



CAPÍTULO 1:

POLÍTICAS PÚBLICAS LOCALES COMO ESCENARIO DE PARTICIPACIÓN Y EXIGIBILIDAD DE LOS DERECHOS

1.1. LOS DESCA COMO DERECHOS EXIGIBLES

Los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA, en adelante) son el conjunto de derechos que tienden a asegurar condiciones de bienestar material o de calidad de vida de la ciudadanía; se dice de ellos que concretan la dimensión positiva o real de la igualdad y que, en cierto sentido, complementan la noción de igualdad formal ante la ley que declaran la Constitución (artículo 13 de la CP) y los tratados internacionales.

Estos derechos a nivel universal se encuentran principalmente consagrados en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), adoptado mediante la Ley 74 de 1968, pero igualmente están presentes en diversos instrumentos y convenciones de derechos humanos de las Naciones Unidas¹. En el plano regional, la Convención Americana de Derechos Humanos² en su artículo 26 contempla a los DESC de manera muy genérica, razón por la cual la Organización de Estados Americanos (OEA) adoptó el Protocolo Adicional a la Convención en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (conocido como Protocolo de San Salvador³) que consagra estos derechos de manera más amplia, aunque sólo permite denuncias individuales ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos por violaciones a los derechos de libertad sindical y de la educación.

De acuerdo con el autor español Gregorio Peces Barba (1999, 60): *“los derechos económicos, sociales y culturales establecen a favor de sus titulares una prestación normalmente a cargo de los poderes públicos, aunque, en ocasiones, pueden estar a cargo de otros particulares. Se*

¹ Son ellos: la Convención de los Derechos del Niño, la Convención de Eliminación de Todas las Formas de Discriminación de la Mujer, la Convención de Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, la Convención contra la Tortura y otros Tratos Degradantes y la Convención de los Derechos de los Trabajadores Migrantes, entre otros.

² Aprobada en Colombia mediante la Ley 16 de 1972.

³ Aprobado mediante la Ley 319 de 1996.



les suele considerar como derechos de crédito, a otorgar a los titulares un título para exigir esa prestación de quien resulte obligado. La justificación de la intervención se basa en la convicción de que resuelve una carencia, en relación con una necesidad básica, que impide el desarrollo como persona y la libre elección de planes de vida de quien se encuentre en esa situación”.

En este sentido, los DESCA otorgan un **poder de reclamación** a la ciudadanía frente al Estado (y terceros) de todas aquellas garantías sociales que hacen que la vida sea digna también en términos de bienestar material. En otras palabras, los DESCA son derechos exigibles.

Los DESCA son derechos exigibles porque:

- Otorgan un “título” a las personas y ciudadanía (que son los sujetos activos) sobre garantías o “bienes” indispensables para llevar una vida decente (alimentación, agua, vivienda, educación, trabajo, salud, etc).
- Tal título dota a las personas y ciudadanía de un poder de reclamación frente al Estado (en primera instancia) y a los particulares. El Estado es el sujeto pasivo u obligado a respetar, satisfacer y proteger las garantías o bienes incluidos en los DESCA.
- Las obligaciones que tiene el Estado son las de respetar, cumplir y proteger a los DESCA.
- Los DESCA completan la noción liberal de la dignidad humana: al lado de las libertades personales, la dignidad requiere condiciones materiales para que las personas realicen (individual y colectivamente) sus proyectos de vida y tengan una vida decente.
- Los DESCA son exigibles en sus contenidos esenciales de manera inmediata y en sus contenidos progresivos de manera mediata.

1.1.1. LAS DOS VÍAS DE EXIGIBILIDAD DE LOS DERECHOS

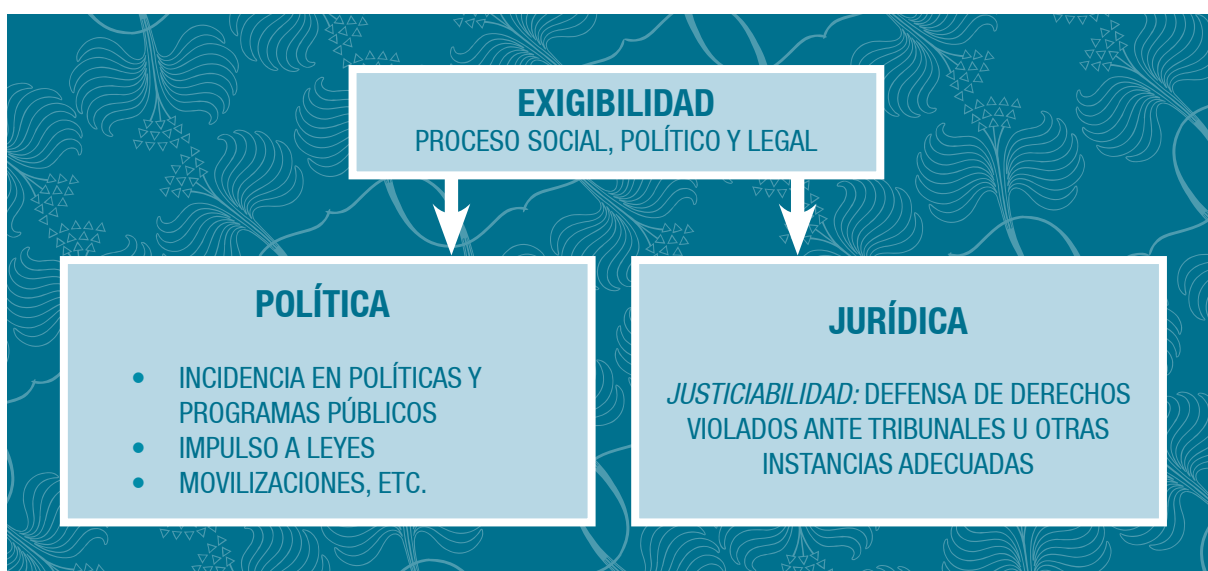
Existen dos grandes vías o rutas de exigibilidad de los DESCA:

- La *justiciabilidad*, o sea, el reclamo de los derechos ante los jueces y tribunales de justicia, en particular de sus contenidos esenciales, mediante el uso de recursos constitucionales y legales al alcance de todo/a ciudadano/a (acción de tutela,



acciones populares, acción de cumplimiento, recursos de reposición y apelación, revocatoria directa, etc).

- La *exigibilidad social y política* que incluye las tradicionales e históricas formas de lucha social para la conquista de los derechos humanos y de la dignidad, así como todas aquellas expresiones de participación popular para incidir en las políticas públicas mediante las cuales se desarrollan los contenidos programáticos de los DESCA.



Para profundizar en estas rutas:

consultar el Módulo “Aspectos fundamentales de los DESC” de María del Pilar Suárez Sebastián. 2010. Plataformas Colombiana e Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo. Bogotá.

Disponible en www.plataforma-colombiana.org

¿Con base en qué criterio se escoge una de las dos vías?. Esa es una pregunta determinante en la luchas por los DESCA, la respuesta se encuentra en qué tipo de cosa se reclama de determinado derecho, dicho de otra manera, cuál es el contenido concreto del derecho que se exige. Hay que recordar que los contenidos de los DESCA son de dos tipos: inmediatos y progresivos. Para los primeros, la ruta más conveniente es la de la justiciabilidad y para los contenidos progresivos la ruta socio-política es la más indicada como se verá a continuación.



Es necesario aclarar, sin embargo, que estas rutas no son excluyentes entre sí y, por el contrario, se pueden complementar dependiendo del caso y de la estrategia decidida por la organización social.

Por los objetivos de este material de formación sólo nos detendremos a estudiar la ruta socio–política de la exigibilidad de los DESCAs, en particular aquella que toca con las políticas públicas locales.

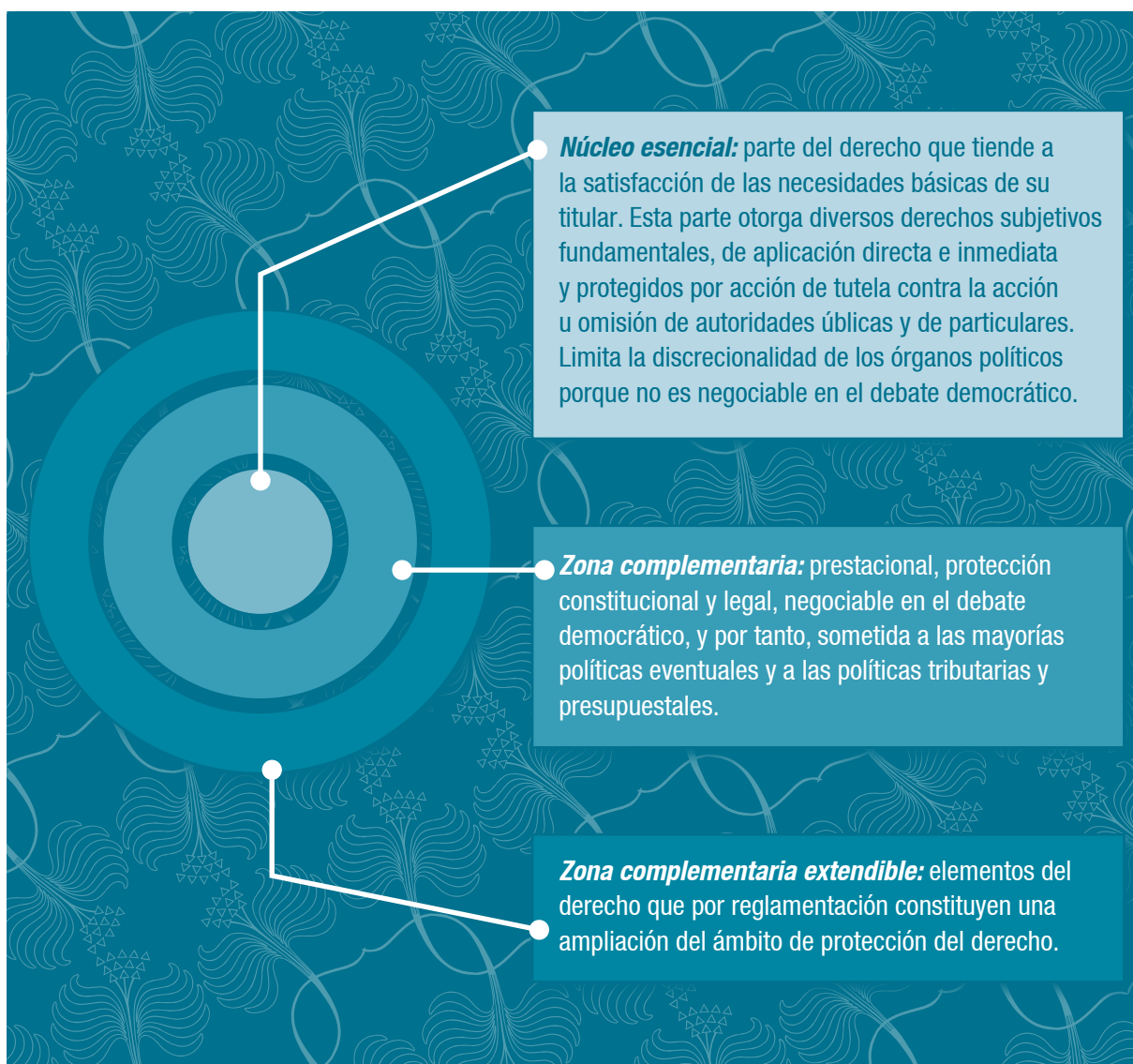
1.1.2. LA ESTRUCTURA DE LOS DESCAs

Para realizar la exigibilidad de los DESCAs varias cuestiones deben ser planteadas y determinadas antes de elegir la mejor ruta posible de reclamación:

- ¿el contenido, la prestación o satisfactor que se exige es esencial o progresivo?,
- ¿qué obligaciones incumple el Estado al no satisfacer, satisfacer deficientemente o retardar la satisfacción de ese contenido?,
- ¿qué instrumentos jurídicos o tratados de derechos humanos viola el Estado al no satisfacer ese contenido?. ¿Qué normas del derecho interno infringe?,
- ¿qué instituciones públicas y/o autoridades son las responsables de satisfacer el contenido reclamado?,
- ¿qué actores sociales y políticos existen en el territorio y qué posición tienen frente a nuestra reivindicación?, entre otras.
-

Los derechos están hechos de contenidos, prestaciones estatales o satisfactores concretos (algunos objetivos y otros subjetivos): recursos materiales, recursos humanos, instituciones, personal calificado, infraestructura, presupuesto público, normas, decisiones públicas, etc.

De manera general se identifican dos tipos de contenidos: un contenido básico, inmediato o **esencial** y otro contenido mediato o **progresivo**. El contenido básico también se conoce como *núcleo esencial* y el contenido mediato como *núcleo progresivo* o *zona de realización máxima*. El siguiente esquema (tomado de Góngora, 2003: 22) explica esta estructura interna de los derechos:



Por tanto, para hacer un buen proceso de reivindicación de derechos el reto se encuentra en precisar si el contenido violado y exigido pertenece al núcleo esencial o al núcleo progresivo del derecho en cuestión. Con base en esto se podrá seleccionar cuál es la ruta más eficaz de exigibilidad⁴, sin perder de vista que no son excluyentes.

Para la identificación de tales “núcleos” y sus contenidos (Varios Autores: 2010, 126) hay que acudir a varias fuentes:

⁴ Un desarrollo más amplio de cómo identificar el núcleo esencial y progresivo de los DESCAs se encuentra en el manual: Varios Autores. 2010. Los derechos sociales en la lucha contra la discriminación. Colección Útiles 12. ILSA. Bogotá. Págs, 125 y ss. Disponible en <http://ilsa.org.co:81/node/432>



- La Constitución y las leyes: en las normas que desarrollan los artículos constitucionales que contienen a los DESCA, pueden encontrarse los contenidos o prestaciones mínimas a cargo del Estado; en algunas leyes con relación con algunas poblaciones como mujeres, desplazados, etc.
- Las Observaciones Generales del Comité del PIDESC⁵.
- Las publicaciones del Programa de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas en Derechos Humanos –PROSEDHER⁶.
- La jurisprudencia de la Corte Constitucional⁷.

La Corte Constitucional determinó en la sentencia C-251 de 1997, mediante la cual declaró la exequibilidad de la Ley aprobatoria de del Protocolo de San Salvador, adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos, que los contenidos básicos de un DESCA son una obligación de inmediato cumplimiento por el Estado:

El deber de realización progresiva de los DESCA prestacionales no significa que no pueda haber violación de los mismos, debido a omisiones del Estado o a actuaciones insuficientes de su parte. En efecto, así como existe un contenido esencial de los derechos civiles y políticos, la doctrina internacional considera que existe un contenido esencial de los derechos económicos y sociales, el cual se materializa en los “derechos mínimos de subsistencia para todos, sea cual fuere el nivel de desarrollo económico”.

Por ende, se considera que existe una violación a las obligaciones internacionales si los Estados no aseguran ese mínimo vital, salvo que existan poderosas razones que justifiquen la situación. Además, el Estado adquiere el compromiso de tomar “todas las medidas que sean necesarias, y, hasta el máximo de los recursos disponibles”, por lo cual, si se constata que los recursos no han sido adecuadamente utilizados para la realización de estos derechos, también se puede considerar que el Estado está incumpliendo sus obligaciones internacionales.

⁵ Ver <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/comments.htm>

También el link: http://www.observatoriopoliticasocial.org/index.php?option=com_content&view=article&id=677:observaciones-onu&catid=59

⁶ Ver http://www.defensoria.org.co/red/?_item=0009&_secc=00&ts=1

⁷ Una reciente sistematización de la jurisprudencia la hizo el Observatorio de Justicia Constitucional de la Defensoría del Pueblo que publicó en dos tomos una recopilación de sentencias de la Corte, mostrando los avances en la protección de derechos de algunas poblaciones o sectores sociales. Estos libros pueden descargarse del link http://www.defensoria.org.co/?_s=ojc&_es=0&_a=0



1.1.3. LAS OBLIGACIONES DEL ESTADO

El PIDESC impone al Estado el cumplimiento de obligaciones jurídicas internacionales. En la Observación General No. 3 del Comité del PIDESC aclara el sentido y alcance de estas obligaciones. Toda violación que se denuncie de los DESC debe hacerse identificando qué obligación deja de cumplir el Estado:

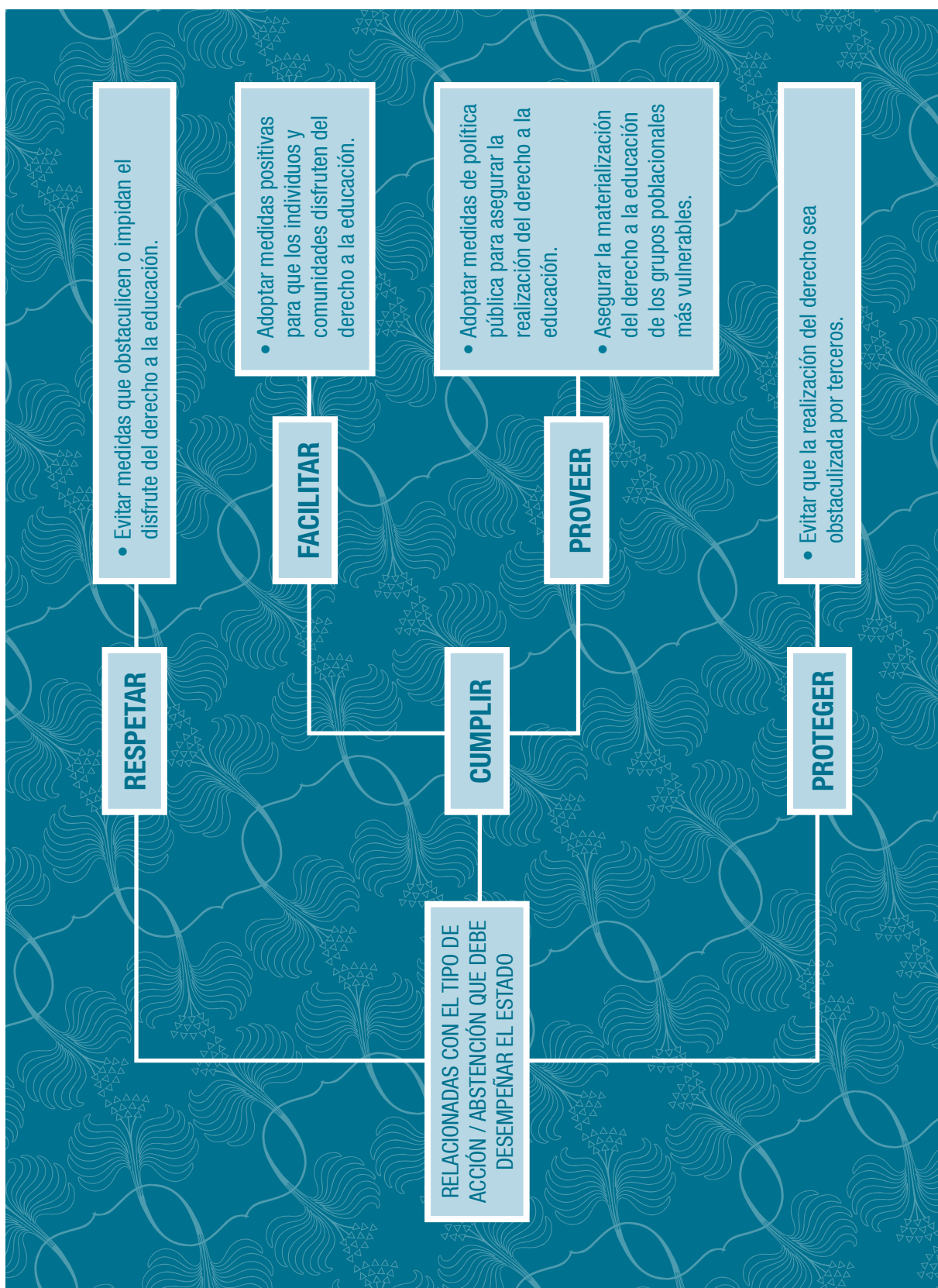
Por lo mismo, no basta con decir “se viola el derecho a la educación con la situación X”, sino “el Estado viola el contenido ... del derecho a la educación con la situación X, al incumplir la obligación Y, prevista en estos tratados... que le imponen el deber de...”. Se trata de ir mejorando nuestra capacidad argumentativa respecto a las reivindicaciones de derechos que hacemos.

En los tratados de derechos humanos existen al menos tres tipos de obligaciones del Estado (Pérez Murcia, Luis: 2004, 49), a saber:

✦ *Obligaciones relacionadas con la acción que debe desempeñar el Estado: son las obligaciones de respetar, proteger y cumplir.*

Estas son las obligaciones generales del PIDESC. Una breve explicación es la siguiente:

- La obligación de respetar: le impone límites al Estado frente a los DESC por lo que se dice que es una obligación de carácter negativo. Al Estado le está prohibido, por su acción o por su omisión, obstaculizar o impedir el goce de los derechos: no dañar a la salud, no dañar a la educación, no dañar al trabajo, etc.
- La obligación de proteger: le impone el Estado de un lado el deber de velar que terceros (particulares, empresas, bancos, grupos de presión, grupos armados) respeten a los DESC y, de otro lado, el deber de proveer mecanismos para su defensa.
- La obligación de cumplir: es prestacional o de carácter positivo en sentido estricto. El Estado debe promover a los DESC con medidas que faciliten su goce: asignar recursos, impulsar políticas, etc. Debe también hacerlos





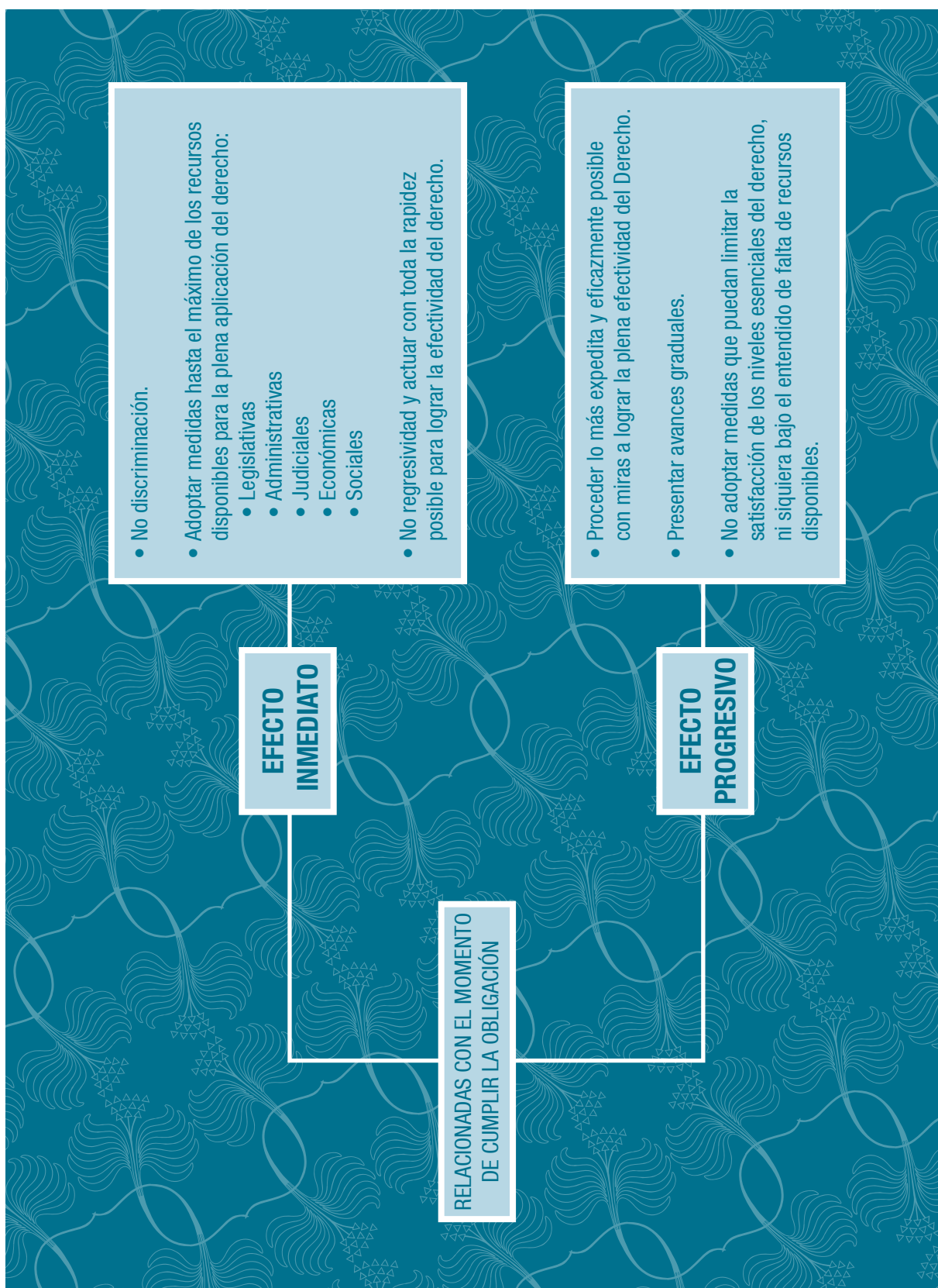
efectivos directamente cuando un individuo o grupo no puede ponerlos en práctica por que se encuentra en situación de vulnerabilidad o de precariedad material.

✦ *Obligaciones relacionadas con el momento del cumplimiento por parte del Estado: son obligaciones con efecto inmediato y obligaciones de cumplimiento progresivo.*

Estas son las obligaciones específicas del PIDESC, que se dividen en inmediatas y progresivas. Entre ellas se encuentran:

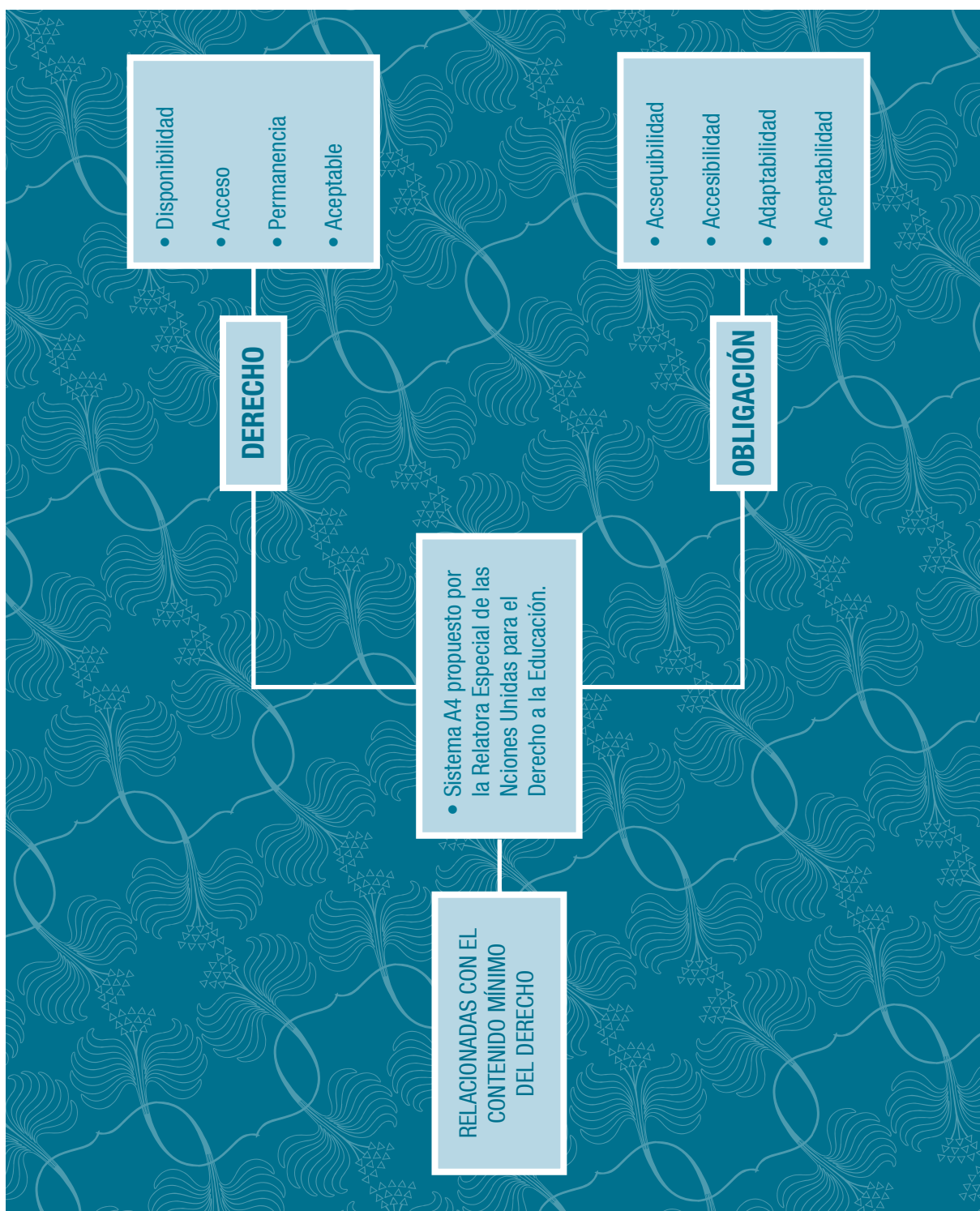
- Adoptar medidas, máximo de recursos, progresividad (artículo 2.1 Del pidesc),
- No discriminación (artículo 2.2),
- Aplicación a nacionales y no nacionales de un país (artículo 2.3),
- Igualdad de derechos entre hombres y mujeres (artículo 3),
- Limitaciones excepcionales a los desca (artículo 4),
- No interpretación del pacto en perjuicio de otros instrumentos internacionales (artículo 5),
- Rendición de cuentas (artículos 16.1 Y 17),
- Aplicación en el ámbito nacional y local (artículo 28).

En varias Observaciones Generales el Comité del PIDESC ha aclarado que si bien el Pacto dispone su puesta en práctica de manera gradual pues reconoce las restricciones debidas a las limitaciones de los recursos disponibles, impone también a los Estados Partes diversas obligaciones con efecto inmediato. Particularmente son obligaciones de cumplimiento inmediato las de la adopción de medidas adecuadas, la destinación del máximos de los recursos disponibles, la de no discriminación y la de progresividad (y no regresividad).





✦ *Obligaciones relacionadas con el contenido mínimo del derecho en cuestión.*



Tomado de Pérez Murcia, Luis 2004: 49



De manera más concreta el sistema de las 4 A en el derecho a la educación se desgrega de la siguiente forma:

DIMENSIÓN DEL DERECHO	COMPONENTES DEL DERECHO	OBLIGACIONES DEL ESTADO	CONTENIDOS DE LOS DERECHOS	
			OBLIGACIONES DE CUMPLIMIENTO INMEDIATO	OBLIGACIONES DE CUMPLIMIENTO PROGRESIVO
DERECHOS EN LA EDUCACIÓN	DISPONIBILIDAD	ASEQUIBILIDAD	• Disponibilidad de infraestructura educativa. • Disponibilidad de educación gratuita. • Disponibilidad de cupos escolares. • Disponibilidad de grupos de Enseñanza. • Infraestructura adecuada • Disponibilidad de docentes y de instrucción académica para docentes. • Libertad de los agentes privados de establecer y dirigir instituciones de enseñanza.	• Implantar un sistema de escuelas. • Programas de Alfabetizaciones. • Condiciones materiales del cuerpo docente y sueldos competitivos.
	CALIDAD	ACEPTABILIDAD	• Normas mínimas de enseñanza. • Inspección y vigilancia del sistema educativo • Sistema de seguimiento y evaluación. • Planes de estudio orientados al cumplimiento de objetivos de la educación. • Disciplina escolar compatible con la dignidad humana. • Libre elección de educación. • Igualdad de calidad en educación. a grupos más vulnerables. • Respeto a la libertad académica.	• Orientación académica.



DERECHO A LA EDUCACIÓN	ACCESO	ACCESIBILIDAD	• Acceso sin discriminación protección contra toda forma de discriminación. • Educación básica pública, obligatoria y gratuita para todos los niños y las niñas. • Asegurar el acceso a la educación básica a toda la población. • Plan de acción para asegurar principio de enseñanza obligatoria y gratuita. • Adoptar y aplicar una estrategia nacional de educación: fundamental y secundaria. • Garantizar que los criterios de selección para acceder a una institución educativa sea académicos. • Implantar un sistema adecuado de becas para las poblaciones más vulnerables. • Asegurar accesibilidad económica a educación básica mediante la aplicación inmediata de su gratuidad. • Accesibilidad material a la educación básica (acceso geográfico) • Erradicar el analfabetismo.	• Accesibilidad económica a educación superior • Acceso a programas de alfabetizaciones para adultos. • Fomentar enseñanza básica para quienes no han recibido o terminado el ciclo completo de primaria. • Generalizar instrucción técnica y profesional para garantizar plena efectividad del derecho al trabajo.
DERECHOS POR LA EDUCACIÓN	PERMANENCIA	ADAPTABILIDAD	• Permanencia en el sistema educativo. • Educación adaptada a las necesidades de los niños y las niñas. • Medidas para fomentar asistencia regular a clases. • Prestación eficiente y continua del servicio educativo. • Prohibir y eliminar toda forma de discriminación que afecte la permanencia. • Igualdad de trato y libre desarrollo de la personalidad. • Debido proceso en imposición de sanciones.	• Formular planes de educación idóneos para todas las edades. • Establecer servicios de guarda escolar para niños y niñas que sus padres trabajan.



El esquema de las 4 A es muy valioso a la hora de identificar específicamente el contenido del derecho que el Estado viola. Reiteramos que no se trata de denunciar en abstracto que tal o cual derecho se viola, sino de armar un argumento completo y sustentado: “El Estado viola el derecho a la educación al no disponer de presupuesto suficiente, incumpliendo con ello su deber de asequibilidad del derecho y sus obligaciones internacionales de respeto y de cumplimiento...”.

1.2. NOCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Las políticas públicas son el “Estado en acción” en la búsqueda del bien común o en la procura de soluciones a problemas socialmente relevantes. La política pública, es el conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y, por los medios y las acciones que son dispuestos, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos y para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática (Roth, 2002: 26).

Las políticas públicas son instrumentos a través de los cuales el Estado debe cumplir con los fines y principios que le señala la Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos. El principio más importante que debe realizar el Estado es el de garantizar la vida en condiciones de dignidad, y para ello no tiene más alternativa que la de satisfacer las exigencias básicas de todos los derechos.

1.2.1. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS COMO PROCESO Y JUEGO DE ESTRATEGIA

Las políticas públicas son un medio adecuado para la concreción de los derechos. Es importante entender la política pública como un proceso decisonal y como un conjunto de acciones promovidas por los gobiernos en interacción con la sociedad para enfrentar situaciones problemáticas en una perspectiva de promoción y realización de los derechos y de prevención de sus vulneraciones.

Para lograr incidir efectivamente se requiere tener presente que las políticas públicas están sometidas a un ciclo que ocupa unas etapas o fases que el profesor Andre–Noel Roth ha explicado así:



FASE I IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA	FASE II FORMULACIÓN DE SOLUCIONES O ACCIONES	FASE III TOMA DE DECISIÓN	FASE IV IMPLEMENTACIÓN	FASE V EVALUACIÓN
• Apreciación de los acontecimientos. • Definición de un problema. • Agregado de intereses. • Organización de las demandas. • Representación ante las autoridades públicas.	• Elaboración de respuestas. • Estudio de soluciones. • Adecuación a los criterios.	• Creación de una coalición. • Legitimación de la política elegida.	• Ejecución. • Gestión y administración. • Producción de efectos.	• Reacciones a la acción. • Juicio sobre los efectos. • Expresión.
DEMANDA DE LA ACCIÓN PÚBLICA	PROPUESTA DE UNA RESPUESTA	POLÍTICA EFECTIVA DE ACCIÓN	IMPACTO SOBRE EL TERRENO	ACCIÓN POLÍTICA O REAJUSTE



En la primera fase: una situación es percibida como problemática por los actores políticos y sociales. La política pública comprende la definición de metas, de estrategias y tácticas, los análisis prospectivos y retrospectivos, la coordinación de las diferentes medidas necesarias, las medidas de implementación y los mecanismos de evaluación. Los sindicatos, los gremios y los partidos políticos hacen una lectura del problema lo traducen en su lenguaje y solicitan una acción pública. Se busca que el problema esté inscrito en la agenda del sistema político.

En la segunda fase: una vez lograda la inscripción en la agenda gubernamental, la administración trata de aclarar el problema y propone una o varias soluciones al mismo. En la definición de objetivos se establece una especie de juego entre actores sociales y sus estrategias.

En la tercera fase: los actores e instituciones autorizados para tomar la decisión (gobierno, congreso) examinan la solución o las soluciones existentes, y deciden la respuesta.

La cuarta fase: se refiere a la implementación práctica de la decisión. Por lo general es la administración la encargada de implementar la solución escogida por el decisor, es decir, de traducir la decisión en hechos concretos.

La quinta fase: se refiere a la evaluación. La respuesta dada al problema y los impactos causados por su implementación son evaluados por los actores sociales y políticos, durante el proceso (ex ante) y luego del mismo, sobre sus resultados (ex post).

• ¿Cómo un problema ingresa en la agenda pública?

- el tema debe ser de interés colectivo.
- el tema debe ser de la competencia de las autoridades públicas locales, por lo cual es necesario tener certeza que ellas están obligadas a hacer algo.



- el tema: su comprensión y sus posibles soluciones, dan lugar a un complejo juego de estrategia dónde se enfrentan diversos actores sociales y políticos, con intereses muchas veces opuestos.

Es indispensable conocer a los diversos actores (aliados, opositores, indecisos, etc) que hacen presencia en el territorio y revisar el nivel de influencia que tienen frente al asunto de interés público que se discute. Para eso se hace un mapa de poder que permite precisar qué estrategia se tendrá frente a cada actor, también se requiere hacer un mapa o cartografía institucional para saber con precisión qué autoridades deben concurrir a resolver el problema y en qué grado deben hacerlo.

Teniendo en cuenta que quienes participan en la formulación e implementación de las políticas públicas son diversos actores institucionales, sociales, económicos y políticos es comprensible que la incidencia en políticas públicas es un juego de estrategia para lograr influenciar a quienes toman las decisiones. Usualmente son múltiples los actores que inciden en la toma de una decisión pública, motivo por el cual es necesario identificarlos y plantear una estrategia para que sean nuestros aliados.

Lo importante es involucrarse en la etapa de definición del problema y hacer propuestas viables con el fin de que el asunto que nos interesa sea atendido por la institucionalidad, de acuerdo con enfoques que privilegien el bienestar social y la garantía de los derechos. Veamos el siguiente ejemplo:

Problema socialmente relevante: No hay educación de calidad en la vereda “X” del municipio “Y”. Existe hacinamiento escolar. No hay dotación escolar, infraestructura y personal docente para 85 niños y niñas.⁸

⁸ Realizado por Isabel Rojas con base en: Fundación Chasquinet. 2004. Manual de Políticas Públicas. Quito. Disponible en: <http://www.tele-centros.org/politicas/ManualPoliticasPublicas.pdf>



Problema socialmente relevante: No hay educación de calidad en la vereda "X" del municipio "Y". Existe hacinamiento escolar. No hay dotación escolar, infraestructura y personal docente para 85 niños y niñas.								
ACTORES RELEVANTES		ALIADO	INDECISO	OPOSITOR	FUERTE	MEDIO	DÉBIL	¿TIENE UNA PROPUESTA PROPIA?
DECISORES ESTATALES	Secretaría Departamental de Educación			X	X			Si: Trasladar a los niños/as al colegio de otra vereda sin asumir los costos de transporte, ni tener un plan de mejoramiento de la escuela de la vereda.
	Secretaría de Bienestar Social			X	X			Si: Adecuar temporalmente la cocina del colegio para aulas sin contratar personal docente, ni tener un plan de mejoramiento de la escuela de la vereda.
ORGANIZACIONES NACIONALES E INTERNACIONALES	Coalición nacional por el derecho a la educación	X				X		Si: Apoyar el reclamo del comité de derechos humanos de la vereda y realizar acciones políticas ante el Ministerio de Educación para que conozca la situación escolar municipal.
	Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo	X				X		
ACTORES ECONÓMICOS	Colegios privados	X				X		Si: Proponen bajar los costos de matrícula para los niños/as de la vereda que se inscriban en sus instalaciones.
	Empresas petroleras			X	X			Si: Proponen donar algunas sillas y mesas de estudio como parte de su política de Responsabilidad Social Empresarial.



ACTORES POLÍTICOS E INSTITUCIONALES	Concejales y Diputados	X						Si: Proponen destinar recursos municipales y departamentales para la ampliación de aulas y dotación escolar para el año 2012.
	Personería Municipal	X						Si: Apoya al comité de derechos humanos de la vereda.
ACTORES SOCIALES	Comité de Derechos Humanos de la vereda	X					X	Si: Propone el cumplimiento pleno del derecho fundamental a la educación básica, gratuita y de calidad para los niños/as. Exige que el municipio y el departamento dispongan inmediatamente una partida presupuestal para un plan de contingencia que permita la educación de los niños/as durante el 2011, con medidas como la contratación por parte del municipio de rutas escolares interveredales y servicio de alimentación escolar.
								Destinación de recursos para que en el 2012 exista ampliación de las aulas, adquisición y dotación escolar, nombramiento de personal docente necesario y mejoramiento de infraestructura
		X					X	Si: Apoya al comité de derechos humanos de la vereda.
	Pastoral social	X						No: Desconocen el problema.
	Asociación de juntas de acción comunal	X						Si: Apoya al comité de derechos humanos de la vereda.
	Organización campesina "El Tejar"							



Con este ejemplo podemos anotar que el análisis de los actores y sus propuestas es importante en la medida que podemos identificar opositores, aliados e indecisos que pueden apoyar nuestras propuestas de solución del problema que afecta a la comunidad con miras de que sea nuestra opción de política pública la que adopten aquellos que son los encargados de disponer la infraestructura institucional y presupuestaria para la concreción de soluciones.

1.3. PERCEPCIÓN NEOLIBERAL DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Una radicalización de la visión participativa de las políticas públicas fue introducida por el neoliberalismo a partir de los años ochentas del siglo anterior.

Se volvió usual, en el ámbito de las reformas neoliberales, que el Estado delegue y responsabilice a la sociedad civil⁹ de la prestación de las políticas públicas o de los servicios públicos que le eran inherentes. Esto conllevó a dos situaciones problemáticas: (i) la privatización de los servicios públicos, convirtiendo los derechos sociales y colectivos en mercancías que se negocian en el mercado, y (ii) la funcionalización de la ciudadanía a los fines del ajuste estructural del Estado¹⁰, con lo cual las comunidades asumen las cargas públicas, en muchas ocasiones en condiciones de explotación laboral. Tal es el caso de las 80 mil madres comunitarias que en Colombia fueron encargadas de ejecutar la política pública de atención a la infancia más pobre, y a las que el Estado les ha negado por más de veinte años su condición de trabajadoras, considerando su labor como “trabajo solidario y voluntario”, con lo cual ha evadido el pago de las mínimos derechos y prestaciones laborales.

9 El concepto de sociedad civil es ambiguo: incluye tanto organizaciones sociales ligadas al mercado (con fines de lucro) como a las organizaciones naturales de la comunidad (sin fines de lucro) (De Sousa Santos, 2003: 135). La sociedad civil genéricamente expresa un “complejo autónomo de estructuras político–sociales que intermedian las acciones de los individuos o los grupos con formas organizadas e institucionalizadas del poder” (Wolkmer 2002: 136), y que juegan dialécticamente, a favor o en contra del *statu quo*.

10 Ajuste que se expresó en diferentes formas: reducción de las funciones públicas a su mínima expresión: privatización de los activos públicos (empresas, servicios públicos, etc), despidos masivos de servidores públicos y flexibilización laboral, control del déficit fiscal a través del recorte al gasto social, apertura a los mercados internacionales, etc. Todas estas medidas fueron adoptadas siguiendo la disciplina macroeconómica impuesta por el neoliberalismo ortodoxo con el llamado Consenso de Washington. Para ampliar conocimientos sobre estas políticas neoliberales consultar el artículo: Mengo, Renee Isabel. 2009. Influencia neoliberal en la reforma del Estado en Latinoamérica. Ciclos y representantes.

Disponible en: <http://rcci.net/globalizacion/2009/fg830.htm>



Aunque la constitución declara en el artículo 365 que los servicios públicos podrán ser prestados por el Estado y, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares, esta autorización no puede llevarse a cabo en detrimento de otras garantías constitucionales como los derechos laborales protegidos en los artículos 25 y 53 de la Carta Política.

Si las políticas públicas implican necesariamente *acción pública*, de entrada debemos distinguir claramente entre *los roles* que debe cumplir el *Estado* y la *sociedad civil* en esta materia. El Estado es el responsable, finalmente, de decidir y ejecutar las políticas públicas, correspondiéndole a la sociedad civil un papel activo de incidencia, orientación –en determinados sentidos– y seguimiento a las políticas públicas, siendo cuestionable que pueda asumir su realización de forma autónoma a la institucionalidad estatal.

Es necesario, por tal razón, en la participación ciudadana en las políticas públicas, mantener diferenciados los roles que debe cumplir el Estado y la sociedad civil para cerrar posibilidades a la llamada “descentralización funcional” (o neoliberal), a través de la cual el Estado responsabiliza a las comunidades de la prestación y satisfacción de los derechos sociales y colectivos. Es legítimo que las comunidades participen directamente de la ejecución de los servicios públicos, pero es imprescindible que los costos laborales y sociales que implican estas actividades estén plenamente reconocidos por las administraciones públicas.

1.4. PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y LEGITIMIDAD DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

La política pública tradicionalmente ha sido un asunto encargado a la rama ejecutiva, sin embargo es necesario que los destinatarios de la misma, puedan participar desde la etapa de formulación en la identificación de la problemática que los afecta.



Se cree de manera errónea que hay una serie de personas, comités o comisiones (como es lo usual en la administración pública), encargados de revisar y analizar una situación que merece una solución; en consecuencia se espera que otros identifiquen el problema y definan herramientas para solucionarlo. Es decir, hay una noción dominante dentro de lo que se constituye como la administración pública que nos exige que la construcción de las políticas públicas estén confinadas a una determinada tecnocracia. Pero ceñirse a esta forma de concebir tal construcción, es reproducirla y fortalecerla.

La ciudadanía no se ha percatado que la discusión de la situación problemática es una cuestión eminentemente política. Consiste en un problema de poder, en términos de la participación en la identificación de la situación y en la formulación de la solución. Se puede decir que el problema, como es concebido en la política pública (desde la visión tecnocrática tradicional), muchas veces no corresponde a la manera como realmente es, en otras palabras, desde tal concepción, muchas veces los problemas se crean o se imaginan de una manera diferente a la que realmente se viven.

Cuando no se participa existe sólo una visión en la formulación del problema, lo que genera visiones sesgadas de la realidad que se pretende atender; si en lugar de ello, se concibe desde un comienzo la discusión de la situación en un espacio participativo, se podría enriquecer y construir una política pública más legítima para solucionar o mitigar un determinado problema en toda su complejidad.

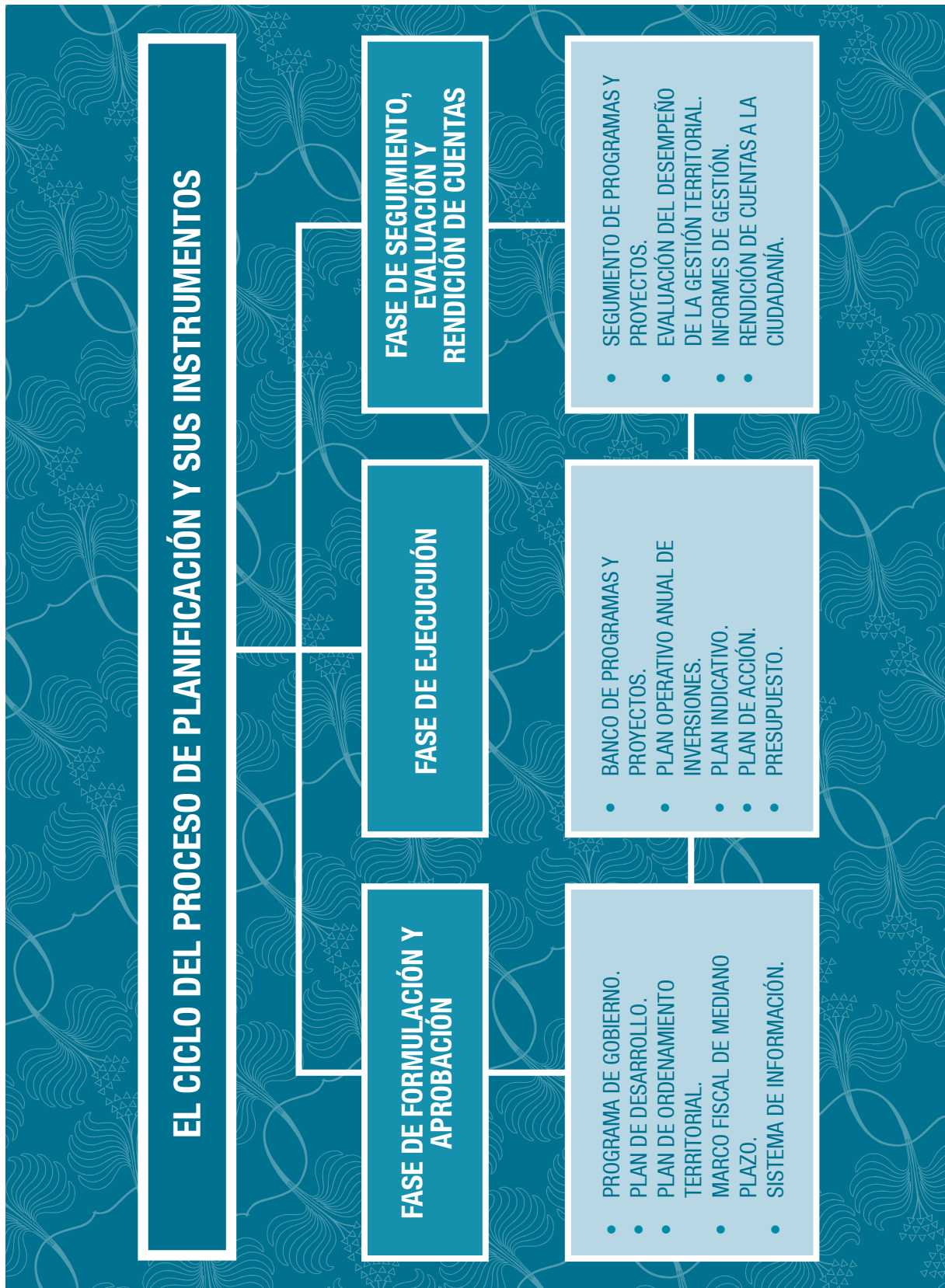
De esta manera, puede decirse que las políticas públicas, para que tengan un alto grado de eficacia, eficiencia, pero sobretodo efectividad y legitimidad, deben fundarse sobre principios democráticos, en términos de la participación en la construcción del problema, pues los que mejor conocen los problemas son los que los viven, además ese ejercicio es el que permite entender que se debe resolver los problemas de la forma que le importe o le interese al afectado. Es evidente entonces que se necesita la multiplicidad de las visiones que perciben el problema, para poder tener una construcción compleja, pero sobre todo acertada del mismo, por lo tanto, hay necesidad de abrir un amplio espacio de participación en el proceso de política pública (Roth, 2007: 39 y ss).



1.5. PLANEACIÓN LOCAL Y CICLO DE LA POLÍTICA PÚBLICA

El ciclo de la política pública local se reproduce en Colombia alrededor de los Planes de Desarrollo Territorial (Municipal y Departamental), que se constituyen como los instrumentos y medios de focalización de las intervenciones públicas (el hacer del Estado) durante la vigencia de una administración local electa por cuatro años. Este ciclo de planeación de las políticas públicas locales se reglamentó mediante la Ley 152 de 1994. Esta normativa establece los procedimientos para elaborar, aprobar, ejecutar y evaluar los Planes de Desarrollo conforme a las prioridades de los grupos sociales que conforman la entidad territorial y el programa de gobierno del candidato/a electo/a, además de definir los mecanismos para su armonización e interrelación con los procesos presupuestales, y las funciones de cada dependencia e instancia que participa en el proceso, en el cual la sociedad civil tiene un papel relevante tanto con los Consejos Territoriales de Planeación como con el ejercicio de diferentes formas del control ciudadano .

De acuerdo con esta normativa, el ciclo de la política pública que se expresa en los planes de desarrollo sigue las siguientes etapas, que en un módulo posterior se desarrollarán:





BIBLIOGRAFÍA

De Sousa Santos, Boaventura. 2003. La caída del angelus novus. Para una nueva teoría social y una nueva práctica política. ILSA. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.

DNP y ESAP, El Plan de Desarrollo y sus instrumentos para la gestión: 2008–2011. Bogotá, octubre de 2007.

Fundación Chasquinet. 2004. Manual de Políticas Públicas. Quito. Disponible en: <http://www.tele-centros.org/politicas/ManualPoliticasPublicas.pdf>

Góngora, Manuel. 2003. El derecho a la educación. En la constitución, la jurisprudencia y los instrumentos internacionales. Defensoría del Pueblo. Bogotá.

Mengo, Renee Isabel. 2009. Influencia neoliberal en la reforma del Estado en Latinoamérica. Ciclos y representantes. Disponible en: <http://rcci.net/globalizacion/2009/fg830.htm>

Peces Barba, Gregorio. 1999. Derechos sociales y positivismo jurídico. Editorial Dykinson – Instituto de Derechos Humanos “Bartolomé de las Casas”, Cuadernos N°11. Madrid.

Pérez Murcia, Luis Eduardo. 2004. Sistema de seguimiento y evaluación de la política pública educativa a la luz del derecho a la educación. Defensoría del Pueblo. Bogotá.

Roth Deubel, André–Noël. 2002. Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación. Ediciones Aurora. Bogotá.

Roth Deubel, André–Noël. 2007. Políticas públicas: conceptos, debates y diseño. En: Desconstruyendo lo público. Colección útiles No. 7. ILSA. Bogotá.

Secretaría de educación y cultura. Municipio de Bello –Antioquia. 2009. Política pública de educación con enfoque de derechos en el municipio de Bello. Comfenalco Antioquia; Unicef.

Suárez Sebastián, María del Pilar. Módulo “Aspectos fundamentales de los DESC”. 2010. Plataformas Colombiana e Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo. Bogotá. Disponible en www.plataforma-colombiana.org

Varios Autores. 2010. Los derechos sociales en la lucha contra la discriminación. Colección Útiles 12. ILSA. Bogotá. Disponible en <http://ilsa.org.co:81/node/432>

Wolkmer, Antonio Carlos. 2002. Sociedad civil, poder comunitario y acceso democrático a la justicia. En: Revista El otro Derecho. No. 26–27. ILSA. Bogotá



TALLER N° 1

TEMA: POLÍTICAS PÚBLICAS LOCALES COMO ESCENARIO DE PARTICIPACIÓN Y EXIGIBILIDAD DE LOS DERECHOS

Objetivos:



- Comprender que las políticas públicas locales son un instrumento valioso para la exigibilidad de los derechos sociales.
- Concebir las políticas públicas como proceso de incidencia.



ACTIVIDADES PARA LA COMPRENSIÓN:

1. Describa tres ideas fuerza sobre la lectura sobre la incidencia política:

a

b

c



2. Elabore un concepto sobre políticas públicas explicando por qué son una vía de exigibilidad de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA).

3. ¿Qué riesgos implica la descentralización funcional del Estado neoliberal para la participación ciudadana en las políticas públicas?.

4. Defina qué es el núcleo esencial de un derecho y qué es el núcleo de realización progresiva.



5. ¿Por qué es importante partir de la identificación de los contenidos del núcleo esencial y del núcleo progresivo para hacer procesos de exigibilidad de los DESCA?

6. En la siguiente situación identifique: el derecho violado y los contenidos esenciales y progresivos presuntamente vulnerados.

En la vereda El Tablón del municipio de San Luis 23 niños y niñas que pasan al sexto grado han quedado por fuera del sistema educativo debido a que en las dos maestras de la escuela pública localizada allí, fueron reubicadas en un centro escolar del casco urbano por: (i) “necesidad del servicio” y (ii) a que la infraestructura de la escuela veredal El Tablón amenaza ruinas y no tiene dotación escolar. La secretaria de educación informó a las familias que debían matricular a los niños y niñas de la vereda en el centro escolar del sector urbano del municipio que dispone de cupos. A pesar que las familias hicieron la solicitud de transporte escolar dado que la vereda queda distante a 30 minutos en bus, la administración manifestó que no contaba con recursos para este servicio.

Trabajar la siguiente matriz:



DERECHO/S VIOLADO/S	DIMENSIONES O ATRIBUTOS DEL DERECHO	CONTENIDOS ESENCIALES VIOLADOS	CONTENIDOS PROGRESIVOS POR RECLAMAR
	Accesibilidad		
	Asequibilidad		
	Aceptabilidad		
	Adecuación		



ACTIVIDADES DE APLICACIÓN:

1. ¿Conoce Usted alguna situación en su localidad en la que el Estado haya responsabilizado a las comunidades de la prestación de los servicios públicos?. ¿En qué condiciones sociales, económicas y laborales las comunidades asumieron esas responsabilidades?

.....

.....

.....

.....



2. Escoja un problema relevante de violación a un DESCAs en su localidad. Indique en cada fase o etapa del Plan Municipal de Desarrollo ¿qué actividades debería impulsar la organización social para la creación y aplicación de una política pública que resuelva dicho problema?
