyen un referente comparativo y alternativo respecto de los informes presentados por los Estados partes.

⁵ INSTITUTO LATINOAMERICANO DE SERVICIOS LEGALES ALTERNATIVOS. TRIBUNAL DE MUJERES. et al. Informe Sombra al Comité del Pacto de Derechos Económicos Sociales y Culturales. Presentado a la 44th sesión del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Bogotá. ILSA: 2010., p 1. disponible en <http://www.claiweb.org/mujeres/Colombia-Informe%20Mujeres%20y%20DESC%20espa%C3%B1ol1.pdf> (Consulta: 2010, octubre 20)

vida de la población. Las políticas vigentes no aseguran el bienestar y la libertad de los sujetos de derechos individuales y colectivos⁶ que habitan nuestro territorio.

En consecuencia, surge el cuestionamiento ¿cuál debe ser el contenido del núcleo duro de las políticas públicas en una sociedad democrática? Para dar respuesta a esta pregunta se acudió a tres puntos de debate teórico: en el primer capítulo se estudia la relación existente entre derechos humanos y democracia; en el segundo se realiza una aproximación a las políticas públicas como instrumentos de consolidación democrática y realización de los derechos humanos. Finalmente, en el tercer capítulo se presenta el Enfoque Basado en Derechos (EBDH) como una metodología de análisis de políticas públicas. El EBDH es un entramado teórico y conceptual en construcción y consolidación, aporta valiosos elementos para que los analistas de políticas públicas puedan aproximarse a ellas desde el lente de los derechos y la democracia.

Es importante resaltar el trabajo de elaboración y difusión del Enfoque Basado en Derechos Humanos que adelanta el Instituto PENSAR de la Universidad Javeriana, labor que ha sido liderada por María Fernanda Sañudo, a través del Diplomado “Enfoque Basado en Derechos y sus posibilidades para la intervención social”. Esta actividad académica está dirigida a agentes de cooperación internacional, organizaciones no gubernamentales y asociaciones de la sociedad civil. Los aportes recibidos en el Diplomado fueron significativos para la elaboración de este trabajo.

⁶ La Constitución Política de 1991 reconoce a las comunidades étnicas como sujetos colectivos de derechos a partir de la cosmovisión que esas comunidades tienen de la subjetividad y que trasciende lo individual a diferencia de que como es entendido el individuo en la sociedad occidental.

Estas reflexiones están transversalizadas por los postulados teóricos y normativos del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, teniendo en cuenta la imperiosa necesidad de hacer exigibles los derechos en el escenario de las políticas públicas, a propósito del uso alternativo del derecho, que además de la vigencia material de la norma, pretende que el derecho sea instrumento de exigibilidad colectiva para la incidencia política.

1. DERECHOS HUMANOS Y DEMOCRACIA.

En este capítulo se pretende exponer que hay una relación de interdependencia entre democracia y derechos humanos. En este sentido, los procesos de democratización deben ocuparse de garantizar la materialización integral de los derechos humanos, y a su vez, éstos necesitan de las instituciones democráticas para consolidarse.

Para desarrollar este planteamiento, es necesario, en primer lugar, fundamentar una interpretación integral de los derechos humanos, desde el principio de indivisibilidad e interdependencia adoptado por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Esta precisión conceptual aboga por una lectura e interpretación global de todo el catálogo de derechos, sin embargo, contrasta con argumentos teóricos y políticos que niegan la fundamentalidad de los derechos sociales. Por ello, se examinan algunos de los postulados de esta visión, para refutarlos y enriquecer la interpretación integral propuesta, a partir de algunos aportes del profesor Thomas Pogge.

En segundo lugar, se asevera que la democracia requiere de esa interpretación integral de los Derechos Humanos para propiciar las condiciones de su establecimiento y fortalecimiento. Esta discusión está orientada por los aportes teóricos del profesor Jürgen Habermas, desarrollados en su texto "Facticidad y Validez: sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de su teoría del discurso".

Los aspectos teóricos desarrollados en este capítulo serán de utilidad para articular y comprender los planteamientos que se harán posteriormente.

1.1. EL PRINCIPIO DE INDIVISIBILIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS.

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) define a los Derechos Humanos como garantías jurídicas universales que protegen a las personas contra cualquier acción u omisión que perturbe las libertades, derechos fundamentales y la dignidad humana. Esas garantías jurídicas obligan principalmente a los gobiernos, a hacer y no hacer ciertas cosas⁷.

Esta definición especifica que, la finalidad de los derechos humanos es cuidar de la dignidad humana y las libertades de las personas, a través de normas jurídicas que obligan a los Estados a omitir o realizar ciertas acciones. En ese sentido, presenta al ser humano como el eje en torno al cual se desarrollan los derechos, pues es la convicción en el valor de la persona humana y su dignidad la que motiva la lucha por los derechos humanos⁸.

La dignidad humana, como valor intrínseco e irreductible de todas las personas, es un concepto desarrollado por Immanuel Kant en forma de imperativo categórico. Es decir, no es eventual o sujeto a la multiplicidad de circunstancias que se pueden enfrentar en la experiencia, sino que es un principio inmodificable que le permite al ser humano vivir autónomamente y gozar de su libertad⁹. Como

⁷ NACIONES UNIDAS. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACDH). Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos basados en la cooperación para el Desarrollo. Nueva York y Ginebra: UN, 2006, p 1. Tomado de <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FAQsp.pdf> (Consulta: 2010, Septiembre 1).

⁸ NACIONES UNIDAS. Declaración Universal de los Derechos Humanos. Preámbulo. Paris. UN: 1948. Tomado de <http://www.un.org/es/documents/udhr/index.shtml> (Consulta: 2010, Septiembre 1).

⁹KANT, Immanuel. Fundamentación de la metafísica de las costumbres. Madrid: Espasa Escalpe, 2006, p. 102.

imperativo categórico, la dignidad humana no admite negociación, condicionamiento o segmentación.

Por esa razón, el logro de una vida con dignidad no puede limitarse a unos aspectos de la existencia humana, garantizando sólo algunos derechos, mientras se olvidan otros, pues la dignidad no puede dividirse y disfrutarse segmentadamente. No puede garantizarse el derecho a la vida sin asegurarse el derecho a la alimentación, como tampoco el derecho al voto sin educación.

La indivisibilidad de los derechos está relacionada con el ideal plasmado en el preámbulo de la Declaración Universal de los Derechos Humanos: lograr el máximo nivel de vida y expandir suficientemente las libertades de las personas para alcanzar su desarrollo integral. Al respecto, Amartya Sen afirma que los derechos humanos son libertades, porque todos apuntan a que las personas sean autónomas y tengan las condiciones de desarrollo integral para conquistar su libertad, entendida como las posibilidades existenciales para desarrollar el proyecto de vida deseado¹⁰.

El pretendido desarrollo integral del ser humano, que le permita alcanzar la forma de vida que cada sujeto valora y desea, apareja una interpretación integral de los derechos humanos. Sí se limitan las garantías, se restringen las posibilidades para que las personas orienten su existencia, y no sería la dignidad la que determina la forma de vida de las personas, sino que quedan sometidas a las contingencias de las condiciones fácticas y circunstanciales de su experiencia vital.

Por tanto, la garantía de libertades individuales no es suficiente si la persona carece de los niveles materiales de vida para desarrollarse integralmente. “Las personas desplazadas que luchan por ser incluidas nuevamente en la sociedad y restablecidas en sus derechos, no eligen primero que se les reintegren sus

¹⁰ SEN, Amartya. La idea de justicia. Bogotá: Taurus. 2010., p. 366.

libertades de participación política o de tránsito o de acceso a la justicia: con las circunstancias de pobreza que las afligen el derecho a alimentarse, a la vivienda, a encontrar un trabajo que les permita subsistir es quizá tan importante como disfrutar de las libertades esenciales vulneradas por el éxodo forzado”¹¹.

La demanda de los actores sociales menos favorecidos por la dignidad humana, exige reconocer que todos los derechos tienen la misma importancia y están conectados entre sí, porque el ejercicio de un derecho depende del goce que se tenga de otros derechos.

Por ejemplo, el ejercicio del derecho al libre desarrollo de la personalidad depende del goce del derecho a la educación. El Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC)¹², señala que de todos los objetivos a los que apunta la educación, puede decirse que el fundamental, es orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana, tal como lo estableció el artículo 26 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Además, la educación favorece el ejercicio de derechos como la libertad religiosa y la libertad de conciencia.

Igualmente, el derecho a la educación hace parte del derecho al trabajo. El numeral segundo del artículo 6 del PIDESC¹³ establece que dentro de las medidas que habrán de adoptar los Estados partes para hacer efectivo el derecho al trabajo, debe figurar la orientación y formación técnica y profesional. A su vez, el

¹¹ HERREÑO, Ángel Libardo. ¿Todo o nada? Principio de integralidad de los derechos sociales. Bogotá; ILSA. 2008. p. 33.

¹² Naciones Unidas. A/RES/2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. Disponible en <http://www.cinu.org.mx/onu/documentos/pidesc.htm> (Consulta: 2010, Septiembre 10).

¹³ Ibid., p 55. Disponible en <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/007/35/IMG/NR000735.pdf?OpenElement> (Consulta: 2010, Septiembre 10).

derecho a la educación requiere de la satisfacción de otros derechos para realizarse como el de alimentación, salud, ambiente sano, entre otros.

Varios instrumentos internacionales de derechos humanos (DDHH), señalan que los derechos humanos son indivisibles, reiterando que el ejercicio de los derechos civiles y políticos es imposible sin el goce de los derechos económicos, sociales y culturales, y que la indivisibilidad de los derechos humanos es requisito esencial en la búsqueda del desarrollo integral de los individuos.

La Resolución No. 32/130 de 1977 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, sobre criterios y medios posibles para mejorar el goce efectivo de los derechos humanos y las libertades fundamentales advierte que la aplicación de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales vale en el sentido de que unos y otros son igualmente urgentes:

“Todos los derechos humanos y libertades fundamentales son indivisibles e interdependientes; deberá prestarse la misma atención y urgente consideración a la aplicación, la promoción y la protección tanto de los derechos civiles y políticos como de los derechos económicos sociales y culturales. La plena realización de los derechos civiles y políticos sin el goce de los derechos económicos sociales y culturales resulta imposible”¹⁴.

La indivisibilidad de los derechos humanos se plantea en esta Resolución de 1977, como la necesidad de garantizar los derechos sociales para poder asegurar plenamente los civiles y políticos. Es decir, la importancia de estos últimos se proyecta en los sociales y les da fuerza vinculante como derechos, pero en sí mismos, los derechos de segunda generación conservan cierta debilidad y jerarquía respecto de los de primera generación.

¹⁴ NACIONES UNIDAS. A/RES/32/130 Distintos Criterios y Medios Posibles Dentro del Sistema de las Naciones Unidas para Mejorar el Goce Efectivo de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, 1977, p 160. Disponible en <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/320/13/IMG/NR032013.pdf?OpenElement> (Consulta: 2010, Agosto 23).

Posteriormente, la Resolución 41/128 de 1986 de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre derecho al desarrollo, amplía el concepto de indivisibilidad, al fundamentar la realización de los dos grupos de derechos, no en la posibilidad de realizar los civiles y políticos, sino en la completa realización del ser humano y de los pueblos:

“Recordando además los acuerdos, convenciones, resoluciones, recomendaciones y demás instrumentos pertinentes de las Naciones Unidas y de sus organismos especializados relativos al desarrollo integral del ser humano y al progreso y desarrollo económicos y sociales de todos los pueblos, (...) Preocupada por la existencia de graves obstáculos, constituidos, entre otras cosas, por la denegación de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, obstáculos que se oponen al desarrollo y a la completa realización del ser humano y de los pueblos, y considerando que todos los derechos humanos y las libertades fundamentales son indivisibles e interdependientes y que, a fin de fomentar el desarrollo, debería examinarse con la misma atención y urgencia la aplicación, promoción y protección de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, y que, en consecuencia, la promoción, el respeto y el disfrute de ciertos derechos humanos y libertades fundamentales no pueden justificar la denegación de otros derechos humanos y libertades fundamentales”¹⁵.

Finalmente, la Declaración y Programa de acción de Viena firmada en 1993, reconoció expresamente que todo el catálogo de derechos conocido por la comunidad internacional es universal, indivisible e interdependiente, por ello, debe ser interpretado globalmente y sin distinguir entre uno u otro derecho:

“Todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí. La comunidad

¹⁵ NACIONES UNIDAS. A/RES/41/128 Declaración sobre el derecho al desarrollo 1986, p. 197. Disponible en <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/502/78/IMG/NR050278.pdf?OpenElement> (Consulta: 2010, Agosto 23).

internacional debe tratar los derechos humanos en forma global y de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todos el mismo peso”¹⁶.

En el mismo sentido, la Observación General No. 10 del Comité de DESC de las Naciones Unidas¹⁷, relacionada con la función de las instituciones nacionales de derechos humanos en la protección de los DESC, establece como actividades decisivas la de promover y garantizar la indivisibilidad e interdependencia de todos los derechos humanos. Para lo cual, el Comité consideró necesario que esas Instituciones deben prestarle atención especial a los DESC, sugiriéndoles actividades concretas en esa materia.

“La lista que sigue da una idea de los tipos de actividades que las instituciones nacionales pueden emprender (y en algunos casos ya han emprendido) en relación con estos derechos: a) El fomento de programas de educación e información destinados a mejorar el conocimiento y la comprensión de los derechos económicos, sociales y culturales, tanto entre la población en general como en determinados grupos, por ejemplo en la administración pública, el poder judicial, el sector privado y el movimiento laboral; b) El minucioso examen de las leyes y las disposiciones administrativas vigentes, así como de los proyectos de ley y otras propuestas, para cerciorarse de que son compatibles con los requisitos estipulados en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; c) La prestación de asesoramiento técnico o la realización de estudios en relación con los derechos económicos, sociales y culturales, inclusive a petición de las autoridades públicas o de otras instancias apropiadas; d) La determinación de criterios nacionales de

¹⁶ NACIONES UNIDAS. A/CONF.157/23. Declaración y Programa de Acción de Viena. Conferencia Mundial de Derechos Humanos. Viena, 14 a 25 de junio de 1993. Disponible en [http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/\(Symbol\)/A.CONF.157.23.Sp?Opendocument](http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(Symbol)/A.CONF.157.23.Sp?Opendocument) (Consulta: 2010, Agosto 23).

¹⁷ El Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales es el órgano de las Naciones Unidas encargado de supervisar la aplicación del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como de su interpretación, de acuerdo a la Resolución No. 1985/17 del Consejo Económico y Social del mismo órgano internacional.

referencia que permitan medir el grado de cumplimiento de las obligaciones que impone el Pacto; e) La realización de investigaciones y estudios con vistas a determinar la medida en que se llevan a la práctica determinados derechos económicos, sociales y culturales, bien sea dentro del Estado en general, o en determinadas esferas o en relación con determinadas comunidades particularmente vulnerables; f) La vigilancia de la observancia de derechos específicos que se reconocen en el Pacto y la preparación de informes al respecto dirigidos a las autoridades públicas y a la sociedad civil; y g) El examen de las reclamaciones en que se aleguen violaciones de las normas aplicables en materia de derechos económicos, sociales y culturales dentro del Estado”¹⁸.

El principio de indivisibilidad, concebido desde el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, alude a que todos los derechos humanos deben entenderse e interpretarse en forma global y ser tratados de forma igualitaria y equitativa, para alcanzar el desarrollo integral de los seres humanos y de los pueblos. Además, todos los derechos se relacionan entre sí, pues la privación de un derecho pone en peligro aquellos con los que tenga relación directa e indirecta, y correlativamente, no es posible ejercer un derecho si a la vez no se goza de otros que coadyuvan a la realización del primero.

Todos los derechos humanos conforman un cuerpo indivisible y articulado por la idea de dignidad humana, para la garantía de una vida plena e integral. Por tanto, los gobiernos deben esforzarse de la misma manera para realizar unos y otros, sin privilegiar a algunos de ellos; sin embargo, en muchos Estados persiste la concepción jerarquizada de los derechos.

¹⁸.NACIONES UNIDAS. E/1999/22. Observación general N° 10 (1998): La función de las instituciones nacionales de derechos humanos en la protección de los derechos económicos, sociales y culturales. Disponible en <http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/8e9c603f486cdf83802566f8003870e7/bef77e45b8ae05d380256784004f7f98?OpenDocument#anexo5> (Consulta: 2010, Agosto 23).

Los gobiernos consideran que están menos obligados con los derechos sociales que con los derechos civiles y políticos, pues ven a estos últimos con mayor urgencia, entre otras razones, porque su violación trae consigo más probabilidades de que su mandato se califique como antidemocrático, y ésta es una etiqueta con la que los gobiernos no desean poner en cuestión su legitimidad.

Al respecto, Miguel Polo Rosero, actual Defensor del Pueblo delegado para el seguimiento y evaluación de la política pública en derechos humanos, quien fue entrevistado para la realización de este trabajo, comentó que:

“La administración pública continua pensando en los derechos bajo la diferenciación tradicional de los derechos, de suerte que se vincula los denominados civiles y políticos con obligaciones de abstención del Estado, lo que implica que su violación es probable, en algunos casos ya con ciertas obligaciones de protección y cumplimiento, sobre todo en lo que tiene que ver con el derecho fundamental a la seguridad personal, desarrollando, por ejemplo, programas de protección a víctimas. **La administración Pública mantiene esa visión, hablan siempre de la escasez de recursos, lo que evidencia que todavía no reconocen el carácter fundamental de los derechos sociales**”¹⁹. (Negrilla fuera del texto).

Por otra parte, la reiterada violación de los derechos de libertad, ha posicionado a los derechos de primera generación en el escenario público, político y jurídico, mientras que se ha cuestionado la naturaleza fundamental de los derechos sociales, “quizá por la urgencia con que en muchos países se requieran los derechos civiles y políticos, otros derechos humanos, que son fundamento y condición del ejercicio de la libertad y de la democracia, son violados cada minuto en casi todo el mundo, sin que víctimas ni Estados comprendan la magnitud de

¹⁹ ENTREVISTA con Miguel Polo Rosero, Defensor del Pueblo de Colombia delegado para el seguimiento y evaluación de la política pública en derechos humanos. Bogotá, 15 de diciembre de 2010.

esta situación. Hablamos de los Derechos Económicos, sociales y culturales (DESC), así como del derecho al desarrollo²⁰.

En el siguiente acápite se discutirán algunos de los argumentos más usados para justificar esa visión fragmentada de los derechos humanos, con el objeto de dar fuerza y contenido al principio de indivisibilidad de los derechos.

1.2. EL DEBATE EN TORNO A LOS DERECHOS SOCIALES.

1.2.1. ¿Obligaciones Diferentes?

El primer y más usado argumento a favor de la división de los derechos, es su clasificación en función de la naturaleza de las obligaciones. Prescribe los derechos civiles y políticos como derechos de contenido negativo que impone a los gobiernos obligaciones de abstención y no interferencia en la vida de los particulares, por lo que su positivización es suficiente para su ejercicio; mientras que los derechos sociales suponen obligaciones de contenido positivo, y su realización resulta compleja al demandar altos recursos financieros y técnicos.

El profesor Thomas Pogge resuelve esta dicotomía desde su interpretación institucional de los derechos humanos. Conforme a esta teoría, “los derechos son, entonces, demandas morales que atañen a la organización de la propia sociedad”²¹. Pogge fundamenta esta afirmación diciendo que debe existir un orden social que garantice la concreción de los derechos humanos en la medida más razonable posible. La responsabilidad de lograr ese orden social es del Estado y

²⁰ PLATAFORMA COLOMBIANA DE DERECHOS HUMANOS, DEMOCRACIA Y DESARROLLO. Hacia una estrategia educativa. Para aprender-enseñar Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC)”. Editorial ILSA, Bogotá, 2006, p. 7.

²¹ POGGE, Thomas. La pobreza en el mundo y los derechos humanos. Editorial Paidós. Barcelona. 2005 p. 90.

de los ciudadanos, quienes deben aportar para la estructuración de un orden institucional que asegure el acceso a los objetos de los derechos humanos²².

Para el autor, las violaciones no oficiales de derechos, no son un problema de derechos humanos, sin descartar los “compromisos morales interaccionales”, que orientan un trato humanitario entre los ciudadanos; pero, la ausencia de un orden institucional que asegure el acceso a los objetos de los derechos, sí es un problema de derechos humanos, y la responsabilidad está en cabeza del gobierno y los ciudadanos, especialmente, los más privilegiados.

En consecuencia, no se trata de obligaciones positivas o negativas a favor de los derechos, sino de configurar un orden social institucional capaz de asegurar el acceso a los objetos de los derechos. La búsqueda de ese orden social institucional es un deber tanto del Estado como de los ciudadanos, especialmente los más privilegiados.

Según Pogge estos son deberes negativos transfronterizos, según los cuales, “los agentes humanos tienen el deber de no colaborar con un orden social que restrinja innecesariamente la libertad de algunos hasta hacer inseguro su acceso a la satisfacción de las necesidades básicas, a menos que esos agentes compensen su colaboración trabajando por la reforma del orden impuesto o protegiendo a sus víctimas”²³.

Concuerdo con Pogge en que la satisfacción de los derechos no es posible si las estructuras sociales no generan las instituciones y dispositivos suficientes para asegurar el goce pleno de los derechos. No bastan las estructuras normativas que enlisten garantías jurídicas; es necesario que la sociedad se configure a favor de los derechos humanos, por ejemplo, con políticas que aseguren el ejercicio pleno de los derechos.

²² *Ibíd.*, p.90.

²³ *Ibíd.*, p. 96-97.

Un orden social con inequitativa distribución de la riqueza, concentración de la propiedad de la tierra, sistemas de salud y educativos diferenciados para “ricos” y “pobres”, no es una estructura institucional adecuada que pueda satisfacer derechos y desarrollar los principios que los acompañan: no discriminación, equidad y solidaridad.

Sin embargo, no comparto con el autor su inclinación hacia una visión minimalista de los derechos, cuando hace referencia a que el orden social debe asegurar un acceso seguro a la “satisfacción de las necesidades básicas” (mínimo de participación, libertad, alimento, bebida, vestido, cobijo, educación y atención médica)²⁴. Pues, como ya se resaltó, la lucha por la interpretación global de los derechos para concebirllos como una unidad, apunta a que el ser humano tenga una vida plena e integral y pueda alcanzar su proyecto de vida valioso.

Por supuesto, en un gran número de países no se han alcanzado los contenidos mínimos de los derechos, y es un deber moral que toda la sociedad se movilice para que la gente no muera de hambre, los niños no fallezcan por enfermedades curables y tengan las mínimas condiciones de vida que merece un ser humano. Sin embargo, considero que la interpretación integral de los derechos humanos nos muestra que la vida digna tiene que ver con su desarrollo pleno y progresivo como visión prospectiva.

Las políticas minimalistas se orientan a asegurar al individuo un *status* social mínimo, mientras que una política de contenido maximalista, acogida por los mandatos del Derecho Internacional, propende por una realización plena de los derechos, por ejemplo, cuando “se caracteriza el derecho a la educación como un derecho a la emancipación cultural intelectual, a la individualidad, a la autonomía, a la madurez político-social”²⁵.

²⁴ *Ibíd.*, p.73.

²⁵ ALEXY, Robert. Teoría de los derechos fundamentales. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Segunda Edición. 2007., p. 447.

Las posturas que se enfocan en la realización mínima de los derechos, justifican la inactividad o actividad reducida de los gobiernos para avanzar hacia el goce pleno de todos de los derechos humanos. Si la pretensión de Pogge es construir un orden social que asegure los derechos, desde una visión minimalista resulta más engorroso y entorpecido el proceso de reformas estructurales para construir instituciones que aseguren el acceso a los derechos humanos.

Para el caso Colombiano, la Constitución Política establece el deber del Estado en la promoción del acceso a la propiedad. Sin embargo, este objetivo no se cumple debido a la falta de voluntad política y al tímido esfuerzo de los gobiernos por democratizar progresivamente la propiedad²⁶, mientras se implementan medidas neoliberales, que favorecen la concentración de la riqueza en pocas manos y establecen múltiples barreras de acceso a los objetos de los derechos²⁷.

A propósito, Robert Alexy, experto en dogmática de los derechos fundamentales, apunta que la polémica en torno a la fundamentalidad de los derechos sociales deriva de la necesaria redistribución económica que implica la materialización de estos derechos. En consecuencia, la falta de ejercicio de un derecho es atribuible a la falta de voluntad política de los gobiernos y su visión minimalista de los derechos.

Ahora, pasando a una interpretación más cercana a la dogmática jurídica, la división de los derechos en virtud de la clase de obligación, se opone al Sistema Internacional de los Derechos Humanos, según el cual el Estado tiene respecto de cada uno de los derechos, tres tipos de obligaciones: Respetar, defender y garantizar. Estas obligaciones aplican por igual para cada uno de los derechos, sin

²⁶ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA. Artículo 60. Bogotá: Editorial, Leyer., p 49.

²⁷ Las consecuencias del proceso de reforma neoliberal en América Latina son estudiadas a profundidad por el profesor Cesar Giraldo, en su libro: GIRALDO, Cesar. Protección o desprotección social. Bogotá: Ediciones desde abajo. 2007.

distinguir entre civiles, políticos, económicos, sociales o culturales²⁸. En la siguiente tabla se muestra un ejemplo:

Tabla 1. Obligaciones comunes a todos los derechos.

Tipo de Obligación	Definición	Ejemplo Derecho civil y político	Ejemplo DESC
Respetar	Los Estados tienen la obligación de abstenerse de realizar acciones que obstruyan o impidan el ejercicio de un derecho.	No hacer uso de la fuerza para impedir que los ciudadanos ejerzan el derecho al voto o para constreñirlo a favor de algún candidato.	No realizar obras de infraestructura que impidan el acceso material (geográfico) de niñas y niños a una escuela o de jóvenes a una universidad.
Proteger	Los Estados tienen la obligación de adoptar medidas para impedir que terceras personas, naturales o jurídicas, interfieran en el goce del derecho.	Asegurar con medidas legislativas y de política que terceros, como grupos armados o grupos de poder económico, no impidan o constriñan a los ciudadanos en el ejercicio del derecho al voto.	Impedir con medidas legislativas y de política, que en desarrollo de megaproyectos, las multinacionales ejecuten prácticas u obras que impidan el acceso material de niñas y niños a una escuela o de jóvenes a una universidad.
Garantizar	Los Estados tienen la obligación de adoptar medidas inmediatas y progresivas para el pleno ejercicio de los derechos, facilitando su goce a través del mercado o prestando él mismo los servicios, según un juicio de	Adoptar políticas, leyes, programas y proyectos proporcionales y razonables, tendientes a garantizar el libre ejercicio del derecho al voto y la formación suficiente para su ejercicio responsable.	Adoptar políticas, leyes, programas y proyectos proporcionales y razonables que garanticen en todo momento, el acceso material de las niñas, niños y jóvenes al sistema educativo.

²⁸ NACIONES UNIDAS. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACDH). Preguntas frecuentes sobre el Enfoque de Derechos Humanos Basados en la Cooperación para el Desarrollo. Nueva York y Ginebra: UN, 2006, p 2.

	proporcionalidad y razonabilidad de las medidas.		
--	--	--	--

Cuadro elaborado por Ximena Rincón Castellanos.

Para los dos ejemplos propuestos, se evidencia que tanto los derechos civiles y políticos, como los DESC, obligan al Estado a desarrollar acciones de contenido negativo y positivo. En los dos ejemplos, derecho al voto y derecho a la educación, el Estado tiene la obligación de adoptar medidas legislativas y hacer transferencia de recursos económicos y técnicos.

1.2.2. ¿Son Inciertos los DESC?

El segundo argumento está relacionado con el alcance de las obligaciones respecto de los derechos. Se expone que los derechos sociales tienen un objeto indeterminado y obligaciones inciertas, por tanto, su cumplimiento es programático y depende de la correlación de fuerzas en el ámbito político.

Frente a este segundo argumento, planteo que los derechos humanos son derechos en sí mismos, y su naturaleza no depende de las posibilidades para su realización. Es necesario diferenciar entre medios y fines, la inexistencia de los medios no cuestiona la existencia del fin. Si una sociedad no dispone de los medios para satisfacer algún derecho, esto no implica que pierda su *status* de derecho humano.

Este postulado en contra de la fundamentalidad de los DESC, es controvertido por Thomas Pogge, con quien comparto la idea según la cual los derechos civiles y políticos y los derechos sociales son equivalentes, en el sentido que ambos pueden ser programáticos. De acuerdo con Pogge, para que pueda decirse que un derecho es programático, deben cumplirse tres condiciones:

- a) Los titulares de derechos no tienen acceso seguro al objeto del derecho.

- b) El derecho no especifica quién es el titular de la obligación y qué debe hacerse para asegurar el acceso al objeto del derecho.
- c) A quienes se exige el acceso seguro a los objetos del derecho, no pueden satisfacer esa demanda.

Como se verificó en la introducción a este trabajo, el informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas evidenció que en Colombia se han producido graves transgresiones en contra de las libertades individuales de los ciudadanos y violaciones de derechos sociales. Con esto, la primera condición estaría satisfecha para unos y otros derechos.

Con relación al literal b, coincido con Pogge en que los derechos civiles y políticos, también tienen un contenido incierto sobre qué se debe hacer para realizarlo y quiénes son los responsables de su cumplimiento. Por ejemplo, el derecho de *Habeas Data* fue reglamentado en Colombia en el año 2008, y sólo a partir de esa norma que reguló el contenido de este derecho, fue posible establecer las medidas necesarias para asegurar su respeto y endilgarles esas responsabilidades a agentes privados del sector financiero.

Puede afirmarse que, todos los derechos, tienen alguna vaguedad semántica y vacíos que hacen necesarios continuos desarrollos legislativos o pronunciamientos judiciales para establecer sus contenidos y sujetos de su cumplimiento.

Respecto a la tercera condición, Pogge señala que si bien lograr o alcanzar ciertos fines sea “imposible” para una sociedad, es posible resolverlo “relativizando los objetos de los derechos pertinentes a los medios de que dispone una sociedad”²⁹. Una forma de relativizarlo es definiéndolo como el derecho a que se eliminen las restricciones que impiden o limitan su ejercicio.

²⁹ POGGE, op. cit., p. 94.

En el marco de este concepto del derecho, puede exigírsele a una sociedad muy pobre, “que reduzca la inseguridad de acceso a la satisfacción de las necesidades básicas dentro de lo razonablemente posible hasta un umbral razonable de aseguramiento”³⁰. Pero no le pide que todas las personas tengan un acceso seguro a la satisfacción de sus necesidades básicas, si no es posible disponer de los medios necesarios para satisfacerlas.

Con este argumento, Pogge descarta que un derecho social, como el derecho a la alimentación, sea programático, pues la sociedad es responsable de eliminar los obstáculos que generan el acceso inseguro al objeto del derecho, más no debe suministrarlo. En consecuencia, el conjunto social tiene responsabilidad de eliminar las barreras de acceso y el orden social injusto que impide la realización de los derechos.

Que la sociedad completa tenga algún tipo de responsabilidad con la eliminación de esos obstáculos, implica que cada uno de los ciudadanos, de acuerdo con sus posibilidades, contribuya para el establecimiento de un orden social que asegure a todos sus miembros el acceso seguro a los objetos de los derechos.

Este aspecto está relacionado con la idea de que si una sociedad no dispone de los recursos inmediatos para realizar los derechos, sí debe tener una tendencia hacia un orden social que finalmente asegure integralmente los derechos. De ahí la importancia de aclarar el alcance del carácter progresivo de las obligaciones respecto de los derechos sociales.

Al respecto, el Defensor del Pueblo delegado para el seguimiento y evaluación de la política pública en derechos humanos, explicó que:

³⁰ *Ibíd.*, p. 95.

“Como tradicionalmente se ha entendido que los DESC son prestacionales, programáticos, la gente tiende a vincularlos al uso de recursos y a la disponibilidad de los mismos para su protección, sin embargo, todas las garantías humanas corresponde a la misma tipología de obligaciones, son obligaciones de respeto, protección y cumplimiento y frente a ellos hay obligaciones de cumplimiento inmediato, como hay obligaciones de cumplimiento progresivo. Frente a las primeras no hay excusa para los gobiernos, las de cumplimiento progresivo están vinculadas siempre a la utilización de mayor cantidad de recursos posibles, además con la obligación que tienen los Estados partes de acudir ante instancias de cooperación internacional, si es necesario, para obtener recursos”³¹.

De esta afirmación es importante resaltar, en primer lugar, que todos los derechos traen consigo obligaciones que comprometen recursos técnicos y económicos. Así se evidenció en las pasadas elecciones presidenciales (2010) en las que se invirtieron \$100.000.000.000 de pesos en la primera vuelta presidencial y 90.000.000.000 millones en la segunda, de acuerdo a lo informado en su momento por el Registrador Nacional del Estado Civil de Colombia³², quien incluso manifestó en algunos medios que no disponía de recursos para la segunda vuelta³³.

En segundo lugar, las obligaciones de carácter progresivo, no son tan débiles y excusables como suelen interpretarse, éstas imponen a los Estados obligaciones

³¹ ENTREVISTA con Miguel Polo Rosero Defensor del Pueblo de Colombia delegado para el seguimiento y evaluación de la política pública en derechos humanos. Bogotá, 15 de diciembre de 2010.

³² ESPEJO., Germán. Colombia se ahorraría \$90 mil millones si no hay segunda vuelta presidencial. En: El Espectador. com. Bogotá, 23, abril, 2010. Ver <http://www.elespectador.com/articulo199673-colombia-se-ahorraria-90-mil-millones-sin-ir-segunda-vuelta>

³³ ALARCON M., Giovanni. Aún no hay plata para llevar a cabo la segunda vuelta presidencial. En: Radio Santafé Online. Bogotá, 3, junio, 2010. Ver <http://www.radiosantafe.com/2010/06/03/aun-no-hay-plata-para-llevar-a-cabo-la-segunda-vuelta-presidencial/>

inmediatas para avanzar hacia la realización plena de los derechos. Para ilustrar esta afirmación tomemos como ejemplo el derecho a la educación.

De acuerdo con el numeral primero de la Observación General No. 13 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la educación es:

“...un derecho humano intrínseco y un medio indispensable de realizar otros derechos humanos. Como derecho del ámbito de la autonomía de la persona, la educación es el principal medio que permite a adultos y menores, económica y socialmente salir de la pobreza y participar plenamente en sus comunidades. La educación desempeña un papel decisivo en la emancipación de la mujer, la protección de los niños contra la explotación laboral, el trabajo peligroso y la explotación sexual, la promoción de los derechos humanos y la democracia, la protección del medio ambiente y el control del crecimiento demográfico. Está cada vez más aceptada la idea de que la educación es una de las mejores inversiones financieras que los Estados pueden hacer, pero su importancia no es únicamente práctica pues disponer de una mente instruida, inteligente y activa, con libertad y amplitud de pensamiento, es uno de los placeres y recompensas de la existencia humana”³⁴.

Con base a esta conceptualización del derecho, la misma observación define las siguientes obligaciones generales para los Estados:

Los Estados partes tienen diversas obligaciones de efecto inmediato, aunque el pacto disponga la puesta en práctica del derecho a la educación en forma gradual y de acuerdo con la disponibilidad de recursos:

- a) Obligación inmediata de garantía del ejercicio de los derechos sin discriminación alguna.

³⁴ NACIONES UNIDAS. *Observación General No. 13 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Disponible en http://www.escr-net.org/resources_more/resources_more_show.htm?doc_id=428712&parent_id=425976 (Consulta: 2010, Agosto 12).

- b) Obligación inmediata de adoptar medidas para lograr la plena aplicación del artículo 13 de la Declaración Universal de Derechos Humanos.
- c) Estas medidas deben ser deliberadas, concretas y orientadas lo más claramente posible hacia el pleno ejercicio del derecho a la educación.

El carácter gradual del ejercicio pleno del derecho a la educación no puede ser interpretado por el Estado para el incumplimiento de sus obligaciones, pues “realización gradual” quiere decir que los Estados partes tienen la obligación concreta y permanente de proceder lo más expedita y eficazmente posible para la plena aplicación del artículo 13 del Pacto. De ahí que la Observación disponga que los Estados deban contar con mecanismos, como indicadores y criterios de referencia, relativos al derecho a la educación, que permitan una supervisión estricta de los progresos realizados.

Entonces, es exigible a los Estados que adopten, dentro de plazos razonables, las medidas idóneas para lograr progresivamente el contenido del derecho, más allá de los mínimos establecidos por el Pacto, es decir, medidas tendientes al logro de la educación secundaria y superior gratuita:

“Si bien la plena realización de los derechos pertinentes puede lograrse de manera paulatina, las medidas tendentes a lograr este objetivo deben adoptarse dentro de un plazo razonablemente breve tras la entrada en vigor del Pacto para los Estados interesados. Tales medidas deben ser deliberadas, concretas y orientadas lo más claramente posible hacia la satisfacción de las obligaciones reconocidas en el Pacto”³⁵.

En ese sentido, las medidas regresivas son objeto de grandes prevenciones; cuando se adopten, el Estado Parte tiene la obligación de demostrar que fue establecida tras la consideración más cuidadosa de todas las alternativas; que se justifica plenamente en relación con la totalidad de los derechos previstos en el

³⁵ NACIONES UNIDAS. HRI/GEN/1/Rev.7. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General No. 3 sobre la índole de las obligaciones de los Estados Partes. Quinto período de sesiones (1990). Nueva York y Ginebra: UN, 2006,p. 16.

Pacto y en el contexto del aprovechamiento pleno del máximo de los recursos de que disponga.

La obligación de proseguir activamente el desarrollo del sistema escolar en todos los ciclos de la enseñanza subraya la responsabilidad primordial de los Estados partes de garantizar directamente el derecho a la educación en la mayoría de las circunstancias. Además, los Estados partes, tienen la obligación de respetar, proteger y llevar a efecto cada una de las características fundamentales del derecho, es decir, disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad del derecho a la educación.

A continuación se presentan dos gráficas que contrastan entre una interpretación fragmentada o tradicional de los derechos y una interpretación integral:

Gráfico 1. Interpretación Tradicional de los derechos.



En el núcleo están las libertades clásicas o derechos civiles y políticos y en la periferia los derechos sociales. Las primeras no están en discusión y no se niega su estrecho vínculo para la configuración de sociedades democráticas.

Gráfico 2. Interpretación integral de los derechos.



El conjunto de los derechos humanos es una unidad que justifica el desarrollo integral del ser humano y de los pueblos. Posiciona la naturaleza jurídica de los derechos sociales como derechos fundamentales. En el núcleo del sistema de los derechos humanos está la dignidad humana como concepto irreductible.

Una vez estudiada la interpretación integral de los derechos humanos, los puntos de análisis referenciados nos servirán para argumentar la relación estrecha entre democracia y derechos humanos. A su vez, se explica el sentido de la democracia a partir de la teoría política de J. Habermas.

1.3. EL PRINCIPIO DEMOCRÁTICO EN JÜRGEN HABERMAS.

En la sociedad todos sus miembros tienen aspiraciones diversas, el significado de la vida y la existencia humana tienen heterogéneas perspectivas, por esa razón, las personas definen reglas que hagan posible su convivencia, a pesar de la multiplicidad de proyectos de vida. Esto es necesario para que todos los puntos de vista puedan coexistir, sin excluirse o restringirse, incluso para proveerse cooperación mutua.

El derecho, entendido como conjunto normativo, sería entonces la correa de transmisión de esos valores compartidos por la sociedad, que harían posible su

convivencia y la coexistencia de diversas formas de vida. El derecho incorpora y proyecta la idea de sociedad que tienen los miembros que pertenecen a ella.

Para Habermas hay una tensión entre facticidad y validez, es decir, una fractura entre las expectativas sociales y la norma jurídica. Los rumbos y aspiraciones que están inmersos en el conjunto social no son los mismos que contemplan las reglas que orientan su convivencia. En ese sentido, el derecho y la sociedad se desenvuelven en caminos diferentes. A su vez, la sociedad afronta una continua desintegración ante la ruptura de las reglas que articulan su convivencia.

En consecuencia, se produce un quiebre en el proceso democrático, entendiendo por democracia aquel proceso en el que todos los miembros de una sociedad participan en la definición de sus objetivos y principios como conjunto social. Con este proceso de rupturas y quiebres entre la sociedad y las reglas de juego que la orientan, la legitimidad del derecho y de la democracia entra en crisis. Surge entonces la pregunta: ¿cuál es el derecho legítimo capaz de integrar la sociedad?

Con Habermas, comparto que la legitimidad del derecho no puede derivar de la legalidad, es decir, el agotamiento de cada uno de los pasos previstos por el procedimiento legislativo, no es suficiente para asegurar que el derecho cumpla una función integradora de la sociedad. Esto sucede porque los ciudadanos no intervienen en la construcción normativa, delegando esta tarea, a través de procedimientos electorales, en representantes e instituciones legislativas, que se encargarán de definir las leyes que darán rumbo a toda la sociedad. Es decir, este procedimiento formal pretende garantizar las expectativas de los ciudadanos, sin que ellos participen en su definición.

Dentro de esta estructura de representación, el derecho pretende legitimarse a sí mismo por la fuerza de la enunciación institucional. En este sentido, el poder simbólico del derecho no sustituye la fuerza integradora y legitimadora del derecho producto de un proceso de entendimiento entre los ciudadanos sobre las reglas

que van a regir su convivencia; de tal forma que sea la convicción del ciudadano la que motive la obediencia a la norma.

Por tanto, la legitimidad del conjunto normativo debe derivar de prácticas democráticas, entendidas como procesos de diálogo y deliberación pública entre ciudadanos libres e iguales que efectúen un reconocimiento intersubjetivo de sus derechos. Este mecanismo para la generación del derecho legítimo es lo que Habermas denomina el principio democrático³⁶.

Frente a este cuestionamiento, Amartya Sen coincide con Habermas a favor de un concepto amplio de la democracia, que va más allá de la práctica regular de elecciones públicas; haciendo más bien referencia a la participación política, diálogo e interacción pública³⁷.

En ese sentido, la democracia y el derecho se sirven mutuamente para construirse y legitimarse. El derecho se edifica a partir de una práctica democrática que lo legitima, y a su vez, aporta a la consolidación de espacios democráticos. Estos espacios de deliberación pública requieren satisfacer ciertas condiciones, es decir, hay derechos que “los ciudadanos tienen que atribuirse y reconocerse mutuamente si quieren regular legítimamente su convivencia”³⁸. Estos son un conjunto de derechos que hacen real la democracia en términos discursivos y deliberativos.

³⁶HABERMAS, Jürgen. Facticidad y Validez. Sobre el derecho y el estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso. Madrid: Trotta. 2008., p. 187.

³⁷SEN, op. cit.,p. 356.

³⁸ HABERMAS, op. cit., p. 188.

Tabla 2. Sistema de derechos que posibilitan el debate democrático.³⁹

Naturaleza de los Derechos Fundamentales	Finalidad		Contenido
<p>CIVILES</p>	<p>Garantizar a los ciudadanos su <i>status</i> de ser libres e iguales.</p> <p>posibilita</p>	<p>Garantizar la autonomía privada y, otorgar <i>status</i> a la persona para recibir, exigir y hacer valer derechos frente a los demás.</p>	<p>Derechos fundamentales que resultan del derecho al mayor grado posible de iguales libertades subjetivos.</p> <p>Estos derechos tienen como correlatos necesarios:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Derechos fundamentales que resultan del desarrollo y configuración políticamente autónomos del <i>status</i> de miembro de la asociación voluntaria que es la comunidad jurídica. • Derechos fundamentales que resultan directamente de la accionabilidad de los derechos, es decir, de la posibilidad de reclamar judicialmente su cumplimiento, y del desarrollo y configuración políticamente autónomos de la protección de los derechos individuales.
		<p>Garantizar que los ciudadanos sean autores del orden jurídico. Garantizar la autonomía pública</p>	<p>Derechos fundamentales a participar con igualdad de oportunidades en procesos de formación de la opinión y la voluntad comunes, en los que los ciudadanos ejerzan su autonomía política y mediante los que establezcan derecho legítimo.</p>
<p>SOCIALES</p>	<p>Que los ciudadanos cambien su posición jurídica material para interpretar, desarrollar, y configurar mediante tal cambio su autonomía privada y su autonomía pública.</p>		<p>Estos cuatro grupos de derechos implican:</p> <p>Derechos fundamentales a que se garanticen condiciones de vida que vengan social, técnica y ecológicamente aseguradas en la medida en que ello fuere menester en cada caso para un disfrute en términos de igualdad de oportunidades de los derechos civiles mencionados</p>

Cuadro elaborado por Ximena Rincón Castellanos.

³⁹ Este cuadro es elaborado como síntesis de HABERMAS, op.cit., p188-189.

Habermas señala que es necesario garantizar la igualdad material para asegurar el principio de iguales libertades a todos los ciudadanos. El autor es enfático en la idea según la cual “sólo son legítimas aquellas regulaciones que satisfagan esta condición de la compatibilidad de los derechos de cada uno con iguales derechos de todos”⁴⁰.

En la lectura que Habermas hace de los derechos, no se busca introducir el principio social a los derechos o una interpretación social de los derechos civiles y políticos. La idea de derechos fundamentales, como iguales libertades subjetivas de acción, implica necesariamente que el Estado, a través del mismo derecho, elimine privilegios para garantizar la igualdad jurídica y material, y en consecuencia, garantice el debate democrático para la reconstrucción interna del derecho.

De acuerdo con lo expuesto sobre el principio democrático en Habermas, el debate público para la regulación de la convivencia, exige la satisfacción del conjunto de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. Sólo así, será posible la deliberación pública entre ciudadanos libres e iguales. La democracia necesita asegurar la autonomía pública y la autonomía privada de los ciudadanos.

1.4 LA INTERDEPENDENCIA ENTRE LOS DERECHOS Y DEMOCRACIA.

En la consolidación democrática son tan importantes los procesos jurídicos y políticos que condenan las dictaduras por violación de derechos de libertad, - desapariciones, agresiones sexuales, torturas-, como los que promueven la libertad y la igualdad entre los ciudadanos, para estimular y fomentar su participación en los debates público-políticos que orientan el rumbo colectivo.

⁴⁰ HABERMAS., op. cit., p. 189.

Esta idea de democracia no supone un acuerdo social absoluto, sino plantea las condiciones en las que deben tomarse las decisiones públicas sin violar las libertades, derechos y dignidad de las personas. Son precisamente los desacuerdos los que justifican una democracia deliberativa, entendida como espacios de debate público-político, en el que los ciudadanos se escuchan y comprenden mutuamente, para tomar una decisión de la que todos estarán finalmente convencidos.

Esta deliberación libre e igualitaria supone una interpretación integral de los derechos, pues no sólo requiere de ciudadanos con libertades reconocidas positivamente, sino que además deben estar satisfechos los derechos materiales. Los gobiernos honestamente democráticos deben estar comprometidos con la realización de iguales derechos para todos los ciudadanos, de ahí que encausen todos sus esfuerzos hacia el establecimiento de un orden social equitativo que asegure a todos iguales posibilidades en el goce de sus derechos. Sólo de esta forma es posible el debate público-político real, de lo contrario, no se trataría de una democracia real.

La democracia real exige la eliminación de privilegios que subordinen a unas personas respecto de otras e impide que se impongan opiniones por vías diferentes al razonamiento público.

“La formación de la opinión y de la voluntad, estructurada formalmente en términos democráticos, dependen del flujo de opiniones públicas informales, que en el caso ideal, se forman en las estructuras de un espacio público no menoscabado en su espontaneidad. El espacio público tiene, por su parte, que apoyarse en una base social en la que los iguales derechos de la ciudadanía hayan cobrado eficacia social. Solo sobre una base que haya escapado de las barreras de clase y se hayan sacudido las cadenas milenarias de la estratificación social y la explotación social, puede desarrollarse plenamente el potencial de un pluralismo cultural capaz

y a su aire, un potencial que, sin duda alguna, es tan rico en conflictos como en formas de vida generadoras de significado y sentido”⁴¹.

Si el derecho es legítimo y los ciudadanos han participado en su construcción desde los espacios democráticos, es más probable la realización de los derechos. La formulación del derecho como responsabilidad de todos y cada uno de los ciudadanos en la construcción de un orden social justo, aporta a la legitimación del derecho como integrador social y herramienta democratizadora.

Los derechos favorecen el desarrollo de la democracia deliberativa, y con el fortalecimiento de los espacios público-políticos se favorece que las instituciones democráticas garanticen los derechos.

La democracia necesita de la autonomía pública y de la autonomía privada; la primera para que el debate público sea espontáneo y sin restricción. Para esto, la opinión pública debe constituirse como entendimiento común entre los ciudadanos que abordan los problemas sociales mediante el razonamiento público.

Por su parte, la autonomía privada es necesaria para garantizar que el Estado no absorba a sus ciudadanos y que tampoco lo haga la “publicidad”, así sea incluso la de las mayorías. Garantiza la libertad de desarrollar su proyecto de vida deseado sin ser víctimas de alienaciones e imposiciones sobre el modo de vida: aquí la democracia se encuentra y experimenta con la diversidad. A su vez, la diversidad de la existencia humana es posible si cada ciudadano tiene las condiciones y capacidades para buscarla y construir ese proyecto de vida deseado y amado.

La realización de esta autonomía pública y privada se apoya en la realización tanto de los derechos civiles, como de los derechos políticos y económicos. Una vez consolidadas las instituciones democráticas, éstas garantizan la vigencia de todos los derechos.

⁴¹ *Ibíd.*, p. 385.

A este respecto es interesante el testimonio de Irwin P. Stotzky, quien analizando las condiciones de la democracia haitiana concluyó que la legitimidad de la democracia requiere:

“La continuidad de un orden de autonomía mutuamente asegurada y promovida en el que las decisiones políticas, sociales y económicas se basen siempre en los juicios de los miembros que sean personas libres e iguales. (...) Finalmente, requiere que el orden democrático estable satisfaga permanentemente las condiciones de igual libertad y autonomía que lo definen. Dado que la ausencia de privaciones materiales es un prerrequisito para una deliberación libre e ilimitada, un nivel básico de satisfacción material, que será más específicamente precisado a través de un proceso libre de deliberación colectiva, debería ser provisto para todos los miembros del orden político”⁴².

Es importante resaltar el significado del reconocimiento recíproco entre ciudadanos. Podría pensarse que las restricciones a la espontaneidad de los espacios públicos sólo se dan porque las personas tienen condiciones de vida precarias que les impiden ejercer sus derechos políticos y debatir en igualdad de condiciones con otros ciudadanos. Puede darse el caso, que una persona tenga excelentes condiciones de vida, pero la falta de reconocimiento intersubjetivo restrinja su ejercicio, tanto de autonomía pública como de la autonomía privada.

Este importante aporte para la democracia lo hace el movimiento feminista. Todas las personas tienen que reconocerse entre sí como interlocutores válidos. Con ese reconocimiento intersubjetivo sería posible la idea de Pogge de hacer un llamado moral a todos los ciudadanos, para que asuman, de acuerdo a sus medios, la responsabilidad de construir un orden social que asegure los derechos de todos.

⁴² STOTZKY. P, Irwin. Crear las condiciones para la democracia., p. 195. En HONGJU, K. Harold. SLYE. C, Ronald (Com), Democracia deliberativa y derechos humanos. Barcelona: Gedisa. 2004.

A manera de conclusión, los derechos humanos representan una unidad de garantías que se fundamentan en la dignidad humana y que apuntan al desarrollo integral de las personas y de los pueblos, por tanto, no debe haber jerarquías entre ellos. A su vez, esta realización integral de los derechos humanos produce las condiciones para que la democracia, entendida como un proceso deliberatorio y público entre ciudadanos libres e iguales que deciden sobre el rumbo social, pueda consolidarse.

2. POLÍTICAS PÚBLICAS Y DERECHOS HUMANOS

INTRODUCCIÓN

En el primer capítulo se estableció que hay una relación de interdependencia entre democracia y derechos humanos. Allí se afirma que hay un vínculo originario entre las dos que les sirve para realizarse y legitimarse.

En ese sentido, es necesario establecer cuál es el puente o conducto que hace materialmente posible esta conexión. Es decir, cuál es el instrumento que realiza los derechos a favor de la democracia y cuáles son las instituciones democráticas que se construyen a favor de los derechos, para finalmente lograr los objetivos de los derechos humanos y la democracia. Esto es, ¿cómo hacer que los ciudadanos se desarrollen integralmente y puedan ejercer con libertad en igualdad de condiciones su autonomía pública y privada?

Para responder a este cuestionamiento se explorará, en primer lugar, algunos aspectos desarrollados por la disciplina de las políticas públicas para comprender de qué se tratan; en segundo lugar, se hará una lectura de las políticas desde el discurso democrático planteado, y finalmente, se estudiará la articulación entre derechos humanos y políticas públicas.

En este capítulo se afirma que las políticas públicas son el instrumento idóneo para la construcción de la democracia y la realización de los derechos, por tanto, se plantea que un gobierno con pretensiones democráticas debe incorporar en el *core dore* o núcleo duro de las políticas públicas a los derechos humanos y la deliberación pública.

2.1. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.

Teniendo en cuenta que hay muchas definiciones sobre las políticas públicas, dependiendo de la perspectiva utilizada para estudiarlas: los actores, los escenarios, las acciones, las herramientas, entre otros; he seleccionado la definición elaborada por André Noel Roth para exponerla en este acápite, teniendo en cuenta que incorpora los principales elementos que dan contenido al concepto de política pública.

Para Roth una política pública es “un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos valorados como necesarios o deseables, medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental, con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática”⁴³.

Esta definición consta de varios aspectos que merecen ser destacados:

i) La política pública persigue la realización de objetivos colectivos. Como lo indica la expresión “pública”, este tipo de políticas involucra intereses “públicos”. La comprensión de lo público ha dado un salto significativo en los últimos años, teniendo en cuenta que tradicionalmente se concebía como equivalente a lo estatal, por consiguiente todo aquello que no fuese oficial era considerado privado.

Actualmente, el concepto de lo público se ha expandido, incluso a esferas anteriormente consideradas privadas. Un ejemplo conocido de esta expansión del concepto es la “violencia intrafamiliar”, considerada como un asunto ajeno al conjunto de la sociedad y en la cual no se podía intervenir. En la actualidad, se

⁴³ ROTH. André Noel. Discurso sin compromiso. La política pública de derechos humanos en Colombia. Bogotá: Ediciones Aurora. 2006.,p. 66.

considera que esa esfera de ejercicio de la violencia es un asunto público que debe asumir la sociedad y el Estado. Los movimientos feministas señalan que no debe llamársele violencia intrafamiliar, sino violencia doméstica, para restarle el contenido privado que solía tener.

Para el profesor Jesús Molina, lo público hace referencia a todos aquellos aspectos que los miembros de la sociedad tienen que decidir para poder convivir:

“las condiciones y estructuraciones que una sociedad se da para mantener y hacer posible la vida en comunidad. Su ámbito de reflexión e intervención no son las instituciones de gobierno –Estado– sino la sociedad en cuanto tal. Las formas de estar juntos, los intereses, los asuntos y problemas en común y compartidos que median esa convivencia social se constituyen en objeto de reflexión y transformación, para luego devenir, en uno de sus posibles rumbos, a saber, en cómo a través de las instituciones de autoridad políticas explícitas podrían conseguirse nuevas formas de ordenarlas”⁴⁴.

En una sociedad democrática, entendida en los términos señalados, como una sociedad conformada por miembros libres e iguales que deliberan en los espacios público-políticos para definir el curso de la sociedad; los ciudadanos deben decidir cuáles son los asuntos públicos, pues “solo los participantes mismos pueden decidir qué es y qué no es una preocupación común para ellos”⁴⁵.

En ese sentido, el objetivo colectivo de una política pública no es una decisión exclusiva de las instituciones estatales; la sociedad civil organizada tiene el derecho-deber de deliberar públicamente sobre qué asuntos comunes merecen ser incluidos como un objetivo de política.

⁴⁴ MOLINA Jesús. La pregunta por lo público. En El rescate de lo público. Poder financiero y derechos sociales. GIRALDO, Cesar (Com). Ediciones desde abajo. Bogotá: 2003., p 50-51.

⁴⁵ HABERMAS, op. cit., p. 390.

Lo público tiene que ver entonces con lo común, con aquellos intereses que comparten los miembros de la sociedad, y cuyo contenido es determinado por la deliberación espontánea entre ciudadanos libres e iguales. Además, “desde la perspectiva de los derechos humanos, la libertad, la igualdad, justicia y la dignidad son ideales que deben guiar la definición del contenido de lo público o del interés general”⁴⁶.

En ese sentido, la eliminación de privilegios y la realización de iguales derechos para todos los ciudadanos, con el objeto de garantizar posiciones equitativas en el debate público-político es un objetivo común. Asegurar las condiciones de un debate democrático es en sí mismo un objetivo público, que le interesa a toda la sociedad para configurarse en términos democráticos.

ii) El segundo elemento del concepto expuesto sobre políticas públicas corresponde a los medios y las acciones elegidas para lograr el objetivo colectivo.

Este aspecto es quizás uno de los elementos más complejos de las políticas públicas. En el primer capítulo, se observó que con base en diferenciación de los medios que demandan uno y otros derechos para su realización, se ha justificado su jerarquización, aún, en contravía del principio de indivisibilidad y del principio democrático expuesto.

La elección de los medios está condicionada a logro del objetivo “público” y deben ser los más idóneos para alcanzarlo. El objetivo tiene que alimentar constantemente a los instrumentos que se aplican para desarrollar la política. En este ámbito está la decisión sobre qué recursos, instituciones, personal y otros insumos a movilizar para alcanzar el objetivo de la política.

⁴⁶ ROTH, op. cit., p.60.

La calificación de idoneidad de un medio, para la consecución de un objetivo, no es una tarea fácil. Sin embargo, cabe acotar, que en este punto son valiosos los aportes del neoconstitucionalismo, pues esta vertiente jurídica desarrolla los criterios de razonabilidad y proporcionalidad para valorar la congruencia lógica entre medios y fines⁴⁷.

iii) El tercer elemento indica que las acciones seleccionadas para realizar el objetivo colectivo son ejecutadas, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental. Si bien lo estatal no equivale a lo público, el principal responsable de las políticas públicas es el Gobierno, su razón de ser es cumplir con los objetivos que la sociedad civil le ha encomendado siendo las políticas públicas el principal medio de actuación de los gobiernos.

Es necesario comprender que el gobierno no es el único actor dentro de las políticas públicas, también pueden intervenir las organizaciones de la sociedad civil, agentes privados como empresarios, actores de la comunidad internacional, ONGs, Naciones Unidas, instituciones intergubernamentales, entre otros.

iv) La Política pública orienta comportamientos de actores individuales y/o colectivos.

El conjunto de acciones, decisiones, recursos e instituciones que hacen parte de una política pública, direccionan actividades que desarrollan los sujetos públicos y privados; de este modo se crean progresivamente las condiciones que permiten cumplir los objetivos propuestos. En este momento, es visible la capacidad de

⁴⁷ Sobre el principio de proporcionalidad y razonabilidad se puede consultar: MONTEALEGRE. L. Eduardo. Principio de proporcionalidad y políticas económicas. En Dialogo entre abogados y economistas., pp 63-78. Lectura desarrollada en el curso de Derecho Económico Constitucional de la Maestría en Derecho Económico de la Pontificio Universidad Javeriana. 2010.

intervención del Estado para dirigir acciones de contenido negativo “no hacer” o “positivo” de hacer, dando a los ciudadanos un rol frente a situaciones concretas.

Las normas constitucionales, que representan por excelencia los pactos colectivos, realizan la doble función de encausar y facultar a los gobiernos en sus acciones. Aquí se visibiliza cómo el derecho cumple la función de aglutinar y establecer los valores y principios que guían al conjunto social, y a su vez dota a los gobiernos de herramientas coherentes con esos postulados, para lograr los cometidos estatales.

Ejemplo de estas facultades son las concedidas al gobierno por la llamada Constitución Económica⁴⁸, la cual otorga herramientas idóneas para salvaguardar el sistema de garantías constitucionales, estableciendo límites a la propiedad privada o a libertades económicas⁴⁹, como la libertad de empresa, reservando para sí, la explotación económica de un bien o servicio a través de los monopolios rentísticos⁵⁰.

La intervención del Estado para dirigir el rumbo de las esferas sociales, se manifiesta en la Constitución Económica. Así lo establece el artículo 334, según el cual, el Estado es encargado de la dirección general de la economía, facultando la intervención en la producción, distribución, utilización y consumo de bienes y

⁴⁸ El término Constitución Económica ha sido empleado en reiteradas oportunidades en la jurisprudencia de la Corte Constitucional de Colombia para hacer referencia al conjunto de normas constitucionales que regulan las garantías y libertades de contenido económico. ver CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA Sentencia C-865/04. Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/C-865-04.htm> (Consulta: 2010, octubre 23).

⁴⁹ El artículo 58 constitucional dispone que la propiedad tiene una función social y ecológica que implica obligaciones, como la que señala que en casos de utilidad pública o interés social, el interés privado debe ceder al interés público o social.

⁵⁰ De acuerdo con el artículo 336 de la Constitución Política de Colombia, el Estado puede reservarse la explotación de un bien o servicio con la única finalidad de satisfacer un interés público o social, previa indemnización de las personas que hayan quedado privadas del ejercicio de la actividad económica.

servicios públicos y privados. El uso de estas facultades busca racionalizar la economía con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida, la distribución equitativa de las oportunidades, los beneficios del desarrollo y la preservación de un medio ambiente sano⁵¹.

iv) La finalidad de la política pública es transformar una situación que se ha percibido como problemática o insatisfactoria. La importancia de las políticas públicas radica en su capacidad para transformar la realidad existente y orientar la sociedad hacia el orden social que ella misma ha decidido para sí.

En resumen, las políticas públicas son un conjunto de instrumentos, recursos y decisiones, ejecutadas por actores estatales y de la sociedad civil, para transformar la realidad existente y encausar a la sociedad hacia el orden social deseado por ella misma.

2.2. EL NÚCLEO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.

En los años ochentas se consolidó en América Latina, particularmente a partir del Consenso de Washington⁵², la aplicación de un paquete de políticas públicas que posicionó la liberalización de los mercados y el crecimiento económico como prioridad para los gobiernos de la región, afirmando las virtudes redistributivas del

⁵¹ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA. Artículo 334. Bogotá: Editorial, Leyer., p 192.

⁵² Se reconoce como Consenso Washington al conjunto de reformas que han promovido en América Latina el Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, Bando Interamericano de Desarrollo y las autoridades económicas de Estados Unidos desde finales de los ochentas. Estas reformas buscan esencialmente la liberalización de los mercados, la implementación de políticas públicas con base en el subsidio a la demanda y sustitución del subsidio a la oferta, en un proceso de privatización de la dimensión productiva del Estado. Al respecto GIRALDO, Cesar. Protección o desprotección social. Bogotá: Ediciones desde abajo. 2007.

mercado y la inevitable mejora en la calidad de vida de la población como consecuencia necesaria del crecimiento⁵³.

La política social se focalizó con programas de atención a grupos de más bajos ingresos. Esta última reforma profundizó la desigualdad social, al fortalecer el mercado y los rendimientos económicos del sector privado⁵⁴. Las reformas de las últimas décadas y la gran cantidad de dinero invertido no han dado resultados, América Latina registra cifras alarmantes en términos de desigualdad e inequitativa distribución de la riqueza, pobreza, discriminación, desempleo y desprotección social⁵⁵.

En este panorama de explotación a los pueblos de la región y violación de derechos humanos, la democracia no es posible. ¿Dónde está la autonomía privada de los jóvenes que no ingresan a la universidad y no pueden desarrollar su proyecto de vida?; ¿dónde queda la autonomía pública de las y los adultos mayores que padecen malnutrición y analfabetismo?; y ¿dónde está la democracia para los campesinos despojados de tierras y subsidios para sus proyectos agrarios?

En este momento difícil para América Latina y Colombia, en el que sufrimos graves violaciones de derechos humanos, es necesario insistir en nuevas formas de estudiar las políticas públicas, con el objeto de verificar su orientación al desarrollo integral del ser humano y a la consolidación democrática.

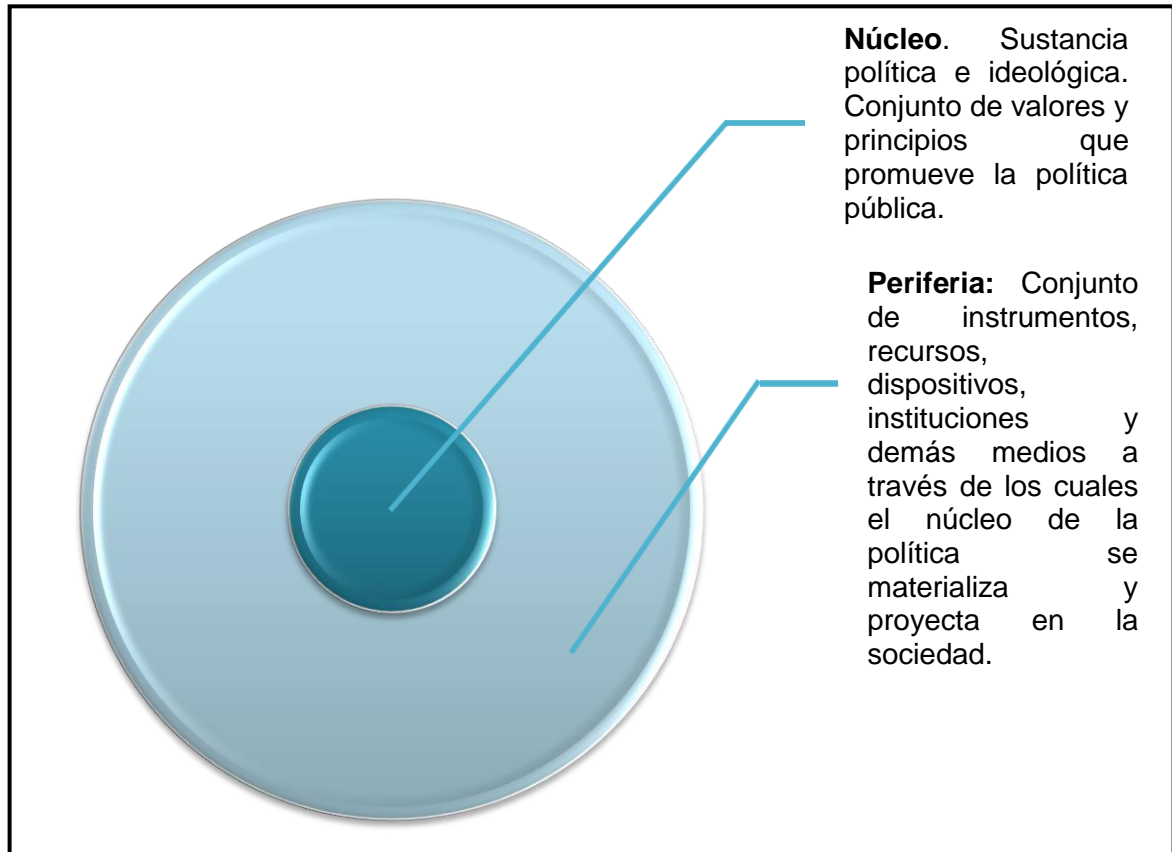
⁵³ CORREDOR. M, Consuelo. La política social en clave de derechos, Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. 2010., p. 36-37.

⁵⁴ *Ibíd.*, p. 36-37.

⁵⁵ *Ibíd.*, p. 36-37.

Para avanzar con esta tarea, es necesario comprender que las políticas públicas van más allá de ser un conjunto de elementos técnicos que desarrollan un objetivo, pues las políticas tienen una estructura conformada por un núcleo y una periferia. En el núcleo se encuentra la sustancia política e ideológica que sustenta toda la política, y en la periferia está el conjunto de redes, dispositivos e instituciones a través de los cuales se realiza y proyecta el núcleo a lo largo y ancho de la sociedad, es allí donde está la gestión y la técnica social⁵⁶.

Gráfico 3. Estructura de la Política Pública.



Elaborado por Ximena Rincón Castellanos.

⁵⁶ RESTREPO. Manuel. Teoría de los derechos humanos y políticas públicas. Tunja: Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia. 2006., p. 26.

En ese sentido, el escenario de las políticas públicas supera su comprensión y relación con sistemas econométricos y de cruce de información con software especializado, desborda los *status* y experticias de profesionales especializados en temas de Planeación, Hacienda Pública, Administración Pública u otras disciplinas afines. El escenario de las políticas públicas está inevitablemente irradiado por el conjunto de valores y principios que las orientan⁵⁷.

Estos aspectos técnicos expuestos en la periferia de la política son flexibles y dinámicos; los gobiernos pueden moverse entre unos y otros, cambiar estrategias, sistemas de medición, reestructurar procedimientos, reformar esquemas de asignación de recursos, incluso, pueden transformar o eliminar instituciones, y a su vez, mantener el núcleo duro de la política.

En Colombia son conocidas las graves falencias de la política de salud para la satisfacción de ese derecho a la mayoría de la población. Se trata de una política publicitada como la única forma de lograr que la salud llegara a niveles óptimos de universalidad, y erradicar la ineficiencia de las instituciones públicas de salud. Sin embargo, la ley 100 de 1994, significó la ampliación del servicio en términos de cobertura, pero lo que finalmente se logró fue una ampliación del mercado a favor de intermediarios o Empresas prestadoras de salud –EPS- en detrimento del goce del derecho a la salud, ubicando en el núcleo de la política al capital: la rentabilidad económica privada.

Una reforma a la periferia de esta política, sería por ejemplo, la eliminación de recobros al Fondo Social y de Garantías –FOSYGA- por una cirugía de alto costo que no está cubierta en el Plan Obligatorio de Salud –POS-, y solicitar a las EPS que asuman el costo con los dineros recibidos por la Unidad de Pago por Capitación –UPC-, la cual además tendría un aumento porcentual.

⁵⁷ *Ibid.*, p.42.

Esta transformación no afecta el núcleo de la política, porque la lógica del sistema de salud continuaría siendo la rentabilidad económica a favor de las EPS, más no la garantía del derecho. Con esta reforma no se lograría que las personas accedieran al servicio, en igualdad de condiciones, por el hecho de ser seres humanos; tendrían que seguir buscando los recursos para cotizar y pagar para poder acceder a la prestación de servicios de salud. Por el contrario, si en el núcleo de la política están los derechos humanos, se establecería un sistema de salud que asegure a todos sus ciudadanos el acceso al servicio, en igualdad de condiciones y en virtud de su condición humana, sin intermediarios financieros.

Cuando el capital está en el núcleo de las políticas públicas, éstas no distribuyen libertades o derechos, sino bienes y servicios, cuyo acceso está condicionado al cumplimiento de las reglas del mercado. Con el ejemplo descrito, se pretende mostrar que los gobiernos pueden maniobrar alrededor del núcleo duro de la política sin alterarlo. La periferia tiene la característica de ser flexible. Esto permite que puedan desplegarse diversas acciones para la realización de un objetivo de política.

Teniendo en cuenta que las políticas públicas tienen un núcleo ideológico, concuerdo con Pedro Medellín cuando señala que las políticas “definen el rasgo gubernativo de todo régimen político”⁵⁸, es decir, sirven de indicadores para establecer qué tipo de valores, principios y lógicas está grabando el gobierno en el orden social y hacia dónde está conduciendo a la sociedad.

En esa perspectiva, resulta muy ilustrativa la siguiente tabla que contrasta dos enfoques de Estado, con núcleos de política diferentes: en el enfoque de Estado neoliberal el núcleo de la política está ocupado por el capital; mientras que en el enfoque de Estado neoestructural el núcleo estaría ocupado por los derechos humanos y el principio democrático.

⁵⁸ MEDELLÍN Pedro. citado por MALDONADO. G Luis. Los derechos humanos como política pública. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2007., p. 26.

Tabla 3. Modelos de política y enfoques de Estado.

Variable	Enfoque Neoliberal	Enfoque Neoestructural
Relación entre el Estado y el sector privado	Articulación Estado/privado en un sistema de mercado. La descentralización es fundamental para desarrollar la competencia, el mercado y la participación.	Garantiza el ejercicio real de todos centrado en el ciudadano: poder local. Acciones colectivas, democracia participativa. Finalidad: afectar la inequidad, propiciar la democratización y la igualdad de oportunidades. Fortalece la autonomía territorial y la redistribución equitativa del ingreso y la riqueza.
Política Social	Dirigida a la pobreza, se desarrolla mientras no obstaculice las estrategias de ajuste, la estabilidad macroeconómica o la apertura.	Dirigida al individuo y las familias.
Bienes y servicios	Los bienes sociales se aseguran si el individuo se los procura.	Amplía los derechos y la organización social.
Beneficiarios	Los individuos reconocidos formalmente como ciudadanos.	Los individuos, las familias y las organizaciones civiles, reconocidos como sujetos de derechos.
Lo Público	El Estado garantiza las macrocondiciones para la competitividad.	Reducción de la frontera entre lo público y lo privado. El Estado interviene y puede ofrecer participación a lo privado.
La Sociedad Civil	La sociedad civil se reconoce en el mercado y es un actor participante.	La participación ciudadana se entiende como eficaz y social si afecta la distribución de recursos.
Los subsidios	El subsidio se tramita por medio de la demanda y adquiere visos de asistencial.	El subsidio se tramita por medio de la oferta y expresa una combinación del otorgamiento universal de derechos con acciones focalizadas, para la restitución de derechos a los sujetos privados de ellos ⁵⁹ .
Actores que fortalecen	El mercado y los agentes más fuertes que asisten a él.	Universidad y ONG.

*Tomado de MALDONADO. G Luis. Los derechos humanos como política pública. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.2007, p.61-62. Los apartes señalados en negrilla son contribuciones de la autora de este trabajo.

⁵⁹ El autor usa la expresión pobres, pero desde el enfoque de derechos las personas son sujetas de derechos, por tanto, antes de atribuirles una condición que los etiquete y margine dentro del conjunto social, es correcto afirmar que tienen sus derechos vulnerados, para que se les reconozca como sujetos de derechos, pues todas aquellas situaciones que configuran la pobreza: desnutrición, insalubridad, vivienda inadecuada, entre otros, constituyen derechos humanos vulnerados.

En esta tabla pueden observarse diferencias esenciales entre una política que posee en su núcleo al capital y una que posee a los derechos humanos y la democracia. A la primera le interesa fortalecer el mercado, lo privado, margina a la política social, restringe el debate público, no afecta la inequidad; la segunda, fortalece a los ciudadanos como sujetos de derechos y deberes, posiciona los procedimientos democráticos, robustece lo público y configura un orden social equitativo a través de la distribución de recursos.

Las políticas públicas no son aleatorias, tienen una finalidad política, valores y principios que constituyen su núcleo duro. Luego de la definición de este núcleo, se seleccionan los medios, los cuales no condicionan a ese núcleo. Por esa razón, en las políticas públicas es necesario, en primer lugar, clarificar a qué valores se apunta, y posteriormente establecer los medios idóneos para realizarlos.

2.3. POLÍTICAS PÚBLICAS Y DEMOCRACIA.

Si las políticas públicas tienen un núcleo ideológico duro y estamos de acuerdo con la apuesta por una democracia deliberativa que supone la autonomía pública y privada de los ciudadanos, surge la pregunta ¿qué son las políticas públicas en la democracia y que deben contener en su núcleo duro?

Como señalamos, las políticas públicas cumplen un objetivo público para transformar una situación indeseable y orientar la sociedad hacia un orden deseado por ella misma. Es decir, las políticas públicas tienen un valor instrumental para la configuración de la sociedad; las políticas organizan los recursos disponibles para dar rumbo específico a las vidas de las personas, tanto en sus esferas privadas como públicas. En ese sentido, las políticas públicas tienen el propósito de articular las demandas e intereses de la sociedad civil con

las actuaciones y metas del aparato administrativo que representa el Estado y que ha sido constituido para ese objetivo.

En la democracia, entendida como deliberación pública y desarrollo integral de los ciudadanos, las políticas públicas tienen una doble función:

En primer lugar, deben asegurar la deliberación pública espontánea, eliminando las desigualdades que obstruyen ese ejercicio discursivo y disponiendo iguales libertades y derechos para todos los ciudadanos. Es decir, garantizar la autonomía pública de las personas. En segundo lugar, les corresponde garantizar la autonomía privada, garantizando que todos los ciudadanos tengan las mismas posibilidades para desarrollarse integralmente y realizar el proyecto de vida que es valioso para cada uno de ellos.

Por lo tanto, la fractura de esa conexión entre la demanda democrática de la sociedad y las políticas públicas, cuestiona la validez de esas políticas.

“la sociedad y el Estado han admitido que las garantías de los derechos cuentan con un respaldo estrictamente legal, de manera que la concupiscencia del poder no imponga sus modelos de distribución de los recursos públicos bajo la forma del chantaje social. Esta paradoja, según la cual la sociedad genera el aparato de Estado y con él, al agente de la política y al administrador del servicio público y estos agentes deciden actuar desconociendo derechos y formas de respeto de la sociedad que los creó, ha dado paso a la necesidad de reconsiderar el sentido del Estado, la aplicación de las políticas estatales y las formas en que se garantizan los derechos”⁶⁰.

⁶⁰ MALDONADO. Luis Fernando. Los Derechos Humanos como Política Pública. Colombia: una salida democrática en un país violento. Bogotá. Universidad Nacional de Colombia: 2007., p. 20,

En ese sentido, el núcleo duro de la política pública debe estar ocupado por los principios democráticos y lo público, como su escenario natural. No deben ser otros los intereses que se realice a través de ellas.

La selección de los medios para ejecutar el núcleo, ocurre en un segundo momento, una vez decidida que la apuesta política es la democracia, se eligen los medios idóneos para realizar los derechos humanos que garanticen la autonomía pública y privada de los ciudadanos. Condicionar el núcleo a los medios, le resta dureza y pone en juego los valores que contiene.

La Comisión Económica para América Latina (CEPAL) en uno de sus documentos sobre política social⁶¹, relata que para el año 2005, se realizó una revisión del trabajo que venía desempeñando su unidad de Derechos Humanos. A partir de ese trabajo, concluyeron que el análisis que esa oficina venía efectuando sobre los derechos económicos, sociales y culturales, debía superar el plano estrictamente jurídico formal y transitar en el área de las políticas Públicas. También se afirmó, que la CEPAL había mantenido una postura negativa respecto al principio de progresividad, al considerar que afectaba el equilibrio fiscal.

Pero ¿es el equilibrio fiscal un objetivo de una sociedad democrática, capaz de desplazar a los derechos del núcleo duro de las políticas públicas? O más bien, ¿podría considerarse como un elemento de la periferia que no debe condicionar el núcleo? Todas las disciplinas deben ponerse al servicio de las políticas públicas para construir una periferia lo suficientemente idónea y coherente para realizar su núcleo duro. Economistas, abogados, politólogos, arquitectos, ingenieros, etc., tienen valiosos conocimientos y herramientas para aportar a éste objetivo.

El profesor Luis Fernando Maldonado plantea que “en la política social, se resuelve el carácter democrático social del Estado”⁶². Sin embargo, disiento

⁶¹ ARTIGAS, Carmen. La incorporación del concepto de derechos económicos, sociales y culturales al trabajo de la CEPAL. 2003., p. 5. Disponible en http://www.cepal.org/publicaciones/xml/8/13598/lcl1964_P.pdf. (Consulta: 2010. octubre 23)

⁶² MALDONADO, op. cit., p. 21.

parcialmente de esta afirmación, porque el carácter democrático no sólo se resuelve en la política social, sino en el núcleo duro de toda política pública.

La política social es entendida como aquella específica para la realización de los derechos económicos sociales y culturales. Esta clasificación puede tender a reafirmar la clásica y ya superada distinción de los derechos en categorías, y que hace de la política social la ambulancia de las demás políticas, como la política económica o la política de seguridad.

Se busca superar el plano de reflexión en torno a los derechos desde el principio de integralidad y el principio democrático propuesto; no es adecuado posicionar una política sobre otra, debe privilegiarse la democracia y los derechos humanos en el núcleo de las políticas.

Más allá de pensar en una política pública o en un conjunto de programas institucionales en derechos humanos, paralelas a otras políticas con núcleos diferentes, deben procurarse políticas públicas en cuyo núcleo duro estén los principios de la democracia y los derechos humanos. Es posible la existencia de una política pública en derechos humanos y simultáneamente una política pública económica con principios opuestos que colisionan entre sí, haciendo irrealizables los derechos humanos.

En ese sentido, las Naciones Unidas han afirmado que “Toda estrategia de crecimiento debe formar parte de un conjunto amplio de políticas e instituciones conscientemente diseñadas para convertir los recursos en derechos”⁶³. Esta visión es congruente con disposiciones constitucionales que priorizan la inversión social

⁶³ NACIONES UNIDAS, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACDH). Op. cit. p. 10.

sobre los demás gastos, haciendo referencia a que lo sustancial para este país son las personas, seres humanos con autonomía pública y autonomía privada.

El artículo 366 de la Constitución Política de Colombia, establece que el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado, siendo fundamental en su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental y agua potable. Para lograr esos objetivos, el gasto público social tiene prioridad sobre cualquier otro gasto.

El planteamiento fundamental es que el Estado social y democrático de derecho está fundado en el valor absoluto de la dignidad de la persona humana, por tanto, le interesa a ese cuadro administrativo dirigir todos sus esfuerzos para la realización material de la dignidad humana como valor, principio y derecho humano.

En ese sentido, “Las políticas públicas constituyen las herramientas desarrolladas por el Estado para favorecer y garantizar el cumplimiento y el respeto a estos derechos considerados como bienes públicos fundamentales constitutivos de una sociedad democrática. Por tanto, la formulación y la implementación de las políticas públicas deberían estar diseñadas en función de su utilidad para acercar a la sociedad a estos objetivos. Igualmente, la evaluación de las mismas debería realizarse con base en idénticos criterios de libertad, igualdad, justicia y dignidad.”⁶⁴.

El núcleo de las políticas públicas democráticas debe estar ocupado por los derechos humanos para fortalecer lo público y la democracia. Debe favorecer el reconocimiento de la diversidad, visibilizar las responsabilidades del Estado y

⁶⁴ ROTH, op. cit., p. 60-61.

fortalecer a las personas como sujetos sociales comprometidos consigo mismos, con el otro y con el entorno, conscientes de sus derechos y de su condición de ciudadanos, así como de su papel activo en la consolidación de lo público y lo político.

Si el núcleo de la política pública está ocupado por el capital, la política es suplantada por la economía, lo público es reemplazado por el mercado, las conquistas históricas y la movilización social son resignificadas, el ciudadano y el sujeto social son sustituidos por la clientela, la política social se privatiza y la democracia se marchita.

2.4. POLÍTICAS PÚBLICAS Y DERECHOS HUMANOS.

La proclamación de los derechos en instrumentos jurídicos es necesaria para asegurar los pactos colectivos y para garantizar que el derecho sea la correa de transmisión de los valores democráticos a través de las normas jurídicas que los desarrollen y especifiquen para hacerlos operantes. Además, son necesarias “políticas públicas –es decir, planes y programas dotados de recursos políticos, económicos, administrativos y humanos suficientes- para concretarlos”⁶⁵.

Durante la Cumbre de Desarrollo del Milenio en el año 2000, un total de 189 Estados de la Organización de las Naciones Unidas, reafirmaron su compromiso y esfuerzo a favor de la garantía de los derechos humanos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales y a la incorporación de los principios y prácticas de la democracia. Por esa razón, las políticas públicas orientadas al restablecimiento y garantía de los derechos no son opciones de gobierno, son obligaciones para los Estados.

⁶⁵ *Ibíd.*, p. 49.

La Guía General para la aplicación de la Declaración del Milenio señala expresamente que:

“Todos los derechos humanos —civiles, políticos, económicos, sociales y culturales— son generales, universales e interdependientes. Constituyen los pilares en que se basa la dignidad humana, razón por la que las violaciones de los derechos humanos constituyen un ataque contra la esencia misma de la dignidad humana. Cuando los derechos humanos fundamentales no están protegidos, los Estados y sus ciudadanos tienen más posibilidades de sufrir situaciones de conflicto, de pobreza y de injusticia”⁶⁶.

La relación entre derechos humanos y políticas públicas ha sido planteada en otros instrumentos internacionales de DDHH. La Declaración de Teherán señala:

“La consecución de un progreso duradero en la aplicación de los derechos humanos depende de unas buenas y eficaces políticas nacionales e internacionales de desarrollo económico y social”⁶⁷.

Sin embargo, en nuestros países el núcleo de las políticas no se identifica suficientemente con los derechos humanos. Al respecto, Miguel Polo Rosero expresó:

“...lo que se ve es que las políticas se gobiernan más desde una perspectiva de un marco de gestión que de un marco de derechos, en el primero la pregunta no es cómo hago para satisfacer el derecho,

⁶⁶ NACIONES UNIDAS. Guía General para la aplicación de la Declaración del Milenio. Ginebra: UN. 2001., p. 41. Disponible en <http://www.undp.org/spanish/mdg/docs/guia.pdf>. (consulta: 2010, agosto 15).

⁶⁷ NACIONES UNIDAS. Conferencia Internacional de Derechos Humanos. (1968). Proclamación de Teherán., p.2. Disponible en <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/1290.pdf> (consulta: 2010, agosto 10).

sino cuantos recursos puedo utilizar, cuando se formula la pregunta bajo ese estilo de una vez se está colocando una limitante, porque se piensan en los recursos, pero no en la garantía. La Defensoría piensa en lo contrario, primero en la garantía y luego en los recursos para su satisfacción, en donde sin lugar a dudas la constitución otorga una infinidad de herramientas. Es indispensable que en la mentalidad de la administración pública se empiece a generar el marco de derechos, en vez del marco de gestión y que pensemos la gestión en conceptos de derechos”⁶⁸.

Si bien la disponibilidad de recursos es un asunto relevante, la naturaleza de derecho fundamental no puede estar condicionada a la existencia de esos recursos; el derecho ostenta un carácter de obligatoriedad en sí mismo porque deriva de la dignidad humana y así ha sido reconocido por el derecho internacional.

En ese sentido, argumentos de política financiera o estabilidad fiscal, como lo aseveró la CEPAL hasta finales de los noventas, no son válidos para la desprotección de los derechos sociales. Así lo reafirmó la Declaración de Viena, según la cual, la falta de desarrollo no puede usarse como excusa para tolerar vulneraciones de derechos humanos.

Al respecto, Robert Alexy señala:

“También los derechos sociales fundamentales mínimos tienen considerables efectos financieros cuando son muchos quienes los hacen valer. Sin embargo, esto, por sí mismo, no justifica inferir la no existencia de estos derechos. La fuerza del principio de la competencia presupuestaria del legislador no es ilimitada. No es un principio absoluto. Los derechos individuales pueden tener más peso que las razones de política financiera. (...) Todos los derechos fundamentales limitan la competencia del legislador; a menudo lo

⁶⁸ ENTREVISTA con Miguel Polo Rosero Defensor del Pueblo de Colombia delegado para el seguimiento y evaluación de la política pública en derechos humanos. Bogotá, 15 de diciembre de 2010.

hacen de una forma incómoda para éste y, a veces, afectan también su competencia presupuestaria cuando se trata de derechos fundamentales más gravosos”⁶⁹.

Para este autor, a propósito de los derechos sociales y sus efectos en la economía, es justamente en tiempo de crisis, que es indispensable una protección iusfundamental de las posiciones sociales, por mínima que ella sea⁷⁰.

En consecuencia, la existencia de un derecho no depende de las posibilidades económicas para su realización. Además, si bien es innegable la necesaria disponibilidad de recursos para la materialización de derechos sociales, esta condición también aplica para los derechos civiles y políticos, como ocurre con el derecho al voto.

El Relator especial para el derecho a la educación de las Naciones Unidas, Vernor Muñoz, señaló en uno de sus informes del año 2009⁷¹, que los recursos no explican la política, pues como ya se ha indicado, en un marco democrático, lo que da sentido a la definición y diseño de la política es la búsqueda de la realización de los derechos humanos y de los valores que los acompañan: solidaridad, participación, equidad y diversidad. Bajo la lógica del enfoque aplicado a las políticas públicas puede decirse que “la falta de recursos puede(n) afectar la aplicación de la política, pero no dicta(n) la política”⁷².

⁶⁹ ALEXY, op. cit., p 455.

⁷⁰ Un ejemplo de estas políticas de garantía de los mínimos de los derechos en tiempos de crisis económica, es la desarrollada recientemente en Estados Unidos ante la recesión, extendiendo el beneficio del subsidio al desempleo de 26 hasta 99 semanas. EFE | ElEspectador.com. Aumentó en 26.000 solicitudes de subsidio por desempleo en EE.UU. En: El Espectador. com. Bogotá, 2, diciembre de 2010. Disponible en <http://www.elespectador.com/economia/articulo-238220-aumento-26000-solicitudes-de-subsidio-desempleo-eeuu> (Consulta: 2010, diciembre 17).

⁷¹ NACIONES UNIDAS. A/HRC/11/8. El derecho a la educación de las personas privadas de la libertad. Informe del Relator Especial del derecho a la educación. Ginebra. UN: 2009., p. 6. Disponible en http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/11session/A.HRC.11.8_sp.pdf. (Consulta: 2010, septiembre 19).

⁷² NEALE, K. Policy and practice: international and comparative approaches to education and prison regimes. Citado por Relator Especial sobre el Derecho a la Educación. El derecho a la educación de las personas privadas de la libertad. Naciones Unidas. 2009. p. 6.

El desarrollo de las políticas públicas es una disciplina que deriva de la ciencia política, por esa razón, muchos de sus estudios son abordados desde el “ser”, es decir, examinan las condiciones reales que las determinan: las disputas de poder, los actores que participan, los escenarios, las estrategias, las transformaciones del Estado, el régimen político, entre otros. En consecuencia, muchas definiciones de política pública tienden a referenciarlas como un conjunto de acciones, actores gubernamentales e instrumentos que apuntan a la consecución de un objetivo para resolver un problema indeseable, pero ninguna de ellas le apuesta a definir expresamente cuál debe ser ese objetivo o hacia dónde deben estar orientadas las políticas públicas.

A partir de la lectura que se ha venido haciendo del Derecho Internacional de los DDHH y su articulación con el principio democrático, se propone la siguiente definición de política pública:

Las políticas públicas son un conjunto de recursos y acciones que apuntan a la realización de objetivos colectivos, que además de ser necesarios o deseables por la misma sociedad, constituyen mandatos y obligaciones para los Estados. Estas obligaciones deben realizarse a través de decisiones conjuntas entre actores estatales y de la sociedad civil, así como a través de medidas razonables, proporcionales y, dirigidas al fortalecimiento democrático, a restablecer derechos y crear condiciones que favorezcan el ejercicio progresivo de los mismos.

Finalmente, es necesario establecer que si las políticas públicas democráticas pretenden garantizar la autonomía pública y la autonomía privada de los ciudadanos, aquellas no deben caer en el paternalismo que anula una y otra autonomía.

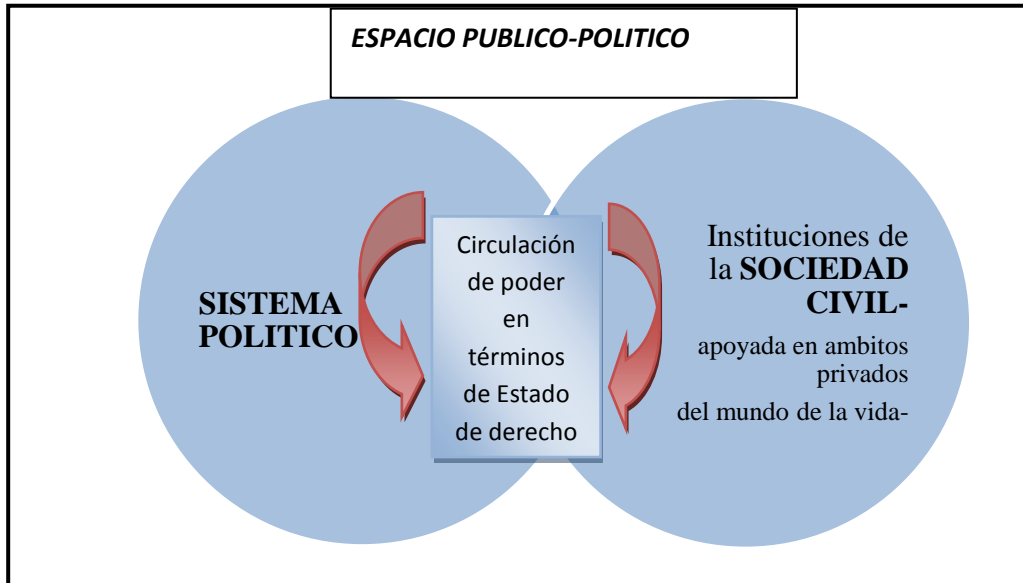
El paradigma del derecho dentro del Estado Social superó la ceguera del derecho burgués y visibilizó las desigualdades generadas por el capitalismo. En

consecuencia, se encargó al Estado la reducción de las desigualdades, otorgándole a los ciudadanos el derecho a recibir prestaciones directas. Sin embargo, coincido con Habermas en que la entrega de bienes materiales a los ciudadanos, puede generar dependencia y reducir la autonomía privada y pública de los individuos, pues los convierte en agentes pasivos que reciben beneficios *per se*.

Esta situación, en la que no deben incurrir las políticas públicas, no sugiere un retorno al paradigma liberal, pues no es posible negar que el Estado deba desplegar acciones de asistencia social. La respuesta a los efectos no deseados del Estado Social, que hemos entendido aquí como paternalista, no es la libertad formal y retórica del Estado liberal Burgués. Tanto el paradigma del Estado Social como el paradigma del Estado Liberal padecen de una desconexión entre autonomía privada y autonomía pública. Es decir, los ciudadanos tienen que ser incluidos en procesos de participación que busca dotarlos de unos mismos derechos.

Desde este punto de vista las expectativas democráticas y de derechos de la sociedad civil, se resuelven en una continua interacción comunicativa entre actores estatales y de la sociedad civil, en un espacio público político. Podemos representarlo gráficamente de la siguiente manera:

Gráfico 4. Interacción comunicativa pública.



Elaborado por Ximena Rincón Castellanos.

De esta forma el Estado garantiza simultáneamente la autonomía privada y la autonomía pública. Aquí el criterio de simultaneidad es importante, porque el Estado no puede limitarse a garantizar la libertad jurídica formal y suponer que de ella deriva la justicia social, como tampoco es suficiente *per se* la asistencia social.

“La concepción procedimentalista del derecho busca superar la unilateralidad y ceguera complementaria del paradigma liberal del derecho (protección de la autonomía privada pero olvido de la equidad social) y del paradigma jurídico ligado al Estado social (fomento de la justicia distributiva pero con paternalismo); para obtener una síntesis de ambas concepciones le apuesta este nuevo paradigma al poder comunicativo de los ciudadanos: “Un orden jurídico es legítimo en la medida en que asegura la cooriginaria autonomía privada y autonomía ciudadana de sus destinatarios; pero al propio tiempo debe su legitimidad a las formas de comunicación,

en las cuales solamente puede esa autonomía expresarse y acreditarse”⁷³.

El proceso de asignación de recursos y bienes del producto social no puede desligarse de la participación de la sociedad civil. El ciudadano debe participar en la articulación de intereses sociales y en la realización del derecho. En ese sentido, además del reconocimiento intersubjetivo entre ciudadanos, también debe haber un reconocimiento intersubjetivo entre los actores de la sociedad civil y los actores estatales.

A manera de conclusión, se plantea que las políticas públicas organizan y distribuyen los recursos de una sociedad y de esta forma encausan al colectivo hacia un determinado orden social. De este modo, las políticas públicas no tienen una configuración aleatoria, se disponen en función de unos principios y valores, que constituyen su núcleo duro. En ese sentido, para que estas políticas sean legítimas, es necesario que la misma sociedad decida, en un proceso público y deliberatorio, hacia dónde quiere apuntar como sociedad.

Las condiciones de ese debate público, es decir, que sea entre ciudadanos libres e iguales, exige que los gobiernos promuevan políticas públicas orientadas a la reducción de las desigualdades sociales que obstruyen el debate democrático, sin caer en el paternalismo. Por consiguiente, el núcleo duro de esas políticas debe estar ocupado por los derechos y libertades de los que son titulares las personas y por el principio democrático.

⁷³ HOYOS VASQUEZ, Guillermo. SAÑUDO, María Fernanda. et al. El enfoque basado en derechos humanos: Guía para su uso e incorporación en proyectos de cooperación al desarrollo. Bogotá: Ed. Javeriana. 2010., p. 37.

3. ENFOQUE BASADO EN DERECHOS Y ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS.

Introducción

Finalmente, en este capítulo se presentará el Enfoque Basado en Derechos Humanos (EBDH), como una metodología que permite analizar políticas públicas desde los derechos humanos y la democracia.

El EBDH es un entramado teórico y conceptual en construcción y consolidación, que aporta valiosos elementos a los analistas de políticas públicas en la aproximación a estas desde el lente de los derechos y la democracia.

A partir del análisis de políticas públicas desde el EBDH se abre la posibilidad para posicionar a los derechos y la democracia en el núcleo duro de las políticas públicas.

3.1. EL ENFOQUE BASADO EN DERECHOS –EBDH-

La estructuración teórica del EBDH tiene su origen en debates en torno a las estrategias e impacto de la Cooperación Internacional para el desarrollo⁷⁴. Posteriormente, las Naciones Unidas fomentó el debate del EBDH en su programa de reforma de 1997. En ese programa, las Naciones Unidas llaman la atención sobre la necesidad de integrar los derechos humanos con las actividades que desarrolla dicho organismo en cumplimiento de sus mandatos⁷⁵.

⁷⁴ La Cooperación Internacional para el desarrollo es un conjunto de acciones que realizan actores de la comunidad internacional con el objetivo de que países “pobres” o en “vía de desarrollo”, aumenten sus niveles de desarrollo.

⁷⁵ NACIONES UNIDAS. Renovación de las Naciones Unidas. Un programa de reforma. Nueva York y Ginebra: UN, 1997, p 16. Disponible en: <http://daccess-dds->

Ese organismo define al Enfoque Basado en Derechos Humanos como:

“Un marco conceptual para el proceso de desarrollo humano que desde el punto de vista normativo está basado en las normas internacionales de derechos humanos y desde el punto de vista operacional está orientado a la promoción y la protección de los derechos humanos. Su propósito es analizar las desigualdades que se encuentran en el centro de los problemas de desarrollo y corregir las prácticas discriminatorias y el injusto reparto del poder que obstaculizan el progreso en materia de desarrollo”

(...)

“En un enfoque de derechos humanos, los planes, las políticas y los procesos de desarrollo están anclados en un sistema de derechos y de los correspondientes deberes establecidos por el derecho internacional. Ello contribuye a promover la sostenibilidad de la labor de desarrollo, potenciar la capacidad de acción efectiva de la población, especialmente de los grupos más marginados, para participar en la formulación de políticas, y hacer responsables a los que tienen la obligación de actuar⁷⁶ .

En la Declaración interna de las Naciones Unidas para el entendimiento entre sus organismos del 2003, se establecieron los siguientes postulados⁷⁷:

ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N97/189/82/IMG/N9718982.pdf?OpenElement. (Consulta: 2010, julio 19).

⁷⁶ NACIONES UNIDAS. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACDH). Preguntas frecuentes sobre el Enfoque de Derechos Humanos Basados en la Cooperación para el Desarrollo. Nueva York y Ginebra: UN. 2006., p. 15.

⁷⁷ *Ibid.*, p. 35-37.

1. Todos los programas de cooperación, las políticas y la asistencia técnica para el desarrollo deben promover la realización de los derechos humanos tal y como se establece en la Declaración Universal de Derechos Humanos y otros instrumentos internacionales de derechos humanos.

Las políticas deben orientarse directamente a la promoción, defensa, respeto y garantía de los derechos humanos. Los logros en esta materia no deben ser accidentales, sino que deben proponerse explícita e inequívocamente para la consecución de ese fin.

2. Las normas de derechos humanos contenidas en la Declaración Universal de Derechos Humanos y otros instrumentos internacionales de derechos humanos, y los principios derivados de ellas, deben orientar toda la cooperación y la programación para el desarrollo en todos los sectores y en todas las fases del proceso de programación, inclusive la evaluación y el análisis, la planificación y el diseño de programas.

Los principios de los derechos humanos deben orientar todos los sectores en los que actúan las políticas –salud, educación, gobernanza, nutrición, entre otros-. Dentro de estos principios están la universalidad e inalienabilidad, indivisibilidad, interdependencia e interrelación, igualdad y no discriminación, participación e inclusión, rendición de cuentas e imperio de la ley, solidaridad y equidad.

3. La cooperación para el desarrollo debe contribuir a la mejora de las capacidades de los “titulares de deberes” para el cumplimiento de sus obligaciones y las capacidades de los “titulares de derechos” para reclamar éstos. Los derechos humanos son un concepto relacional que vincula a los individuos y grupos, como sujetos de derechos, con pretensiones legítimas hacia los actores e instituciones estatales y actores particulares, como sujetos de obligaciones-.

En este contexto, la finalidad del enfoque es hacer posible la realización material de los derechos humanos que han sido reconocidos formalmente en diversos instrumentos jurídicos internacionales. Y su objetivo es propender para que en la programación del desarrollo las políticas, planes, programas y proyectos, así como las instituciones, se adecúen a las prescripciones normativas del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y de acuerdo a los valores que ellas acogen, como la solidaridad, equidad, justicia, participación y pluralismo.

Este modelo conceptual implica un cambio de perspectiva respecto de las problemáticas sociales, pues desde el marco teórico del EBDH deben ser leídas desde la perspectiva de vulneraciones y violaciones de los derechos humanos; en consecuencia, todas las acciones para el desarrollo deben estar orientadas a la promoción y ejercicio de los derechos humanos por parte de los sujetos de derechos, quienes cuentan con poder jurídico y social para exigirlos.

En ese sentido, es necesario reiterar que el enfoque de derechos en las políticas públicas implica que, antes de pensar en los recursos y medios técnicos y especializados para realizarlos, se defina en ellas el contenido filosófico que demanda la democracia; el punto de referencia no pueden seguir siendo los recursos o marcos de gestión que pongan a la técnica y la racionalidad financiera en el núcleo de las políticas.

Al respecto, Miguel Polo Rosero⁷⁸ expresó:

“Lo que se ve es que las políticas se gobiernan mas desde una perspectiva de un marco de gestión que de un marco de derechos, en

⁷⁸ ENTREVISTA con Miguel Polo Rosero Defensor del Pueblo de Colombia delegado para el seguimiento y evaluación de la política pública en derechos humanos. Bogotá, 15 de diciembre de 2010.

el primero la pregunta no es cómo hago para satisfacer el derecho, sino cuantos recursos puedo utilizar, cuando se formula la pregunta bajo ese estilo de una vez se está colocando una limitante, porque se piensan en los recursos, pero no en la garantía. La Defensoría piensa en lo contrario, primero en la garantía y luego en los recursos para su satisfacción, en donde sin lugar a dudas la constitución otorga una infinidad de herramientas. Es indispensable que en la mentalidad de la administración pública se empiece a generar el marco de derechos, en vez del marco de gestión y que pensemos la gestión en conceptos de derechos”.

3.2. LOS PRINCIPIOS DEL EBDH.

Los contenidos expuestos a continuación fueron presentados en el Diplomado “Enfoque basado en Derechos y sus posibilidades para la Intervención social” y son complementados por la autora de este trabajo.

1. El fundamento teórico del enfoque está en la normatividad, principios y valores del Sistema Internacional de los Derechos Humanos. El Derecho Internacional de los Derechos Humanos es “un marco conceptual aceptado por la comunidad internacional, capaz de orientar el proceso de formulación, implementación y evaluación de política en el campo del desarrollo (...) El derecho internacional brinda así un marco normativo explícito e imperativo que guía y orienta la formulación de políticas y estrategias nacionales e internacionales”⁷⁹.

El Derecho Internacional de los derechos Humanos es el marco teórico del Enfoque y de allí derivan todos los contenidos que usa.

⁷⁹ ABRAMOVICH, Víctor. Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo. En Revista electrónica de la CEPAL. No. 88. Abril de 2006. p.1-6. Disponible en <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/2/24342/G2289eAbramovich.pdf>. (Consulta: 2010, junio 4).

2. Fortalecimiento de ciudadanos y ciudadanas como sujetos de derechos. Las personas deben tener a su alcance los mecanismos jurídicos y políticos idóneos para el ejercicio y exigibilidad de sus derechos en condiciones de igualdad y de no discriminación. Desde esta perspectiva, los ciudadanos desarrollan capacidades para reivindicar sus derechos y ser los protagonistas en los espacios público-privados en los cuales se definen y estructuran las políticas que apuntan al bienestar personal y colectivo.

3. Fortalecimiento de los sujetos de obligaciones. El principal garante y portador de las obligaciones que derivan del Sistema Internacional de los Derechos Humanos son los Estados, quienes deben promoverlos, respetarlos, defenderlos y garantizarlos, desplegando todas las estrategias y medidas posibles para lograr ese fin. Las medidas de restablecimiento, defensa, garantía y promoción de derechos humanos, constituyen el cumplimiento de obligaciones jurídicas y la realización de valores morales universalmente reconocidos. Esas medidas no son actos de buena voluntad o caridad.

4. Las problemáticas sociales no resueltas, son violaciones de derechos humanos. Situaciones como la desnutrición, el analfabetismo, la carencia de una vivienda digna y el desempleo son violaciones de derechos humanos. Los ciudadanos que padecen estas carencias, son sujetos de derechos víctimas de vulneraciones a su dignidad humana, libertades y derechos fundamentales.

Desde la perspectiva del EBDH las personas no son asumidas como pobres, es decir, antes de atribuírseles una condición que los etiquete y a su vez los diferencie dentro del conjunto social, es preciso afirmar, que ellos y ellas son ciudadanas y ciudadanos iguales, en situación de vulneración de

derechos. Sólo de esta forma son reconocidos como sujetos de derechos, pues todas aquellas situaciones que configuran la llamada “pobreza”: desnutrición, falta de saneamiento básico, analfabetismo, vivienda inadecuada, entre otros, constituyen derechos humanos insatisfechos.

5. Igualdad y no discriminación. Las medidas que se desplieguen para garantizar los derechos deben ir de la mano con los principios de no discriminación. Dentro del EBDH no es admisible la satisfacción diferenciada de derechos. El acceso al objeto pleno del derecho, como el servicio de salud o educación, no debe estar condicionada por el mercado; el mero hecho de poseer el valor intrínseco de la dignidad humana, otorga a todas las personas la facultad de recibir y exigir la satisfacción del derecho a plenitud.

Por tanto, las políticas públicas deben asegurar que todas las personas accedan al derecho en igualdad de condiciones. Cada miembro del conjunto social debe gozar del mismo nivel de satisfacción del derecho. Cualquier diferenciación se justifica, única y exclusivamente, para restituir ese equilibrio.

6. Focalización a sujetos y grupos históricamente discriminados y con menos posibilidades de ejercer sus derechos. Las estrategias y políticas desplegadas deben favorecer a los sujetos de derechos que han sufrido las mayores cargas de la injusticia e inequidad social, como los mal llamados “pobres estructurales”, mujeres, niños y niñas, afrodescendientes, entre otros.

Este principio es plenamente compatible con el enfoque diferencial, pues desde el principio de no discriminación se plantea, en términos de Judith

Butler, que todas las vidas son habitables, por tanto, los sujetos en desventaja cuyas vidas son menospreciadas porque se cuestiona su habitabilidad por razones físicas, psicológicas, étnicas, sociales, etc, exigen medidas tendientes a su reconocimiento e igualdad social.

En este aspecto cobran fuerza instrumental principios esenciales de la democracia y los derechos humanos como el de solidaridad y pluralismo, que movilizan al conjunto social hacia un objetivo público de equidad y convivencia pacífica. Estas medidas de focalización no pueden favorecer la exclusión o etiquetamiento, deben promover la inclusión política, social, económica y cultural de estos grupos y sujetos de derechos.

7. Inclusión de la perspectiva de género. El EBDH reconoce que las estructuras sociales se han construido sobre valores patriarcales que desestiman las capacidades y valores que aportan las mujeres al conjunto social. De este modo, establece que esas relaciones desequilibradas de poder constituyen obstáculos y limitantes para que las mujeres y niñas ejerzan sus derechos.

Por esa razón, y teniendo en cuenta que la finalidad es construir una sociedad democrática, solidaria, cohesionada y digna, no se trata de que los derechos humanos se extiendan o sean reconocidos también a las mujeres, se reconoce que los derechos de las mujeres también son derechos humanos.

Es importante anotar que, una fortaleza intrínseca del enfoque para analizar políticas públicas, es su pretensión de fortalecer a los sujetos de obligaciones, principalmente el Estado, visibilizando sus obligaciones en materia de derechos humanos y de democracia. Esta condición aporta herramientas significativas a la sociedad civil, en la exigibilidad de políticas públicas que realmente transformen la

realidad existente a favor del bienestar personal y colectivo. En ese sentido, es necesario profundizar en este aspecto.

Los Estados tienen tres tipos de obligaciones respecto de los titulares de derechos:

- 1. Respetar:** La obligación de respetar hace referencia a que los Estados no deben poner obstáculos o interferir total o parcialmente en el ejercicio de los derechos.
- 2. Defender o Proteger:** Los Estados tienen la obligación de adoptar las medidas necesarias y suficientes para garantizar que terceros no interfieran con el disfrute de los derechos.
- 3. Garantizar:** Los Estados tienen la obligación de hacer efectivos los derechos, adoptando las medidas progresivas que permitan a ciudadanas y ciudadanos ejercer plenamente sus derechos. Para cumplir con esta obligación el Estado debe facilitar, es decir, llevar a cabo medidas explícitas que fortalezcan a las personas para satisfacer sus derechos, por ejemplo, creando las condiciones en el mercado para que haya un mercado laboral suficiente que garantice el derecho al trabajo -en todas sus dimensiones- de la población económicamente activa.

El Estado también debe poner a disposición de los ciudadanos los medios necesarios para la realización de los derechos, que supone la prestación directa de los servicios, para garantizar de manera efectiva y eficiente el disfrute del derecho, por ejemplo, a través de la oferta gratuita de educación primaria y la adopción de medidas progresivas para la oferta gratuita en los demás niveles de enseñanza.

Es necesario reiterar que la falta de recursos es una limitante que tienen los gobiernos para el cumplimiento de sus obligaciones en materia de derechos humanos, pero esa situación no puede usarse como excusa para no adoptar inmediatamente, las medidas necesarias que orienten todos los recursos de los que se dispone para el logro progresivo del derecho.

Los Estados tienen la obligación de garantizar el nivel mínimo de cada derecho y cuando un número significativo de personas estén siendo privadas de derechos como el de alimentación, vivienda y salud; el Estado debe demostrar que está utilizando todos los recursos nacionales y de Cooperación Internacional disponibles para satisfacer los derechos vulnerados. El Derecho Internacional de los Derechos Humanos prevé que los Estados deben movilizarse en la búsqueda de recursos acudiendo a la Cooperación Internacional.

La satisfacción de un derecho no sólo depende de la disponibilidad de recursos, sino de la voluntad política de los gobiernos. Es necesario el uso eficiente de los recursos públicos y la puesta en marcha de las herramientas jurídicas⁸⁰ con las que disponen los gobiernos para estructurar un orden social democrático y garante de los derechos. Los Estados deben cumplir sus obligaciones bajo el criterio de no discriminación, con un honesto y firme compromiso con la progresividad y no regresividad de los derechos, y sancionar a los actores oficiales y particulares que realicen actos que obstruyan o vulneren derechos humanos.

⁸⁰ Una revisión de la Constitución de 1992 evidencia que el Estado Colombiano cuenta con herramientas constitucionales suficientes para obtener recursos y garantizar los derechos. Ver CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA. artículos. 334, 336 y 338. op., cit., p. 192-194.

El enfoque impone a los Estados cinco condiciones básicas en materia de Políticas Públicas, criterios que a su vez son útiles para resolver disyuntivas de política⁸¹:

1. Las Políticas Públicas deben acoger el principio de indivisibilidad y no deben dar un carácter inferior a un derecho respecto de otro. Es procedente priorizar algún derecho que contribuya a expandir otros, como sucede con el derecho a la educación, caracterizado por ayudar a facilitar el acceso a los derechos a la alimentación, trabajo, paz, salud, igualdad, entre otros. Igualmente, puede priorizarse un derecho con marcada historia de desconocimiento y vulneración.
2. Los Estados tienen la obligación inmediata de velar por el disfrute mínimo básico de los derechos económicos, sociales y culturales. Los Estados tienen la obligación fundamental de velar porque ninguna persona en su jurisdicción padezca de inanición.
3. La obligación de no discriminación es inmediata. Los Estados deben tomar medidas inmediatas para establecer cuáles son los grupos más desfavorecidos y clasificar la información de acuerdo a los motivos de discriminación prohibidos.
4. Los procesos de análisis, adopción de decisiones, aplicación, seguimiento y evaluación de políticas deben ser transparentes y participativos.
5. De acuerdo con el principio de no regresividad de los derechos, los Estados no pueden permitir que deliberadamente un derecho declive en el grado de protección que se ha alcanzado, a menos que se justifique y se hayan

⁸¹NACIONES UNIDAS. Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas. Nueva York y Ginebra. UN: 2006., p. 11-12.

utilizado plenamente el máximo de recursos disponibles. Cuando se asignen más recursos al derecho al que se le ha dado prioridad, los otros deben mantener al menos su grado inicial de protección.

3.3. LA METODOLOGÍA

La incorporación del Enfoque Basado en Derechos Humanos a las políticas públicas exige una metodología que permita desarrollar los principios y valores que hasta aquí se han propuesto y que finalmente permita posicionar a la dignidad humana, los derechos humanos y el principio democrático en el núcleo político e ideológico de las políticas públicas.

La metodología del Enfoque Basado en Derechos Humanos ha sido trabajada en la programación de proyectos de cooperación para el desarrollo y contiene elementos claves que pueden extrapolarse al ámbito de las políticas públicas para analizar su adecuación al sistema internacional de los derechos humanos y al principio democrático.

Teniendo en cuenta que el marco teórico del EBDH es toda la normatividad internacional sobre derechos humanos, debe especificarse que en virtud del artículo 93 de la Constitución Política, “todos los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno”⁸², por consiguiente tienen fuerza vinculante para el gobierno colombiano.

A continuación, se propone desarrollar cuatro pasos que hacen parte de la fase de programación de un proyecto de cooperación, y utilizarlos como herramienta idónea para analizar si una política pública, cumple con los principios y contenidos del Sistema Internacional de los Derechos Humanos.

⁸² CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA. Artículo 93. Bogotá: Editorial, Leyer., p. 77.

“Desde un enfoque basado en derechos, la fase de programación tiene un referente propio para el análisis de la situación de un país, la identificación de problemas y líneas de acción: el conjunto de “normas, estándares, y principios de derechos humanos”⁸³.

Esta propuesta metodológica fue presentada en el Diplomado “Enfoque basado en derechos y sus posibilidades para la intervención social”, realizado en el año 2010 por el Instituto de Estudios Sociales y Culturales -PENSAR- de la Pontificia Universidad Javeriana. La coordinación académica estuvo a cargo de María Fernanda Sañudo, coautora del libro “El enfoque basado en derechos humanos: Guía para su uso e incorporación en proyectos de cooperación al desarrollo”.

El Enfoque Basado en Derechos es útil como sistema de medición de los derechos, el cual es entendido como “un conjunto articulado de lineamientos que, con base en el desarrollo normativo internacional en torno a los derechos humanos, facilita el monitoreo y la evaluación del cumplimiento de las obligaciones por parte de los titulares de obligaciones y del ejercicio de los derechos, por parte de ciudadanos y ciudadanas”⁸⁴.

A continuación se describen cada uno de cuatro pasos que componen el marco de análisis propuesto. El ejemplo utilizado para ilustrar los contenidos de los tres primeros pasos no agota el contenido de cada uno de ellos.

Se seleccionó como ejemplo el derecho a la educación superior por tres razones: La primera, porque la formación profesional de las personas es significativa para la consolidación de ciudadanos integrales, críticos, deliberativos, comprensivos de su

⁸³ HOYOS VASQUEZ, Guillermo. SAÑUDO, María F. et. al. El enfoque basado en derechos humanos: Guía para su uso e incorporación en proyectos de cooperación al desarrollo. Ed. Javeriana. Bogotá. 2010., p. 30.

⁸⁴ *Ibid.*, p. 37.

entorno y las problemáticas que los rodean, como personas situadas en un contexto social; y correlativamente, fortalece su consciencia y compromiso en la responsabilidad para la configuración de un orden social democrático, solidario, equitativo y plural.

La segunda razón por la cual se eligió el derecho a la educación superior, es porque este no hace parte del mínimo del derecho a la educación y sus obligaciones son “progresivas”, por tanto, suelen ser aplazados por los Estados. De este modo, este ejemplo permite mostrar el amplio contenido que incluyen los llamados derechos programáticos. Finalmente, se prefirió este derecho porque la educación es catalizadora para la realización de otros derechos.

El Sistema Internacional de los Derechos Humanos ha hecho un trabajo significativo para dar contenido a todos los derechos humanos en torno a muchos elementos que son usados por el EBDH. Las observaciones generales de los comités encargados de supervisar la ejecución de los Pactos Internacionales sobre derechos humanos, hacen un valioso aporte para poder aplicar esta metodología en el análisis de políticas públicas.

3.3.1. Paso 1. El primer paso que debe desarrollar el analista es el de conceptualizar el derecho o los derechos que involucran la política pública según los estándares internacionales. Si se trata de una política de vivienda, debe conceptualizar el derecho a la vivienda; si es una política de seguridad, involucra derecho a la libre circulación; si es una política ambiental, el derecho al medio ambiente.

El objeto de este primer paso es dar contenido al derecho o derechos que serán implementados de acuerdo con la normatividad internacional que lo desarrolle: Declaraciones, Convenios, Pactos, Protocolos, Observaciones, entre otros.

La conceptualización debe incluir los siguientes elementos:

- a) Concepto del derecho: Es necesario determinar cuál es el alcance del derecho, sus rasgos esenciales y el significado que tiene dentro del sistema Internacional de los Derechos Humanos.
- b) Relación directa o indirecta con otros derechos consagrados en la normatividad internacional. Debe precisarse con qué derechos está relacionado el derecho o derechos.
- c) Contenido mínimo esencial del derecho: Cada derecho tiene una base mínima irreductible, que debe estar satisfecho para todas las personas y constituye una obligación inmediata e inexcusable para los Estados.
- d) Obligaciones generales y específicas de los Estados. Aquí se señalan las obligaciones generales para todos los derechos que son ajustadas a las particularidades de cada derecho. Las obligaciones están ubicadas dentro de la tipología expuesta anteriormente: respetar, defender y garantizar.
- e) Tipos de estrategias y medidas que deben desplegar los Estados. Para que los Estados cumplan con sus obligaciones, el Sistema Internacional de Derechos Humanos establece algunas de las medidas que deben desplegarse para proteger los derechos humanos.
- f) Medidas Afirmativas. Para cada derecho es necesario establecer qué medidas afirmativas contempla el derecho internacional para esa garantía específica. Las medidas afirmativas constituyen obligaciones particulares de los Estados para promover la protección

de los derechos humanos de grupos con graves vulneraciones de derechos.

- g) Medidas de no discriminación: Los Estados tienen la obligación inmediata de adoptar medidas o eliminar aquellas situaciones que favorecen la discriminación.
- h) Definición del sujeto de derechos. Los elementos anteriores cobran sentido al identificar un sujeto específico. La normatividad internacional contiene la descripción de los derechos de acuerdo con el perfil de los sujetos de derechos: mujeres, niños y niñas, adultos mayores, indígenas, afrodescendientes, jóvenes, entre otros.

Tabla 4. Conceptualización del derecho a la educación superior.

El primer antecedente que encontramos en la normatividad internacional relativo al derecho a la educación y dentro del Sistema de las Naciones Unidas está en 1945, año de constitución de la UNESCO -Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura-. En el documento de constitución de ese organismo internacional se expresó que la difusión de la cultura y la educación para la justicia, la libertad y la paz, son indispensables para la dignidad de los seres humanos y constituye un deber sagrado de las naciones; que la paz entre los pueblos debe basarse en la solidaridad moral e intelectual de la humanidad y que a todas las personas debe asegurárseles pleno e igual acceso a la educación, la posibilidad de investigar libremente la verdad objetiva y el libre intercambio de ideas y conocimientos⁸⁵. El artículo 26 de la Declaración Universal de Derechos Humanos señala que “Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos en función de los meritos respectivos. La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas

⁸⁵ NACIONES UNIDAS. Carta de Constitución de la UNESCO. Londres. UN: 1945. Disponible en http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=15244&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html. (Consulta: 2010, julio, 27).

las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos; y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz.”⁸⁶. El derecho a la educación, además de ser en sí mismo un derecho humano autónomo, intrínseco a la persona y condición para el logro de la dignidad humana, constituye un medio idóneo e indispensable para realizar otros derechos humanos, dándole la característica de ser catalizador de otros derechos y la consecuente posibilidad de ser privilegiado en las políticas públicas.

Posteriormente, el art. 13 del PIDESC estableció que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre todos los grupos raciales, étnicos o religiosos, y promover las actividades de las Naciones Unidas en pro del mantenimiento de la paz. El PIDESC señala que nada de lo dispuesto en el artículo 13 del Pacto puede interpretarse como una restricción de la libertad de los particulares y entidades para establecer y dirigir instituciones de enseñanza privadas, sólo deben atender como única condición la de respetar los principios enunciados en el párrafo 1 del mismo artículo, esto es, que la educación debe orientarse al pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales, capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre, favorecer la comprensión, la tolerancia, la amistad entre las naciones, grupos raciales, étnicos o religiosos y promover las actividades de las Naciones Unidas en pro del mantenimiento de la paz. De acuerdo con la Observación General No. 13 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la educación es el principal medio que permite a adultos y menores económicas y socialmente salir de la pobreza y participar plenamente en sus comunidades.

La educación desempeña un papel decisivo en la emancipación de la mujer, la protección de los niños contra la explotación laboral, el trabajo peligroso y la explotación sexual, la promoción de los derechos humanos y la democracia, la protección del medio ambiente y el control del crecimiento demográfico. Está cada vez más aceptada la idea de que la educación es una de las mejores inversiones financieras que los Estados pueden hacer, pero su importancia no es únicamente práctica pues dispone de una mente instruida, inteligente y activa, con libertad y amplitud de pensamiento, es uno de los placeres y recompensas de la existencia humana. Según esta observación sólo es posible disfrutar del derecho a la educación si está acompañado de la libertad académica del cuerpo docente y de los alumnos, la cual está en especial riesgo en la enseñanza superior. El cuerpo

⁸⁶ NACIONES UNIDAS. Declaración Universal de los Derechos Humanos. Paris. UN: 1948. Disponible en: <http://www.un.org/es/documents/udhr/index.shtml> (Consulta: 2010, Septiembre 1).

docente y los alumnos de todo el sector de la educación tienen derecho a la libertad académica y le son aplicables las observaciones señaladas en esa observación: i) Los miembros de la comunidad académica son libres individual o colectivamente, de buscar, desarrollar y transmitir el conocimiento y las ideas mediante la investigación, la docencia, el estudio, el debate, la documentación, la producción, la creación o los escritos. La libertad académica comprende la libertad del individuo para expresar libremente sus opiniones sobre la institución o el sistema en el que trabaja, para desempeñar sus funciones sin discriminación ni miedo a la represión del Estado o cualquier otra institución, de participar en organismos académicos profesionales o representativos y de disfrutar de todos los derechos humanos reconocidos internacionalmente que se apliquen a los demás habitantes del mismo territorio. El disfrute de la libertad académica conlleva como obligación el respeto de la libertad académica de los demás, velar por la discusión ecuaníme de las opiniones contrarias y tratar a todos sin discriminación por ninguno de los motivos prohibidos. ii) El goce de la libertad académica requiere de manera imprescindible la autonomía de las instituciones de enseñanza superior. La autonomía es el grado de autogobierno necesario para que sean eficaces las decisiones adoptadas por las instituciones de enseñanza superior con respecto a su labor académica, normas, gestión y actividades conexas. El autogobierno debe ser compatible con los sistemas de fiscalización pública, especialmente en lo que respecta a la financiación estatal, debe haber equilibrio entre la autonomía y la rendición de cuentas. Aunque no hay un único modelo, las disposiciones institucionales han de ser razonables, justas y equitativas y, en la medida de lo posible transparentes y participativas. De acuerdo al párrafo 15 de la Observación general No. 13 la enseñanza técnica y profesional forma parte del derecho a la educación y del derecho al trabajo. La declaración mundial sobre la educación superior en el siglo XXI señala que la educación es uno de los pilares fundamentales de los derechos humanos, la democracia, el desarrollo sostenible y la paz, y que **la solución de los problemas que se plantean en los albores del siglo XXI estará determinada por la función que se le asigne a la educación en general y a la educación superior en particular**. La enseñanza técnica y profesional forma parte integral de todos los niveles de enseñanza, comprendida la superior. La educación superior comprende *“todo tipo de estudios de formación o de formación para la investigación en el nivel postsecundario impartidos por una universidad u otros establecimientos de enseñanza que estén acreditados por las autoridades competentes del Estado como centros de enseñanza superior”*⁸⁷.

Dentro del sistema interamericano, el artículo 3 de la Carta de la OEA tiene como principios esenciales de esa organización que la educación debe orientarse a la

⁸⁷ CONFERENCIA MUNDIAL SOBRE EDUCACIÓN SUPERIOR. Declaración Mundial sobre la educación superior en el siglo XXI, visión y acción y marco de acción prioritaria para el cambio y el desarrollo de la educación superior. París. 1998. Disponible en: http://www.unesco.org/education/educprog/wche/declaration_spa.htm. (Consulta: 2010, octubre 4).

justicia, la libertad y la paz. El protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1998, establece en el artículo 26: *“Los Estados partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel internacional como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados”*.

De acuerdo con el relator especial sobre el derecho a la educación el aprendizaje debe ser visto como una experiencia que dura toda la vida, cuya finalidad es construir conocimientos útiles que mejoren las condiciones de existencia de las personas. También señala en este informe que los sistemas educativos deben ir más allá de considerar la educación como un gasto que promueve el desarrollo macroeconómico y mantiene el desarrollo socioeconómico discriminatorio. *“Esta necesidad de cambio pone de manifiesto el fracaso de algunas reformas educativas con las que se esperaba que la educación aliviase los problemas sociales y económicos que los gobiernos no podían resolver directamente”*.⁸⁸.

El derecho a la educación tiene relación directa con el derecho al libre desarrollo de la personalidad, trabajo, libertad de conciencia y libertad religiosa. Tiene relación indirecta con el derecho al desarrollo, porque. *La educación contribuye a “lograr un mundo más seguro, o más sano, más próspero y ambientalmente más puro y que al mismo tiempo favorece el progreso social, económico y cultural, la tolerancia y la cooperación internacional”*⁸⁹.

De acuerdo con el artículo 13, numeral 2, literal c de la observación general No. 13 del Comité PIDESC, la enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita. El párrafo 14 de la misma observación señala que si bien los Estados deben atender prioritariamente a la enseñanza primaria gratuita, también tienen la obligación de **adoptar medidas concretas para implantar las enseñanzas**

⁸⁸ NACIONES UNIDAS. A/HRC/11/8. El derecho a la educación de las personas privadas de la libertad. Informe del Relator Especial del derecho a la educación. Ginebra. UN: 2009., p. 6. Disponible en http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/11session/A.HRC.11.8_sp.pdf. (Consulta: 2010, septiembre 19).

⁸⁹ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA. Conferencia Mundial sobre Educación para Todos. Declaración mundial de educación para todos y marco de acción para satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje. Tailandia. 2000. Disponible en: <http://www.oei.es/efa2000jomtien.htm>. (Consulta: 2010, octubre 15)

secundarias y superiores gratuitas⁹⁰. Por su parte el párrafo 19 expresa que la educación superior no debe ser disponible sobre la base de la capacidad, la cual debe valorarse con respecto a los conocimientos especializados y la experiencia de cada cual. De acuerdo con el párrafo 57 de la observación general No. 13, la obligación mínima de los Estados en la satisfacción del nivel esencial del derecho a la educación superior es: i) Velar por el derecho de acceso a las instituciones y programas de enseñanza públicos sin discriminación alguna. ii) Velar porque la enseñanza corresponda a los objetivos expuestos en el párrafo 1 del artículo 13 del Pacto. iii) Adoptar y aplicar una estrategia nacional de educación que abarque la enseñanza secundaria, superior y fundamental. Esta estrategia debe contar con mecanismos como indicadores y criterios de referencia, referidos al derecho a la educación que hagan posible un seguimiento riguroso sobre los progresos realizados. iv) Velar por la libre elección de la educación sin la intervención del Estado o de terceros, sin perjuicio de las normas mínimas en materia de enseñanza.

Con relación a las obligaciones de los Estados partes, estos tienen diversas obligaciones de efecto inmediato, aunque el pacto disponga la puesta en práctica del derecho a la educación en forma gradual y de acuerdo a la disponibilidad de recursos: i) Obligación inmediata de garantía del ejercicio de los derechos sin discriminación alguna. ii) Obligación inmediata de adoptar medidas para lograr la plena aplicación del artículo 13 de la Declaración Universal de Derechos Humanos. Estas medidas deben ser deliberadas, concretas y orientadas lo más claramente posible hacia el pleno ejercicio del derecho a la educación.

El carácter gradual del ejercicio pleno del derecho a la educación no puede ser interpretado por el Estado para el incumplimiento de sus obligaciones, pues “realización gradual” quiere decir que los Estados Partes tienen la obligación concreta y permanente de proceder lo más expedita y eficazmente posible para la plena aplicación del artículo 13 del Pacto.

Las medidas regresivas son objeto de grandes prevenciones y cuando se adopten, el Estado Parte tiene la obligación de demostrar que fue implantada tras la consideración más cuidadosa de todas las alternativas y que se justifica plenamente en relación con la totalidad de los derechos previstos en el Pacto y en el contexto del aprovechamiento pleno del máximo de los recursos de que disponga.

⁹⁰ De acuerdo con Uprimmy y Rodríguez el término gratuito significa prestación pública del servicio, es decir, subsidio a la oferta, más no subsidio a la demanda. Ver UPRIMMY, Rodrigo. RODRIGUEZ, Cesar. Derechos Sociales: Justicia, Política y Economía en América Latina. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. 2010.

Obligaciones de Respetar: Exige que los Estados partes eviten las medidas que obstaculicen o impidan el disfrute del derecho a la educación.

1. Respetar la libertad de los particulares y entidades para establecer y dirigir instituciones de enseñanza, incluidas guarderías, universidades e instituciones de educación de adultos; siempre y cuando cumplan las condiciones mínimas para su funcionamiento prescritas por el Estado parte.
2. El Estado parte que cierre una Universidad u otra institución de enseñanza por motivos como la seguridad nacional o el mantenimiento del orden público, tiene la obligación de justificar esa grave medida respecto de cada uno de los elementos definidos en el artículo 4 del Pacto: limitaciones determinadas previamente por la ley, limitación compatible con la naturaleza del derecho a la educación, finalidad exclusiva de promover el bienestar general de la sociedad democrática.

Obligación de Proteger: Esta obligación impone a los Estados partes adoptar medidas que eviten que el derecho a la educación sea obstaculizados por terceros.

Obligación de realizar: Esta obligación tiene dos dimensiones: la de **facilitar** y la de **proveer**. Esta obligación de cumplimiento exige que los Estados adopten medidas positivas que permitan a individuos y comunidades disfrutar del derecho a la educación y les presten asistencia. Como regla general, cuando un individuo o grupo no puede, por razones ajenas a su voluntad, ejercer el derecho por sí mismos y con los recursos a su disposición, los Estados están en la obligación de dar cumplimiento al derecho, en las condiciones planteadas por el texto del Pacto. El alcance de esta obligación no es el mismo respecto de todos los niveles de enseñanza, ya que mientras la obligación de proporcionar instrucción en educación primaria es un deber inmediato, los Estados Partes tienen la obligación inmediata de adoptar medidas para implantar la enseñanza secundaria, superior y fundamental gratuita y de conformidad con el pacto. Esta estrategia debe contar con mecanismos, como indicadores y criterios de referencia, relativos al derecho a la educación que permitan una supervisión estricta de los progresos realizados.

La obligación de proseguir activamente el desarrollo del sistema escolar en todos los ciclos de la enseñanza subraya la responsabilidad primordial de los Estados partes de garantizar directamente el derecho a la educación en la mayoría de las circunstancias. Además, los Estados partes tienen la obligación de respetar, proteger y llevar a efecto cada una de las características fundamentales del derecho, es decir, disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad del derecho a la educación.

Obligaciones concretas:

1. Los Estados partes deben velar porque los planes de estudio, en todos los niveles del sistema educativo, estén adecuados y se orienten a los propósitos y objetivos expuestos en el párrafo 1 del artículo 13 del PIDESC.
2. Los Estados partes tienen la obligación de establecer y mantener un sistema transparente y eficaz para comprobar si la educación se orienta o no realmente a los objetivos educativos que se exponen en el párrafo 1 del artículo 13 del PIDESC.
3. El Estado tiene la obligación de velar porque la libertad de los particulares para establecer y dirigir instituciones de enseñanza, no provoque disparidades extremadas de posibilidades en materia de instrucción para algunos grupos de la sociedad.
4. Establecer las normas mínimas en materia de enseñanza que deben cumplir todas las instituciones de enseñanza y mantener un sistema transparente y eficaz de supervisión del cumplimiento de esas normas.
5. Si un Estado hace contribuciones financieras a instituciones de enseñanza privada, debe hacerlo sin discriminación basada en algunos de los motivos prohibidos.
6. Suprimir los estereotipos sexuales y de otro tipo que impidan acceder a la instrucción de las niñas, las mujeres y otros grupos menos favorecidos o marginados.

Dentro de los tipos de estrategias y medidas a que se comprometen los Estados están: i) Promover planes de estudio flexibles. ii) Implantar sistemas de instrucción variados, con utilización incluso de la enseñanza a distancia; por consiguiente, en la práctica, tanto la enseñanza secundaria como superior han de estar disponibles "en diferentes formas". iii) Formular una estrategia global de desarrollo del sistema escolar, que debe abarcar la escolarización de todos los niveles, dando prioridad a la enseñanza primaria. "Proseguir activamente indica, que, en cierta medida, la estrategia global ha de ser objeto de prioridad gubernamental y, en cualquier caso, ha de aplicarse con empeño". iv) Implantar un sistema adecuado de becas que fomente la igualdad de acceso a la educación de las personas procedentes de grupos desfavorecidos. v) Mejorar continuamente las condiciones materiales del cuerpo docente (constituye un obstáculo para el goce del derecho). vi) Adoptar medidas positivas para que la educación sea culturalmente aceptable para las minorías y las poblaciones indígenas y de buena calidad para todos. vii) formular planes de estudio y dotarlos de recursos que reflejen las necesidades contemporáneas de los estudiantes en un mundo de transformación.

Los Estados deben adoptar medidas especiales y provisionales destinadas a lograr la igualdad entre hombres y mujeres y de los grupos desfavorecidos no es una violación del derecho de no discriminación en el ámbito educativo, siempre y cuando esas medidas no den lugar al mantenimiento de normas no equitativas o distintas para los diferentes grupos, y tengan un alcance temporal condicionado por el cumplimiento del objetivo propuesto, es decir, esas medidas no deben mantenerse una vez alcanzados los fines propuestos con la medida. De acuerdo

con la Observación General No. 5, los Estados deben garantizar igualdad de oportunidades de educación en los niveles primario, secundario y superior para los niños, los jóvenes y los adultos con discapacidad en entornos integrados. La puesta en práctica de este principio exige que los Estados Partes aseguren que los docentes tengan los conocimientos y adiestramiento necesario para impartir enseñanza en escuelas ordinarias a niños con discapacidad; además, el Estado debe poner a disposición de las instituciones educativas el equipo y apoyo requeridos para que los estudiantes con discapacidad alcancen el mismo nivel educativo de los demás. Por ejemplo, todos los niños deberían tener acceso al lenguaje de gestos, el cual también debería ser importante y reconocido en todo el entorno social.

La observación general No. 6 sobre los derechos económicos, sociales y culturales de las personas mayores, establece que las personas de edad deberán tener acceso a programas educativos y de formación adecuados y en consecuencia debe facilitárseles, de acuerdo con su preparación, aptitudes y motivaciones, el acceso a los distintos niveles del ciclo educativo, mediante la adopción de medidas adecuadas para facilitarles la alfabetización, educación permanente, acceso a la universidad, etc., y promover programas para personas mayores no estructurados, basados en la comunidad y orientados al esparcimiento, con el fin de desarrollar su sentido de autosuficiencia, así como la responsabilidad de la comunidad respecto de las personas de edad, programas que deben contar con el apoyo de los gobiernos nacionales y de las organizaciones internacionales. Además, deben establecerse programas de educación en los que las personas de edad sean los maestros y transmisores de conocimientos, cultura y valores espirituales.

Los Estados partes deben supervisar cuidadosamente las políticas, instituciones, programas, pautas de gastos y demás prácticas, con la finalidad de evidenciar cualquier discriminación de hecho y adoptar las medidas para subsanarla. Los datos relativos a la educación deben desglosarse según los motivos de discriminación prohibidos. El Estado debe mantener en todos los establecimientos públicos del mismo grado una enseñanza del mismo nivel y condiciones equivalentes en cuanto se refiere a la calidad de la enseñanza proporcionada y velar porque en la preparación docente no haya discriminaciones.

En el marco de los organismos y oficinas de las Naciones Unidas, como la Relatoría especial sobre el derecho a la educación, el contenido del derecho se ha venido expandiendo para reforzar su garantía a sujetos que se encuentran en situaciones especiales de vulnerabilidad o riesgo de vulneración de derechos humanos, como es el caso de los migrantes⁹¹ y reclusos⁹², a favor de quienes los

⁹¹NACIONES UNIDAS. El derecho a la educación de los migrantes, refugiados y solicitantes de asilo. Informe del Relator Especial del derecho a la educación. 2010. Disponible en

Estados deben desplegar medidas y actividades específicas. La Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza aprobada por la conferencia general de la UNESCO en 1960, manifiesta que toda discriminación en la esfera educativa, constituye una violación de DDHH. Por discriminación se entiende toda distinción, limitación, exclusión o preferencia fundada en la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, las opiniones políticas o de cualquier otra índole, el origen nacional o social, la posición económica o el nacimiento y que altere la igualdad de trato. La Observación General No. 13 respecto de la igualdad y no discriminación contempla: i) La prohibición de discriminación en el ámbito de la enseñanza no está condicionada a la implantación gradual o a la disponibilidad de recursos, sino que se aplica plena e inmediatamente en todos los aspectos de la educación y abarca todos los motivos de discriminación rechazados internacionalmente. ii) En algunas circunstancias, la existencia de sistemas o instituciones de enseñanza separados para los grupos definidos por las categorías. iii) El principio de no discriminación se aplica a todas las personas en edad escolar que residan en el territorio de un Estado Parte, comprendidos los no nacionales y con independencia de su situación jurídica. iv) Las marcadas disparidades de las políticas de gastos que tengan como resultado que la calidad de la educación difiera para las personas que residen en diferentes lugares puede constituir una discriminación. Finalmente, la Asamblea General de las Naciones Unidas estableció en 1985 que son jóvenes las personas entre los 15 y 24 años de edad. De acuerdo con la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes son jóvenes todas las personas, nacionales o residentes en algún país de Iberoamérica comprendidas entre los 15 y 24 años de edad.

Cuadro elaborado por Ximena Rincón Castellanos.

3.3.2. Paso 2. Definición y contenido de las categorías o dimensiones del derecho. Luego de dar contenido al derecho, es necesario identificar sus categorías de operacionalización. Estas dimensiones o categorías del derecho son un marco conceptual para las obligaciones del Estado y son una base para establecer la situación real de un derecho.

http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/14session/A.HRC.14.25_en.pdf. (Consulta: 2010, noviembre 15).

⁹² NACIONES UNIDAS. El derecho a la educación de las personas privadas de la libertad. Informe del Relator Especial del derecho a la educación. 2009. Disponible en http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/11session/A.HRC.11.8_sp.pdf. (Consulta: 2010, noviembre 15).

El Derecho Internacional de los Derechos Humanos ha desarrollado categorías comunes para todos los derechos: disponibilidad, accesibilidad, adaptabilidad y aceptabilidad; y otras particulares para algunos, como el derecho a alimentación que incluye, además de las generales, categorías específicas como inocuidad y adecuación. Una lectura integral del Sistema Internacional de Derechos Humanos, permite identificar seis categorías comunes e interrelacionadas entre sí para todos los derechos:

- a) **Disponibilidad:** Conjunto de bienes, servicios, políticas, programas, proyectos y demás recursos que se establezcan para garantizar el ejercicio pleno del derecho.

- b) **Accesibilidad:** Conjunto de medidas desplegadas por el sujeto de obligaciones, que permite a los sujetos de derechos tener a su alcance el conjunto de recursos que han sido dispuestos para que los ciudadanos hagan un ejercicio óptimo de sus derechos.

- c) **Aceptabilidad:** Adecuación de los insumos, políticas, programas, proyectos y demás recursos desplegados por el sujeto de obligaciones a las características culturales, sociales y económicas de los sujetos de derechos.

- d) **Calidad:** El conjunto de recursos dispuestos por los Estados deben ser idóneos para garantizar el pleno y óptimo ejercicio del derecho y coherentes con el principio de dignidad humana.

- e) **Sostenibilidad:** Los recursos dispuestos por el Estado para asegurar el ejercicio pleno y óptimo del derecho son medidas con

vocación de permanencia en el tiempo, sin comprometer el ejercicio de los derechos de las generaciones futuras.

La sostenibilidad hace referencia a que las medidas desplegadas no sean coyunturales, circunstanciales o contingente, características propias de las acciones que se despliegan en situaciones de emergencia, por ejemplo, en casos de ayuda humanitaria.

- f) Participación:** Inclusión permanente y vinculante de los actores de la sociedad civil en la toma de decisiones y procesos que involucren la protección de derechos humanos. El protagonista del EBDH es el ciudadano, como receptor de las medidas, pero también como creador de las mismas.

Tabla 5. Categorías o dimensiones del derecho a la Educación Superior

Categoría	Contenido de la categoría
Accesibilidad	<p>Las instituciones y los programas de enseñanza deben ser accesibles a todos, sin discriminación dentro el Estado Parte. Esta dimensión del derecho a la educación consta de tres subdimensiones que coinciden parcialmente:</p> <p>1) No discriminación: La educación debe ser accesible a todos, especialmente a los grupos más vulnerables de hecho y de derecho, sin discriminación por ninguno de los motivos prohibidos –párrafo 31 a 37 de la observación general No. 13 del Comité PIDESC-. La prohibición de no discriminar no está supeditada a la disponibilidad de recursos o implementación gradual del derecho, sino que aplica plena e inmediatamente en todos los aspectos del derecho y comprende todos los motivos de discriminación rechazados internacionalmente.</p>

	<p>2) Accesibilidad Material: La educación debe ser asequible materialmente, ya sea por su localización geográfica de acceso razonable (escuela vecinal) o por medio de la tecnología moderna (programas de educación a distancia).</p> <p>3) Accesibilidad económica: La educación debe estar al alcance de todos. Aquí aplica la diferenciación según se trate de educación primaria, secundaria y superior. La enseñanza primaria debe ser gratuita para todos, mientras que se pide a los Estados que implanten gradualmente la enseñanza secundaria y superior.</p> <p>Cuando el número de matrícula es baja en comparación con las normas internacionalmente aceptadas, el Estado debe esforzarse por garantizar un nivel de educación superior adecuado y elaborar planes para diversificar y ampliar el acceso a la enseñanza superior, especialmente en beneficio de todas las minorías y los grupos desfavorecidos.</p> <p>Debe haber correspondencia entre las asignaciones presupuestarias y las obligaciones en materia de derechos humanos. Las asignaciones presupuestarias deben supeditarse a la garantía de la realización progresiva del derecho a la educación.</p>
Disponibilidad	<p>Debe haber instituciones y programas de enseñanza en cantidad suficiente en el Estado Parte. Las condiciones para que funcionen dependen de numerosos factores, entre otros, el contexto de desarrollo en el que actúan; por ejemplo, las instituciones y los programas probablemente necesiten edificios u otra protección contra los elementos, instalaciones sanitarias para ambos sexos, agua potable, docentes calificados con salarios competitivos, materiales de enseñanza, etc.; algunos necesitan además bibliotecas, servicios de informática, tecnología de la información, etc.</p>
Adaptabilidad	<p>La educación debe tener la flexibilidad necesaria para adaptarse a las necesidades de sociedades y comunidades en transformación y responder a las necesidades de los alumnos en contextos culturales y sociales variados.</p>
Sostenibilidad	<p>Posibilidad de que los jóvenes accedan de manera permanente a las instituciones de educación superior sin que encuentren obstáculos y sin agotar los recursos existentes.</p>

	Posibilidad de contar con las condiciones materiales, legales, de infraestructura y de inversión para el acceso sin obstáculos y permanentes a las instituciones de educación superior.
Calidad	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Los programas de estudio y los métodos pedagógicos deben ser pertinentes, adecuados culturalmente y de buena calidad. La educación debe orientarse al cumplimiento de los objetivos previstos en el numeral 1 del artículo 13 del PIDESC y ajustarse a las normas mínimas que el Estado apruebe en materia de enseñanza. ✓ El fomento de una educación de alta calidad debe estar basada en el estudio, la experiencia y la práctica diaria de los derechos humanos⁹³. ✓ Creación y garantía de las condiciones necesarias para la libertad académica y la autonomía Institucional. ✓ Formación para la ciudadanía. ✓ Pertinencia de los programas académicos, que debe evaluarse en función de la adecuación entre lo que la sociedad espera de las instituciones y lo que están haciendo. ✓ Remuneración competitiva de docentes y formación docente. Formular políticas claras sobre los docentes de la educación superior, como se indica en la recomendación relativa a la condición del personal docente de la enseñanza superior, aprobada por la conferencia General de la UNESCO en 1997. ✓ El proceso de aprendizaje exige la eliminación de los obstáculos como los inducidos por la pobreza, la lengua en la que se imparte la enseñanza, la capacidad-discapacidad. ✓ Promoción de la investigación ✓ Promoción de la movilidad nacional e internacional del personal docente y de los estudiantes como elemento esencial de la calidad y la pertinencia de la educación superior.
Participación	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Participación de gobierno e instituciones de educación superior, así como de todas las partes interesadas comprendidos los estudiantes y sus familias, los profesores, el mundo de los negocios y la industria, los

⁹³ NACIONES UNIDAS. El derecho a la educación de los migrantes, refugiados y solicitantes de asilo. Informe del Relator Especial del derecho a la educación. 2010. Disponible en http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/14session/A.HRC.14.25_en.pdf. (Consulta: 2010, noviembre 15).

	<p>sectores público y privado de la economía, los parlamentos, los medios de comunicación, la comunidad, las asociaciones profesionales y la sociedad para resolver los principales problemas que aquejan a la educación superior.</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Participación activa de los estudiantes en la vida académica, garantizando la libre expresión y el derecho a organizarse. ✓ Plan rector para garantizar la existencia de nuevas asociaciones y la participación de todos los interlocutores en todos los aspectos de la educación superior: proceso de evaluación, renovación de planes de estudios y los métodos pedagógicos, servicios de orientación y asesoramiento y, en el marco institucional vigente, formulación de políticas y dirección de los establecimientos. ✓ Definir y aplicar políticas destinadas a eliminar de la enseñanza superior todos los prejuicios fundados en el género y consolidar la participación de la mujer en todos los niveles y reforzar su intervención activa en la adopción de decisiones.
--	---

3.3.3. **Identificación de variables:** A cada una de las categorías del derecho le corresponde una serie de variables que derivan de la misma conceptualización del derecho y del contenido de las categorías. Son ejemplos de variables: oferta institucional, esfuerzos normativos, conocimientos e información disponible, medidas afirmativas, características de los bienes ofrecidos por el Estado, recursos económicos invertidos, fuentes de los recursos, participación en la formulación y ejecución, etc.

3.3.4. **Construcción de Indicadores:** El indicador es un dato o conjunto de datos cualitativos o cuantitativos que señala o indica “algo” que se ha seleccionado como relevante de un fenómeno.

La construcción de indicadores para medir el grado de realización de los derechos humanos no ha sido un asunto sencillo dentro de los espacios

gubernamentales, sin embargo, la definición expresa y detallada que ha hecho el Sistema Internacional de Derechos Humanos, especialmente las Observaciones Generales del Comité PIDESC, con relación a las obligaciones, estrategias, logros y principios de la acción estatal, son insumos que orientan la definición de variables e indicadores.

En este momento pueden ser útiles la formulación de preguntas sobre si el Estado está realizando o no las estrategias que contienen los instrumentos internacionales y sobre la puesta en práctica de los elementos que hacen parte de cada una de las categorías del derecho.

Tabla 6. Variables e Indicadores para la medición del derecho a la educación superior.

Categoría	Variable	Indicador
Disponibilidad	Instituciones de enseñanza	No. de instituciones de enseñanza superior públicas en el área rural y urbana. No. de instituciones de enseñanza superior privadas en el área rural y urbana.
	Infraestructura establecimiento	<ul style="list-style-type: none"> • No. de aulas por centro • Mobiliario por centro • Materiales por centro • Calidad de la infraestructura física: energía eléctrica, agua potable y saneamiento básico. • Instalaciones sanitarias • Bibliotecas • Servicios de informática

	Esfuerzo Normativo	Marco legal de protección del derecho a la educación superior de los jóvenes.
	Progresividad	Sistema de medición de progresividad.
Accesibilidad	Acceso no discriminatorio	<ul style="list-style-type: none"> • No. de cupos rural urbano. • Perfil exigido para el ingreso. • Cupos asignados a grupos tradicionalmente discriminados, de acuerdo a su presencia geográfica. • No. de programas de educación a distancia.
	Asignación presupuestaria	<ul style="list-style-type: none"> • Progresividad en la asignación presupuestaria a educación superior.
	Becas	<ul style="list-style-type: none"> • Adecuación e idoneidad del sistema de becas.
Aceptabilidad	Adecuación cultural	<ul style="list-style-type: none"> • Satisfacción de necesidades sentidas por la población. • Flexibilidad curricular.
	Finalidad de la enseñanza	<ul style="list-style-type: none"> • Cátedras de derechos humanos • Diversidad curricular • Actividades extracurriculares • Programas alternativos • Formación investigativa
	Libertad de enseñanza	<ul style="list-style-type: none"> • Marco jurídico de protección de la libertad académica. • Marco jurídico de protección de la autonomía universitaria.

Calidad	Docentes	<ul style="list-style-type: none"> • Políticas de docencia universitaria • Competitividad salarial y progresividad. • Cursos de actualización • Permanencia • Producción investigativa • Movilidad Nacional e internacional.
Sostenibilidad	Procedencia de Recursos	<ul style="list-style-type: none"> • Instituciones públicas • ONG • Organismos Internacionales • Privados
	Articulación del sistema.	<ul style="list-style-type: none"> • Estrategia global de desarrollo escolar en todos los niveles.
	Motivos Deserción Universitaria.	<ul style="list-style-type: none"> • Matricula • Uniforme • Material • Cupo • Adaptación • Discriminación • Distancia • Embarazo adolescente • Desintegración familiar • Laboral • Falta docentes • Alimentación.
	Educación para la ciudadanía	<ul style="list-style-type: none"> • Cátedras de derechos humanos y participación. • Practicas institucionales. • Formación académica de los docentes.

<p>Participación</p>	<p>Participación</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Formulación, ejecución y evaluación de políticas • Formulación, ejecución y evaluación de programas. • Marco jurídico de garantía de la participación. • Política de eliminación de prejuicios y promoción de participación de la mujer • Plan rector de garantía de participación de todos los actores.
-----------------------------	----------------------	--

Elaborado por Ximena Rincón Castellanos.

3.4. Aplicación del sistema de medición. Con la aplicación del sistema de medición que se ha elaborado hasta aquí es posible dar cuenta del cumplimiento de las obligaciones en cabeza del sujeto de obligaciones y del grado de ejercicio del derecho por parte de los ciudadanos. Una vez establecidas las obligaciones del Estado con relación al derecho, se identifican los actores responsables de cumplirlas y si las estrategias que están desarrollando apuntan al cumplimiento de esas obligaciones y si son coherentes con los principios del Enfoque.

Todas las categorías del derecho se relacionan entre si y aportan a la comprensión del alcance de otras. Por su parte, los indicadores y los resultados establecidos, exigen una interpretación cualitativa a la luz de los principios del enfoque.

3.4.1. Situación del derecho respecto de las obligaciones.

Aquí es necesario identificar a los sujetos de obligaciones relacionados con el derecho o derechos que involucra la política pública, dentro de los que

estarían actores gubernamentales, como Ministerios, Consejerías, Departamentos, etc.

Luego de identificar el actor, es necesario caracterizarlo de acuerdo a 5 criterios: naturaleza, funciones, rango de acción, cobertura y obligaciones. Una vez se han identificado a todos los actores con obligaciones respecto del derecho, se relacionan sus obligaciones con las estrategias que realiza y los contenidos de las categorías del derecho.

3.4.2. Situación del derecho respecto del ejercicio.

La identificación del grado de ejercicio que tienen los ciudadanos de sus derechos requiere de la realización de trabajo de campo que permita establecer la situación real de las personas y los impactos concretos de las estrategias desarrolladas por el sujeto de obligaciones. Aquí el marco teórico continúa siendo la conceptualización del derecho trabajada inicialmente. En este punto es muy importante indagar sobre la existencia y disponibilidad de instrumentos de exigencia del derecho.

La recolección de la información para establecer la situación del derecho respecto de las obligaciones y del ejercicio será más acertada en tanto haya mayor participación de actores claves a través de encuestas, entrevistas y otros instrumentos de recolección de información que exigen trabajo de campo.

4. CONCLUSIONES GENERALES

El Estado Colombiano ha ratificado todos los tratados internacionales de derechos humanos proclamados por la Organización de las Naciones Unidas, los cuales imponen obligaciones en materia de derechos humanos y políticas públicas. Estos instrumentos jurídicos, además de ser criterios de acción, constituyen mandatos inaplazables e inexcusables para el gobierno.

Sin embargo, el compromiso con estas obligaciones internacionales es débil y tímido. Colombia registra graves violaciones a las libertades individuales y falta de compromiso político con la realización de los derechos sociales y la reducción de la desigualdad social.

En ese sentido, es necesaria una nueva configuración de las políticas públicas, que visibilicen y hagan exigibles las obligaciones del Estado, y a la vez, permitan la construcción de un ciudadano consciente de sus derechos y de sus deberes, responsable de sí mismo y de su entorno.

Tanto la democracia como los derechos humanos necesitan ser comprendidos en nuevo plano de reflexión: la democracia, como deliberación pública entre ciudadanos libres e iguales que se reconocen intersubjetivamente; y los derechos humanos, como una unidad indivisible que se justifica en la dignidad humana irreductible y el desarrollo autónomo e integral de los seres humanos. La democracia descarta las visiones minimalistas de los seres humanos y de sus derechos.

En este nuevo escenario democrático, las políticas públicas deben cumplir un papel instrumental como correa de transmisión de los intereses sociales hacia el gobierno. Cumpliendo la tarea de crear las condiciones para que las personas se

desarrollen integralmente y gocen de las libertades necesarias para participar, en igualdad de condiciones, de los debates públicos que definen el rumbo social.

En ese sentido, los derechos humanos son entendidos como instrumentos necesarios para la consolidación de la democracia, y la democracia como el régimen político propicio para la garantía de los derechos. Las políticas públicas necesitan satisfacer simultáneamente el principio democrático y los derechos humanos. El primero garantiza la autonomía pública y privada de los ciudadanos, los hace protagonistas de los problemas sociales, convirtiéndolos en actores de la transformación, evitando el paternalismo.

Por su parte, los derechos humanos hacen posible el encuentro público de los ciudadanos, dotándolos de las libertades y condiciones necesarias para concurrir con iguales libertades y derechos y participar de un diálogo público no coercitivo y libre de constreñimiento. Este espacio público es el punto de intersección entre políticas públicas y democracia. Aquellas sólo deben responder a los intereses que la sociedad ha definido como colectivos y que resuelven la convivencia y el rumbo social.

De este modo, el núcleo duro de las políticas públicas debe estar ocupado por el principio democrático y los derechos humanos, que en conjunto garantizan la autonomía, libertad e inviolabilidad de todos los ciudadanos. Con esto se promueve el desarrollo integral del sujeto y del colectivo, en un contexto en el que sus vidas cobran significado y sentido.

Tras esta reflexión, la metodología del Enfoque Basado en Derechos Humanos representa una valiosa síntesis de elementos que el principio democrático y los derechos humanos pretenden rescatar en una política pública. Por esa razón, el último capítulo de este trabajo extrapola parte de la metodología del EBDH como una alternativa de comprensión y un marco de análisis de políticas públicas en el terreno del deber ser..

La lectura de las políticas públicas desde el EBDH abre la posibilidad de exigir, incluso, judicialmente la progresividad de las políticas públicas. Si bien es cierto, en Colombia nadie podría acudir ante un Juez de la República para exigir la creación de una plaza de estudios o de un empleo, la sociedad civil organizada si podría exigirle a un Juez que garantice la progresividad de las políticas públicas hacia la satisfacción plena e integral de los derechos humanos, ya que esta es una obligación concreta de los gobiernos.

El gobierno tiene a su disposición instrumentos jurídicos de orden constitucional, que lo facultan para regular la economía y el mercado a favor del desarrollo integral del ser humano y la democracia, por tanto, es inexcusable el incumplimiento de las obligaciones que tiene a su cargo el Estado a favor del bienestar general y particular.

El ser humano que le corresponde a la democracia, es un ser humano integral que cuente con el mayor número de libertades y capacidades posibles para realizar su proyecto existencial deseado, aquel que da sentido a su vida. Todas las políticas que se dirijan a los ciudadanos deben compartir esa visión y abandonar el minimalismo que las ha caracterizado. Disponer de todos los recursos posibles para el mayor desarrollo posible de todas y de todos.

A partir de esta investigación quedan preguntas por resolver en trabajos futuros, y entre ellas están ¿Cuál es el modelo institucional que le corresponde a políticas públicas con enfoque basado en derechos?

BIBLIOGRAFÍA

ABRAMOVICH, Víctor. Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo. En Revista electrónica de la CEPAL. No. 88. Abril de 2006.

ALARCON M., Giovanni. Aún no hay plata para llevar a cabo la segunda vuelta presidencial. En: Radio Santafé Online. Bogotá, 3, junio, 2010

ALEXY, Robert. Teoría de los derechos fundamentales. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Segunda Edición. 2007.

Alto Comisionado de las Naciones Unidas. Informe anual de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia. Consejo de Derechos Humanos. Paris. 2009.

ARTIGAS, Carmen. La incorporación del concepto de derechos económicos, sociales y culturales al trabajo de la CEPAL. 2003.

CONFERENCIA MUNDIAL SOBRE EDUCACIÓN SUPERIOR. Declaración Mundial sobre la educación superior en el siglo XXI, visión y acción y marco de acción prioritaria para el cambio y el desarrollo de la educación superior. Paris. 1998

CORREDOR. M, Consuelo. La política social en clave de derechos, Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. 2010.

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA Sentencia C-865/04.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA. Bogotá: Editorial, Leyer.

EFE | Elespectador.com. Aumentó en 26.000 solicitudes de subsidio por desempleo en EE.UU. En: El Espectador. com. Bogotá, 2, diciembre de 2010.

ESPEJO., Germán. Colombia se ahorraría \$90 mil millones si no hay segunda vuelta presidencial. En: El Espectador. com. Bogotá, 23, abril, 2010.

ENTREVISTA con Miguel Polo Rosero, Defensor del Pueblo de Colombia delegado para el seguimiento y evaluación de la política pública en derechos humanos. Bogotá, 15 de diciembre de 2010.

GIRALDO, Cesar. Protección o desprotección social. Bogotá: Ediciones desde abajo. 2007.

HABERMAS. Jürgen. Facticidad y Validez. Sobre el derecho y el estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso. Madrid: Trotta. 2008. 689 p.

HERREÑO, Ángel Libardo. ¿Todo o nada? Principio de integralidad de los derechos sociales. Bogotá; ILSA. 2008.

HOYOS VASQUEZ, Guillermo. SAÑUDO, María F. et. al. El enfoque basado en derechos humanos: Guía para su uso e incorporación en proyectos de cooperación al desarrollo. Ed. Javeriana. Bogotá. 2010.

INSTITUTO LATINOAMERICANO DE SERVICIOS LEGALES ALTERNATIVOS. TRIBUNAL DE MUJERES. et al. Informe Sombra al Comité del Pacto de Derechos Económicos Sociales y Culturales. Presentado a la 44th sesión del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Bogotá. ILSA: 2010.

KANT, Immanuel. Fundamentación de la metafísica de las costumbres. Madrid: Espasa Escalpe, 2006.154 p.

MALDONADO. Luis Fernando. Los Derechos Humanos como Política Pública. Colombia: una salida democrática en un país violento. Bogotá. Universidad Nacional de Colombia: 2007.

MOLINA Jesús. La pregunta por lo público. En El rescate de lo público. Poder financiero y derechos sociales. GIRALDO, Cesar (Com). Ediciones desde abajo. Bogotá: 2003.

MONTEALEGRE. L. Eduardo. Principio de proporcionalidad y políticas económicas. En Dialogo entre abogados y economistas., pp 63-78. Lectura desarrollada en el curso de Derecho Económico Constitucional de la Maestría en Derecho Económico de la Pontificio Universidad Javeriana. 2010.

NACIONES UNIDAS. A/CONF.157/23. Declaración y Programa de Acción de Viena. Conferencia Mundial de Derechos Humanos. Viena, 14 a 25 de junio de 1993.

NACIONES UNIDAS. A/HRC/11/8. El derecho a la educación de las personas privadas de la libertad. Informe del Relator Especial del derecho a la educación. Ginebra. UN: 2009.

NACIONES UNIDAS. A/RES/2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966

NACIONES UNIDAS. A/RES/41/128 Declaración sobre el derecho al desarrollo 1986.

NACIONES UNIDAS. A/RES/32/130 Distintos Criterios y Medios Posibles Dentro del Sistema de las Naciones Unidas para Mejorar el Goce Efectivo de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales.

NACIONES UNIDAS. Carta de Constitución de la UNESCO. Londres. UN: 1945.

NACIONES UNIDAS. Conferencia Internacional de Derechos Humanos. (1968). Proclamación de Teherán.

NACIONES UNIDAS. Declaración Universal de los Derechos Humanos. Paris. UN: 1948.

NACIONES UNIDAS. E/1999/22. Observación general N° 10 (1998): La función de las instituciones nacionales de derechos humanos en la protección de los derechos económicos, sociales y culturales.

NACIONES UNIDAS. El derecho a la educación de los migrantes, refugiados y solicitantes de asilo. Informe del Relator Especial del derecho a la educación. 2010.

NACIONES UNIDAS. El derecho a la educación de las personas privadas de la libertad. Informe del Relator Especial del derecho a la educación. 2009.

NACIONES UNIDAS. Guía General para la aplicación de la Declaración del Milenio. Ginebra: UN. 2001.

NACIONES UNIDAS. HRI/GEN/1/Rev.7. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General No. 3 sobre la índole de las obligaciones de los Estados Partes. Quinto período de sesiones (1990). Nueva York y Ginebra: UN, 2006.

NACIONES UNIDAS. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACDH). Preguntas frecuentes sobre el enfoque de

derechos humanos basados en la cooperación para el Desarrollo. Nueva York y Ginebra: UN, 2006.

NACIONES UNIDAS. Renovación de las Naciones Unidas. Un programa de reforma. Nueva York y Ginebra: UN, 1997.

NEALE, K. Policy and practice: international and comparative approaches to education and prison regimes. Dans Yearbook of correctional education, S. Duguid, éd. 1989.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA. Conferencia Mundial sobre Educación para Todos. Declaración mundial de educación para todos y marco de acción para satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje. Tailandia. 2000.

PETERS, Guy. La política de la burocracia. México. FCE. 1999. 542 p.

PLATAFORMA COLOMBIANA DE DERECHOS HUMANOS, DEMOCRACIA Y DESARROLLO. Hacia una estrategia educativa. Para aprender-enseñar Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC)". Editorial ILSA, Bogotá, 2006.

POGGE, Thomas. La pobreza en el mundo y los derechos humanos. Editorial Paidós. Barcelona. 2005.

RESTREPO. Manuel. Teoría de los derechos humanos y políticas públicas. Tunja: Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia. 2006.

ROTH. André Noel. Discurso sin compromiso. La política pública de derechos humanos en Colombia. Bogotá: Ediciones Aurora. 2006. 214 p.

SEN, Amartya. La idea de justicia. Bogotá: Taurus. 2010. 499 p.

STOTZKY. P, Irwin. Crear las condiciones para la democracia. En HONGJU, K. Harold. SLYE. C, Ronald (Com), Democracia deliberativa y derechos humanos. Barcelona: Gedisa. 2004.

UPRIMMY, Rodrigo. RODRIGUEZ, Cesar. Derechos Sociales: Justicia, Política y Economía en América Latina. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. 2010.