



## CAPÍTULO 2: ENFOQUES PARA LA INCIDENCIA EN POLÍTICAS PÚBLICAS LOCALES

En el primer capítulo nos aproximamos a ciertas nociones y problemas de las políticas públicas locales como vía para la participación social y la exigibilidad de los derechos. En esta oportunidad profundizaremos en tres enfoques que nos parecen centrales a la hora de hacer incidencia política en los planes de desarrollo local:



Un problema que enfrentan los líderes y lideresas sociales que participan en los espacios de planeación local, por ejemplo, en los Consejos Territoriales de Planeación, es que en muchas ocasiones lo hacen de buena voluntad, pensando en el bienestar de sus comunidades pero sin mucha claridad sobre los fines de su participación, ni sobre las visiones más estratégicas que se deben tener en cuenta al momento de decidir el rumbo de la localidad o del territorio que se habita. Por esta razón, en no pocas ocasiones, la participación se vuelve un asunto para conseguir bienes y servicios del municipio, o sencillamente un requisito formal que debe cumplir la administración pública o un medio para legitimar las decisiones de unos pocos.

Para participar con criterios políticos y comunitarios claros, creemos que toda persona que llegue a los espacios de planeación local debe tener tres premisas claras:



- A través de los planes de desarrollo se deben concretar políticas para la promoción, reconocimiento y concreción de los derechos humanos, que son cualitativamente diferentes de las políticas basadas en la satisfacción de necesidades.
- Los planes de desarrollo local deben elaborarse con base en las visiones comunitarias de bienestar y posibilitar expresiones alternativas de desarrollo.
- Los planes de desarrollo deben incorporar medidas específicas para superar las discriminaciones de las poblaciones y sectores sociales de la localidad, para lo cual es necesario impulsar políticas públicas de carácter afirmativo y trivalente.

## 2.1. EL ENFOQUE DE DERECHOS:

El enfoque de derechos significa poner como centro de las actividades sociales, políticas y ambientales que se realicen por el Estado o por la sociedad la promoción, protección, realización y defensa de los derechos humanos consagrados en diversos instrumentos internacionales. En otras palabras, acoger como principio, tanto en su espíritu como en su letra, a los tratados y convenios de derechos humanos. Esto implica hacer todo esfuerzo necesario para cumplir con las obligaciones jurídicas, políticas y morales que estos instrumentos imponen.

Lo que diferencia un derecho de una necesidad es que el derecho se puede exigir a alguien, en concreto, al Estado quien ha ratificado los tratados y convenios de derechos humanos. Las necesidades por su parte, si bien son la base de los derechos, se tienen, se sienten pero no obligan a nadie a satisfacerlas, más bien dependen de la voluntad o de la generosidad del más pudiente.

Mientras los derechos tienden a realizar el ser, o sea, todas las posibilidades para que los sujetos/as de derechos se desarrollen de manera integral, las políticas basadas en necesidades se preocupan porque los ciudadanos/as tengan cosas para su subsistencia: subsidios, mercados, etc. Las políticas basadas en necesidades son un medio efectivo de control de los pobres que usan los gobiernos autoritarios, bien para evitar rebeliones sociales o para asegurar clientelas electorales<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Véase el artículo de Yepes, Alberto. 2007. ¿Superación de la pobreza o control de los pobres?. La estrategia escalonada del gobierno colombiano contra la pobreza. En: DESC—construyendo lo público. ILSA. Colección Útiles 7. Bogotá. Pág. 44. Disponible en <http://ilsa.org.co:81/biblioteca/dwnlds/utiles/ut7/debates2.pdf>



Las políticas basadas en necesidades además de ser discrecionales del gobernante de turno, tienen carácter focalizado. La asistencia pública se concentra en la franja de población de los más vulnerables, su prototipo es el programa de Familias en Acción. El resto de la población (los pobres moderados y las capas medias) no son titulares de las políticas sociales, y debido al desmonte y privatización de los sistemas de protección social, deben arreglárselas por su propia cuenta, adquiriendo en el mercado los servicios y derechos sociales que ya no garantiza el Estado.

Por supuesto que esto ha redundado en un mayor empobrecimiento de la ciudadanía. Contrasta lo dicho con el optimismo del gobierno del Presidente Santos que ha dado a conocer la nueva metodología multidimensional de medición de la pobreza (por subsidios), que promete reducir al 32% la pobreza en el país para el año 2014. Según tal metodología el ingreso mínimo requerido para que una persona no sea pobre es de \$ 187.000 mensuales, con los cuales puede cubrir sus gastos de alimentación y otras necesidades básicas. (DNP: 2011).

Lo que interesa por tanto en la incidencia en los planes de desarrollo, es que se adopten políticas locales fundamentadas en derechos y no en medidas asistencialistas para aliviar necesidades. En el siguiente cuadro encontramos una buena caracterización de ambos tipos de políticas con referencia a los derechos de los niños y las niñas:



PERSPECTIVA DE NECESIDADES	PERSPECTIVA DE DERECHOS
Caridad privada	Responsabilidad pública, política, moral y legal, obligación, deber.
Voluntario	Obligatorio.
Trata los síntomas	Trata las raíces y las causas de los problemas.
Metas parciales	Metas totales.
Jerarquía de necesidades. Algunas necesidades son más importantes que otras (por ej. alimento antes que educación)	Los derechos son indivisibles e independientes entre sí.
Las necesidades varían según la situación, el individuo y el entorno.	Los derechos son universales (los mismos en cualquier lugar) lo que varían son los satisfactores.
Satisfacción de necesidades (objeto de necesidades).	Empoderamiento (sujeto a derechos), poseedores de derechos (tienen poder de) exigir sus derechos.
La determinación de las necesidades es subjetiva.	Los derechos se basan en estándares internacionales.
Perspectiva a corto plazo, cerrando brechas.	Perspectiva a largo plazo, generando procesos sostenibles.
Provisión de servicios.	Mayor toma de conciencia por todos los grupos (padres, niños, tomadores de decisiones, ONGs...).
Proyectos específicos orientados a grupos específicos de niños.	Enfoque integral.
Los niños merecen ayuda.	Los niños tienen derecho a recibir ayuda.
Los gobiernos deben hacer algo pero nadie tiene obligaciones definidas.	Los gobiernos tienen obligaciones morales y legales.
Los niños pueden participar con el fin de mejorar la prestación de servicios.	Los niños son participantes activos por derecho.
Debido a la escasez de recursos algunos niños pueden quedar excluidos.	Existe una meta global a la cual todo trabajo contribuye.
Cada trabajo tiene su propia meta y no existe un propósito global unificado.	Todos los niños tienen el mismo derecho a desarrollar su potencial a plenitud.
Ciertos grupos tienen la especialización técnica para satisfacer las necesidades de los niños.	Todos los adultos pueden desempeñar un papel para el logro de los derechos de los niños (los niños también).

Fuente: Martínez Muñoz Marta. 2004. Programación desde un Enfoque de Derechos Documento Elaborado para el Seminario Internacional Infancia y Drogas. La infancia es un presente que busca futuro. Organizado por: RIOD–Nodo Centro. Guatemala.



## 2.2. ENFOQUE DE DESARROLLO LOCAL<sup>2</sup>

- **El desarrollo como ideología dominante**

La idea liberal (ortodoxa) del desarrollo es una creencia o ideología que oculta las relaciones de dominación entre las potencias capitalistas y los países periféricos, a la vez que frustra las posibilidades de estos países, de los pueblos y comunidades para decidir autónomamente sus formas de existencia y de bienestar.

El fin de esta ideología es reducir el sentido del desarrollo a la idea de la modernización, es decir, entender que el bienestar de una nación sólo se consigue con el crecimiento económico, con la urbanización, con el acceso a tecnologías y con la competitividad en los mercados mundiales. Son los éxitos económicos de los países los que aseguran la acumulación de los recursos para mejorar las condiciones de vida en las sociedades; el bienestar es un efecto “casacada” de la acumulación de capitales que se despliega luego por la estructura social.

Esta ideología se ha ido transformando con el tiempo. Empezó con la división del mundo en siglo XVI entre metrópolis y colonias, que implicó la segregación entre países “civilizados” y países “bárbaros”. Continuó con el imperialismo del siglo XIX y XX, y ha llegado a su más pura refinación con el neoliberalismo económico, que ha elevado el mercado capitalista a la condición de máxima supremacía y totalidad, haciendo que todo lo existente pueda reducirse a mercancía.

El desarrollo ortodoxo (entendido como crecimiento y progreso sin límites) ha provocado por lo menos dos efectos perversos:

- 1) la segregación del mundo entre países desarrollados y subdesarrollados, con enormes brechas sociales y económicas entre ellos; y
- 2) la sobreexplotación de los recursos naturales y los ecosistemas para satisfacer el sofisticado aparato productivo mundial y las demandas de una febril sociedad consumista, que ha llevado al planeta a una profunda crisis ambiental que se manifiesta globalmente en los preocupantes impactos del cambio climático.

<sup>2</sup> Con base en Herreño, Hernández Ángel Libardo. 2008. Desarrollo y DESC. Visiones hegemónicas y alternativas. ILSA. Bogotá.



## • Otras visiones de desarrollo

Diversos países de la periferia capitalista, pueblos ancestrales, comunidades étnicas, organizaciones campesinas y movimientos sociales y ambientalistas han defendido la posibilidad de construir otras formas de bienestar (o desarrollo), por fuera de las reglas del capitalismo y de la idea reduccionista del desarrollo como progreso económico que ha causado tan graves catástrofes sociales y ambientales.

Según Centro Europa–Tercer Mundo de Estudios sobre el Desarrollo (Cetim), las propuestas alternativas al paradigma desarrollista deben cumplir cuatro requisitos:

- Mostrar que existe la posibilidad de establecer una amplia variedad de tipos y formas de propiedad de los medios de producción y de distribución.
- Producir una ruptura con la producción de la escasez (privatización y mercantilización), restringiendo al mínimo las posibilidades de apropiación individual e irrestricta de los bienes.
- Visibilizar experiencias e informaciones sobre diversas posibilidades de asignación de recursos que no dependan de las reglas del mercado.
- Recuperar la noción de los *commons* (bienes comunes o públicos) no sujetos a la apropiación capitalista (Cetim, 2006a, p. 17).

Es inseparable la reflexión sobre el desarrollo alternativo como de construcción de nuevas formas del bienestar basadas en la justicia social, en el respeto a la naturaleza, a la identidad cultural y a la dignidad de los pueblos, sin propuestas de otras formas producción económica y social de los bienes y servicios que requieren las comunidades para su existencia material y simbólica, pero abordadas desde otras lógicas.

Son múltiples las propuestas alternativas *de* o *al* desarrollo, entre ellas están:

- **El endodesarrollo:** que entiende el desarrollo como una decisión endógena, o expresión y ejercicio de la autonomía de cada sociedad o comunidad. Esta es la que debe definir soberanamente sus valores y la visión de su futuro.



Se basa en la confianza que se tiene de que cada sociedad, sea en el plano nacional o local, puede definir, a partir en sus propias fortalezas y recursos (culturales y naturales), los modos de vida, la economía y la sociabilidad que mejor satisfagan sus necesidades y expectativas.

- **El etnodesarrollo:** está muy relacionado con la orientación anterior, sólo que pone el acento en la experiencia histórica y en los recursos reales y potenciales de la cultura para construir el futuro de la comunidad. Bonfil Batalla ha relacionado la perspectiva del etnodesarrollo con la teoría dinámica del control cultural según la cual éste es: "... la capacidad social de decisión sobre los recursos culturales, es decir, sobre todos aquellos componentes culturales que deben ponerse en juego para identificar las necesidades, los problemas y las aspiraciones de la propia sociedad, e intentar satisfacerlas, resolverlos y cumplirlas". (1995, p. 468).
- **El posdesarrollo:** se *opone* a la tendencia de construir teorías generales y paradigmáticas sobre el desarrollo. Surgió para cuestionar los razonamientos occidentalizantes sobre el mismo, entre ellos la idea unilateral del desarrollo como modernización o crecimiento económico. Esas ideas dominantes excluyen los conocimientos y las prácticas tradicionales, las voces y las preocupaciones de los pueblos y comunidades, especialmente los de origen ancestral. El posdesarrollo tiene como propuesta la resistencia a los discursos dominantes sobre el desarrollo y alude a un nuevo tiempo y un nuevo espacio en los que el desarrollo no sería el principio organizador de la vida social, sino las visiones, narrativas, identidades y tradiciones que tiene la gente en sus territorialidades.

### • **El desarrollo local como alternativa**

La perspectiva del desarrollo local también ha surgido como alternativa al desarrollo hegemónico. Sin renunciar a lo productivo para satisfacer las necesidades humanas, el enfoque del desarrollo local presta mayor atención a estrategias de construcción de bienestar más integradas espacial y socialmente, valorando los recursos humanos y físicos propios. Se concibe que las acciones y políticas a escala regional y local tengan más capacidad para percibir los problemas y responder con flexibilidad a los desafíos socioeconómicos que impone el mundo globalizado.



El desarrollo local constituye una aproximación territorial a la solución de los problemas regionales y locales, a través de variadas estrategias que permiten valorizar los recursos físicos y humanos locales, articularlos con factores de apoyo externo. Por lo mismo, cada proceso de desarrollo local es particular y único (ALOP y CLAEH, 2002).

La importancia de conocer *el territorio* reside en la posibilidad de apropiación de la realidad local para promover los recursos existentes: humanos, naturales, financieros e institucionales en la perspectiva de construir mejores condiciones de vida para los y las ciudadano/as. Por lo mismo, no puede concebirse el desarrollo local separado de un ejercicio concreto de participación ciudadana, único medio democrático para conocer los intereses, aspiraciones y problemas de la comunidad, y para integrarla a la toma de decisiones y a la gestión de las soluciones.

Los gobiernos locales juegan un papel trascendental para orientar los procesos de desarrollo en sentido incluyente y participativo. Se trata de que a partir de las posibilidades de autonomía o descentralización pública se supere un estilo de administración para adoptar uno de gestión, de liderazgo y asociatividad en el propósito de elevar la calidad de vida de la gente. Esto implica adoptar formas de relacionamiento entre la ciudadanía y los gobernantes diferentes a las que han caracterizado a la política tradicional (corrupción y clientelismo), planteando lógicas democráticas que hagan efectivas la participación en la planeación, ejecución, evaluación y control de los asuntos públicos.

De acuerdo con la Cepal (Blanco, 2003) los desafíos que tienen los procesos de desarrollo local son:

- **La apropiación territorial:** debe surgir a partir de la participación de todos los actores en el territorio, a través del aprovechamiento de los recursos humanos, materiales y naturales, y de las potencialidades que la comunidad tiene para alcanzar una mejor calidad de vida y la realización de los intereses de cada uno de sus habitantes.
- **Afirmar la identidad cultural:** ello permite una mejor apropiación de la realidad local y facilita enfrentar los desafíos que el desarrollo plantea.
- **Articular, coordinar y planificar:** debe responder a una voluntad de gestión asociativa entre los representantes públicos y privados; recoger y estimular todos los elementos propios y externos para generar nuevos proyectos de desarrollo que tengan una identidad propia.



- **Fortalecer el liderazgo del municipio:** pasando de la simple administración a la gestión y a la democracia participativa.

Sin embargo, todo proceso de desarrollo local que no consulte y tenga en cuenta los derechos colectivos de las comunidades (especialmente de las ancestrales), y no se haga desde un enfoque de derechos humanos (conforme a las obligaciones y los estándares que imponen los tratados internacionales al Estado) no podría ser presentado como alternativo. La vigencia de los derechos humanos y el fortalecimiento de la ciudadanía en su dimensión política y socioeconómica debe ser el centro de todo desarrollo.

- **Los planes de vida comunitarios**

Un buen ejemplo de lo que pueden ser una expresión de “desarrollo alternativo” que incorpora elementos de desarrollo local, de endodesarrollo, etnodesarrollo y postdesarrollo son los planes de vida comunitarios.

En sociedades complejas, multiculturales y pluriétnicas no es posible que el Estado imponga unos mismos criterios de poder, sociabilidad, cultura y bienestar para todas las personas y colectivos que habitan en su territorio. Un Estado democrático debe reconocer las diferencias étnico–culturales de la ciudadanía y respetar los derechos que de ella se derivan; derechos diferenciados en función de grupo, como los ha llamado el filósofo liberal Will Kymlicka en el marco de su teoría sobre la ciudadanía multicultural (1996).

Al decir de este autor, los derechos diferenciados en función de la pertenencia a un grupo obligan al Estado a reconocer constitucionalmente por lo menos tres derechos:

- Derechos de autogobierno: delegación de poderes a las “minorías”.
- Derechos poli–étnicos: protecciones legales a determinadas prácticas culturales.
- Derechos especiales de representación en el seno de las instituciones centrales del Estado.

Algunos consideran que este reconocimiento de derechos –que para unos es tolerancia liberal– no es más que una especie de “racismo soterrado” en la medida en que no reconoce al otro como igual y autónomo, sino simplemente se extiende una actitud de convivencia indiferente (Mantilla, 2008, p. 107).



En este sentido, los derechos colectivos de los grupos cultural y étnicamente diferenciados deben entenderse más allá de ser una concesión generosa del Estado, para percibirse mejor como expresiones concretas del ejercicio de la autonomía y el poder comunitarios. El problema se encuentra en determinar en qué medida este ejercicio del poder comunitario es genuino o no. Una excelente forma de evaluar este asunto la ha aportado Bonfil Batalla con su *teoría del control cultural* que tuvimos oportunidad de referir antes.

Recordemos que el control cultural es la capacidad social de decisión que una comunidad tiene sobre los recursos culturales, es decir, sobre aquellos componentes (materiales y simbólicos) de una cultura que deben ponerse en juego para identificar las necesidades, los problemas y las aspiraciones de la propia sociedad e intentar satisfacerlas, resolverlas y cumplirlas. Dependiendo del grado de decisión sobre estos recursos y de la influencia o imposición de elementos culturales externos, pueden encontrarse cuatro situaciones de la identidad cultural:

- Una *cultura autónoma*: en donde tanto los recursos como las decisiones sobre ellos son propios. Es el nivel óptimo de identidad y autonomía.
- Una *cultura enajenada*: en donde los recursos culturales son propios pero las decisiones escapan al control de la comunidad, son decisiones externas, como cuando se funcionaliza el trabajo comunitario de la tierra para beneficiar los intereses exportadores de una multinacional.
- Una *cultura apropiada*: aquella donde si bien los recursos culturales pueden ser ajenos, la comunidad conserva el poder de tomar decisiones sobre ellos y adaptarlos a su realidad.
- Una *cultura impuesta*: situación en la cual tanto los recursos como las decisiones culturales son externos o ajenos a la comunidad. Es el nivel de mayor subordinación cultural, pérdida de la identidad y de la autonomía.

Hay control cultural propiamente dicho en las situaciones de cultura autónoma y cultura apropiada. Esta concepción de control cultural se puede adaptar al concepto de planes de vida y a la autonomía del mismo. En general podría concluirse que los planes de vida comunitarios, para ser realmente alternativos a las formas hegemónicas de desarrollo, deben ser o autónomos o apropiados.



Los pueblos ancestrales, indígenas y afrodescendientes, han resuelto el problema del bien–estar con los planes de vida. Un “plan de vida” se define sencillamente como la decisión colectiva de organizar la vida comunitaria de una manera autónoma y desde cosmovisiones particulares, contrarias a la perspectiva del desarrollo occidental.

Los planes de vida son la herramienta en que se concreta el *derecho a la autonomía o autodeterminación*. En Colombia los pueblos indígenas han entendido además que los planes de vida en sí mismos son plataformas reivindicativas y proyectos políticos de resistencia ante el modelo de desarrollo de la globalización neoliberal (Zapata, 2008, p. 74).

De allí que los planes de vida se conciben como la organización integral de todos los ámbitos de la vida comunitaria. A partir de las cosmovisiones propias o de ley de origen, los pueblos ancestrales han venido tomando decisiones sobre:

- La preservación y defensa de los territorios y los recursos naturales.
- Las prácticas del trabajo colectivo (mingas, ayllus, tequios, etc.) y la distribución social de los productos.
- El gobierno fundado en referentes propios de autoridad e institucionalidad tradicional.
- El derecho o la justicia propia.
- La etno–educación y la cultura, preservando la identidad (lenguas, tradiciones, religiosidad, dietas, fiestas, etc.).
- Las prácticas que armonizan la espiritualidad y corporeidad de las personas con el entorno (salud tradicional).

### 2.3. ENFOQUE DE LAS POLÍTICAS TRIVALENTES<sup>3</sup>: RECONOCIMIENTO, REDISTRIBUCIÓN Y RE-POLITIZACIÓN

No puede desligarse un enfoque de derechos de un enfoque sobre la solución a las violaciones a los derechos humanos. Para este enfoque de las políticas trivalentes, toda violación a un derecho es una discriminación (o una injusticia) que se comete contra alguien, individual o colectivamente.

<sup>3</sup> Con base en Cifuentes, María Rocío. 2008. La justicia a las identidades colectivas, más allá del dilema distribución–reconocimiento. Revista Jurídica de la Universidad de Caldas. Julio–Diciembre de 2008. Págs. 123 y ss.



Toda discriminación se reproduce en tres campos: el económico (*fallas o exclusiones de redistribución*), el cultural/simbólico (*fallas de reconocimiento*) y el político (*fallas de representación*). Por lo mismo, cualquier solución a una discriminación, entre ellas las políticas públicas, debe adoptar medidas simultáneas y precisas en los tres campos para lograr que la víctima obtenga justicia de manera integral.

Son fallas de redistribución aquellas que niegan la igualdad material entre los ciudadanos/as, es decir, se fundamentan en exclusiones o desigualdades de tipo económico, y por lo mismo, se manifiestan en la pobreza. Las fallas de reconocimiento por su parte lesionan o disminuyen la dignidad (y subjetividad) de las personas o grupos sociales cuando son excluidos en función del status y los roles sociales que cumplen o en razón de su identidad, por lo cual se trata de discriminaciones de tipo simbólico, con fuerte anclaje en la cultura (en los patrones sociales de representación, interpretación y comunicación) (Fraser, 1997: 17–54). Ambos tipos de fallas tienen soluciones en políticas públicas que tiendan a la inclusión e igualdad social, y de políticas que reconozcan y respeten las identidades colectivas, respectivamente.

Por lo regular, sostiene Nancy Fraser, los grupos sociales subordinados son “bidimensionalmente” discriminados, padecen tanto una mala distribución como un mal reconocimiento. Ninguna de estas injusticias es un efecto indirecto de la otra, sino que ambas son primarias y co–originales. Por tanto, en su caso, no basta ni una política de redistribución, ni una de reconocimiento, las soluciones deben darse en los dos planos.

Algunas posiciones teóricas sostienen que las injusticias sociales no se agotan en la bivalencia de falta de distribución y de falta de reconocimiento, sino que se dan también en las relaciones de poder en la sociedad, por lo cual considerarse también las discriminaciones originadas en la esfera política (Young, 1990: 457). Las soluciones políticas se refieren a acciones afirmativas (de corto y mediano plazo) o transformativas (de largo plazo) en el ordenamiento institucional, la esfera normativa y legal, los procesos de toma de decisiones, los procesos de participación social en los asuntos de competencia colectiva, la constitución de la ciudadanía, el trámite de los conflictos sociales y, en fin, los cambios que se deben operar en relación con todos aquellos mecanismos institucionales en los cuales se instaura y se despliega el poder que sustenta un ordenamiento social particular (Cifuentes 2008: 133).



Pensar la cuestión de la justicia a las identidades colectivas por ende obliga a una mirada crítica de la totalidad del ordenamiento social, lo que implica, revisar y procurar soluciones en los componentes económico, político y cultural. Esto es precisamente lo que se debe conseguir en las políticas públicas, en especial en las de tipo local (planes de desarrollo): identificar las poblaciones y sectores discriminados, la naturaleza de esas discriminaciones y aportar propuestas de políticas afirmativas que contengan soluciones en los tres campos de la discriminación.

Las políticas públicas que se persigan deben enfrentar la injusticia o discriminación en las tres esferas que la generan: falta de distribución, de reconocimiento y de poder (*perspectiva trivalente*). Si las injusticias se engendran en la totalidad de la vida social, las soluciones a ellas no pueden reducirse al ámbito exclusivo de la redistribución económica. Ellas deben orientarse a la superación de las formas institucionalizadas –materiales y simbólicas– de dominación y exclusión que han mantenido postergadas a ciertas poblaciones, negadas en sus derechos, en sus posibilidades de desarrollo y de participación en la esfera de lo público.

### • **¿Cómo se resuelven las injusticias sociales o las discriminaciones?**

Teniendo en cuenta que la injusticia abarca las dimensiones cultural (*reconocimiento*), económica (*redistribución*) y política (*poder*) e involucra inequidades en los planos material y simbólico, es necesario pensar que las soluciones a ella han de construirse, igualmente, desde una perspectiva tridimensional, que se mueva en los ámbitos económico, cultural y político e implique alternativas tanto *afirmativas* como *transformativas*.

Existen dos soluciones políticas posibles para los problemas de injusticia social o para las discriminaciones: 1) *las afirmativas* y 2) *las transformativas* (Cifuentes 2008: 131).

Las primeras, son políticas de carácter temporal y las segundas son soluciones de tipo estructural y de largo plazo. Optar por uno u otro tipo de políticas, o por una combinación de ellas, corresponde a una reflexión de las organizaciones o colectivos sociales sobre sus reales capacidades de incidencia así como a una priorización de sus objetivos de lucha.

Un aspecto importante es que tanto las soluciones de inclusión económica como las de reconocimiento se determinan en la esfera política. *Lo político* es el terreno donde se articulan las soluciones posibles a las discriminaciones, con sus diferentes combinaciones e intensidades.



La actuación en la esfera política pretende afectar el ámbito institucional y lograr una re-politización de lo público (Young 1990). Se debe trabajar por eliminar las formas institucionales que permiten discriminación y construir un ámbito público incluyente, heterogéneo, abierto, que reconozca y afirme las diversidades sociales, que funcione como foro público de deliberación acerca de las condiciones que generan las injusticias y posibilite procesos democráticos para toma de decisiones. El escenario de la planeación local brinda buenas oportunidades para llevar a cabo estas tareas.



## • **Noción de políticas públicas locales de acción afirmativa**

Las políticas públicas transformativas requieren complejos procesos sociales de incidencia frente a los poderes públicos centrales, que muchas veces superan las reales capacidades de acción política de las organizaciones sociales de base.

Por esto mismo, sin perder de vista que siempre es posible participar en espacios organizativos nacionales mejor dotados para incidir en el impulso de políticas públicas transformativas, la propuesta de este Curso es ganar experiencia para conseguir políticas locales de *acción afirmativa* a favor de las comunidades discriminadas.

Con las políticas de acción afirmativa en los Planes de Desarrollo se pretende lograr cambios concretos en el corto plazo en las difíciles condiciones de vida de las comunidades; cambios que enfrenten aspectos relevantes de las discriminaciones materiales, simbólicas y de poder que las afectan. A continuación realizaremos una rápida revisión conceptual de la noción de medidas de acción afirmativa<sup>4</sup>.

El concepto de Medidas de Acción Afirmativa hace referencia a las *“políticas o medidas dirigidas a favorecer a determinadas personas o grupos, ya sea con el fin de eliminar o reducir las desigualdades de tipo social, cultural o económico que los afectan, bien de lograr que los miembros de un grupo subrepresentado, usualmente un grupo que ha sido discriminado, tengan una mayor representación”* (Greenwalt 1983).

Las políticas de acciones afirmativas<sup>5</sup> son entonces el conjunto de medidas y orientaciones adoptadas por un gobierno con el propósito de proteger minorías y grupos que han sido discriminados en el pasado, con la pretensión de hacer realidad el principio de igualdad de oportunidades. El tratadista español Fernando Rey las ha calificado como *“medidas de impulso y promoción que tienen por objeto establecer la igualdad, sobre todo mediante las desigualdades de hecho”* (Rey, Martínez 1995: 83).

4 Con base en Murillo, Pastor Elías. 2010. Las medidas de acción afirmativa o medidas especiales: para reparar las injusticias históricas y la discriminación. En Revista El Otro Derecho No. 41. Luchas y debates de los afrodescendientes a una década de Durban: experiencias en América Latina y El Caribe. ILSA. Bogotá.

5 También conocidas como discriminaciones positivas o discriminaciones inversas.



El carácter de las políticas de acción positiva es colectivo. Inicialmente no pretenden la igualdad entre los individuos, sino la nivelación de grupos discriminados frente a la situación que disfrutaban otras colectividades que han tenido un acceso más amplio al disfrute de los derechos. Las medidas de ese carácter pueden consistir en otorgar durante un tiempo al sector de la población de que se trate un trato preferencial en cuestiones concretas en comparación con el resto de la población. Sin embargo, en cuanto son necesarias para corregir la discriminación de hecho, esas medidas constituyen una diferenciación legítima.

Los elementos que pueden describir a las acciones afirmativas son los siguientes:

- a) Una medida diferenciadora que se refiere a un tipo de desigualdad por rasgos que, como el sexo, la raza o similares, tienen una doble cualidad: son transparentes e inmodificables para los individuos que la portan; y son considerados por la sociedad tendencial o generalmente, aunque no necesariamente, de forma negativa (minusvaloradora, despectiva o estigmatizadora);
- b) Se produce en una situación de especial escasez, como sucede con los puestos de trabajo, plazas universitarias, viviendas, etc., lo que provoca que el beneficio de ciertas personas tiene como contrapartida una clara y visible exclusión (y hasta perjuicio) a otras que no se benefician de ellas (Kelmelmajer 1998: 87).

A diferencia de algunos constitucionalistas que sostienen que las acciones positivas no pueden considerarse como un derecho subjetivo<sup>6</sup> del ciudadano frente al Estado que obliguen a las autoridades a adoptarlas, pues son tan sólo una técnica legislativa circunstancial, aplicable bajo las condiciones estrictas del derecho constitucional (Rey Martínez: 86), nosotros creemos que al estar recurrentemente presentes en la Constitución<sup>7</sup> y en numerosos instrumentos de derechos humanos ratificados por Colombia<sup>8</sup>, poseen la naturaleza de derechos subjetivos e imponen el deber de legislar y promover políticas tendientes a hacer efectiva la igualdad de trato y oportunidad respecto a las personas y los grupos vulnerables de la sociedad.

6 Derecho subjetivo es la facultad o poder que posee el titular de un derecho de exigirlo, especialmente por vía judicial.

7 En la Constitución Política de 1991 son abundantes los artículos donde pueden encontrarse mandatos de acción positiva para las autoridades, por ejemplo: artículos 2, 5, 7, 16, 25, 40, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 57, 58, 60, 65, 66, 67, 70, 72, 75, 78, 79, 86, 88, 246, 310, 350, 356, 365, 366, 369, entre otros.

8 Convención Internacional de los Derechos del Niño, Convención Internacional de Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, Convención Internacional sobre los Derechos Políticos de la Mujer, Convención Internacional sobre Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Convenio 169 de la OIT y, en general, los convenios de la Organización Internacional del Trabajo, entre otros.



En la Sentencia C-371 de 2000 de la Corte Constitucional que declaró la constitucionalidad de la ley de cuotas para las mujeres en los cargos públicos, este Tribunal hizo un balance de las opiniones en favor y en contra de las Medidas de Acción Afirmativa:

### Opiniones en contra:

- *Violan el derecho a la igualdad, en la medida en que ubican a sus destinatarios en circunstancia de inferioridad con respecto a las demás personas;*
- *La cuota termina por discriminar. Sugiere que son inferiores o discapacitadas, porque por sus propios méritos no pueden llegar a ocupar los cargos de mayor responsabilidad;*
- *Promueven un mensaje de asistencialismo;*
- *Contribuyen a perpetuar estereotipos de invalidez, discriminación y debilidad;*
- *Desde el punto de vista económico, para determinar la participación de un grupo en el mercado laboral debe hacerse con base en criterios tales como la preparación de los miembros de ese grupo, su disposición al trabajo, sus méritos laborales o su experiencia;*
- *Las cuotas imponen una carga injustificable sobre las personas que no se benefician; y,*
- *Las cuotas sugiere que sus destinatarios son personas inferiores o discapacitadas, porque por sus propios méritos no pueden llegar a ocupar los cargos de mayor responsabilidad.*

### Opiniones a favor:

- *Contribuyen a garantizar una igualdad real y efectiva, de manera que las situaciones de desventaja o marginalización en las que se encuentran ciertas personas o grupos puedan ser corregidas;*



- *Sus destinatarios son grupos sociales discriminados que suelen enfrentar más dificultades, carecen de apoyo y de recursos financieros para participar en los espacios de toma de decisiones o tienen que enfrentar varios obstáculos para participar en la vida pública originados, principalmente, en prejuicios y estereotipos culturales que les asignan roles;*
- *Las cuotas de participación aseguran la presencia de las “minorías” en la vida pública y actúan como dinamizador de las aspiraciones de los individuos que a ellas pertenecen. Por una parte, refuerzan la imagen social de ese grupo al asegurarle una representación permanente y, por otra parte, neutralizan los prejuicios y las resistencias que se oponen a que los miembros de ese grupo, ya sea mayoritario o minoritario, lleguen a determinados niveles de presencia política;*
- *Las cuotas son un medio adecuado para promover la equidad no sólo porque permiten garantizar la participación de sectores excluidos de los niveles de decisión sino porque, además, lo hace sin perjudicar a la administración pública, ya que no les da un trato preferencial permitiéndoles ejercer un cargo para el cual no cuentan con los méritos suficientes. (Sentencia C–371 de 2000).*

### • **La legitimidad de las medidas de Acción Afirmativa**

Las políticas de Acción Afirmativa se sustentan en la igualdad real o material. Para los grupos excluidos en las actuales sociedades regidas por las leyes del neoliberalismo económico, que han agrandado el “círculo de la escasez” (lo mercantizable y lo privado), el paradigma de la igualdad se concreta en la reclamación de una disponibilidad de bienes básicos a la hora de distribuir la riqueza y asignar recursos.

El problema de las desigualdades económicas y sociales constituye un reto para el ideal moderno de *dignidad* y obliga en algunos casos a violar, en apariencia, el principio de la igualdad (entendido en términos formales). Esto porque las acciones afirmativas suponen adoptar medidas específicas y exclusivas para la superación de algunas desventajas que soportan grupos marginados, con el fin de reducir las desigualdades excesivas que comprometen su valoración social y auto respeto (Murillo, 2010: 124).



Los principios de igualdad y de no discriminación, cuentan con amplio soporte en los Tratados Internacionales de Derechos Humanos. En efecto, dichos principios son “...reconocidos en los artículos 3 (l) y 45 (a) de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, en el artículo 2 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, en el artículo II de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, en el artículo 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en el artículo 9 de la Carta Democrática Interamericana consagran el respeto a los derechos humanos y libertades fundamentales sin distinción alguna por motivo de raza, color, nacionalidad, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, propiedad, nacimiento u otra condición”<sup>9</sup>

Adicionalmente, los Órganos de Tratados de Derechos Humanos han desarrollado una amplia doctrina que informa sobre los alcances de dicho principio, a manera de ejemplo, vale la pena resaltar la Observación sobre el artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que constituye una cláusula general de no discriminación.

El Relator Especial de la ONU para las acciones afirmativas, Marc Bossuyt (1998), ha enseñado que las medidas de acción afirmativa se justifican, entre otras cosas, porque: buscan enderezar o reparar injusticias históricas; reparar la discriminación social/estructural – reparación; son de utilidad social; contribuyen a crear diversidad o una representación proporcional de los grupos; ayudan a evitar la agitación social; son un medio de construir la nación; contribuyen a la igualdad de oportunidades.

### • **Fundamentos jurídicos de las medidas de acción afirmativa**

Señala el Experto Independiente del Comité para la Eliminación de la Discriminación racial, Pastor Elías Murillo, que el fundamento jurídico de las políticas o medidas de Acción Afirmativa se encuentra en varios tratados internacionales de derechos humanos:

En la Convención Internacional para la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial (Recomendación General No. 32 sobre Medidas Especiales, adoptada en su 75º período de sesiones, de agosto de 2009);

En el Pacto de Derechos Civiles y Políticos (Observación General No.18 del Comité de este Pacto),

9 AG/RES. 2168 (XXXVI–0/06). Organización de Estados Americanos, OEA



En la Convención para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (art. 4).

En el Convenio No. 111 de la OIT, relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación, dichas medidas están expresamente autorizadas en su artículo 5, como “medidas especiales de protección o asistencia”;

En la Declaración sobre la igualdad de oportunidades y de trato para las trabajadoras (OIT, 1975) se incluyen estas medidas en el párrafo 2 del artículo 2 para avanzar en la igualdad entre los sexos en materia de trabajo.

En la Declaración de la UNESCO sobre la Raza y los Prejuicios raciales de 1978 en el párrafo 2 del artículo 9 se aprobó las medidas especiales a fin de garantizar la igualdad en dignidad y derechos de los individuos y los grupos humanos, evitando dar a esas medidas un carácter que pudiera parecer discriminatorio en el plano racial.



## BIBLIOGRAFÍA

Blanco, H. 2003. *Planeamiento del desarrollo local. Serie recursos naturales e infraestructura*, 61. Santiago de Chile: Cepal.

Bonfil Batalla, G. 1995. *Etnodesarrollo: sus premisas jurídicas, políticas y de organización. En Obras Escogidas. Tomo 2*. México: INAH, INI.

Bossuyt, Marc. 1998. "El concepto y la práctica de la Acción Afirmativa". Informe final presentado por el Relator Especial, de conformidad con la resolución 1998/5 de la Subcomisión de Naciones Unidas, Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos. 53º período de sesiones. Tema 5 del programa provisional. *Prevención de la Discriminación*.

Centro Europa–Tercer Mundo de Estudios sobre el Desarrollo (Cetim). 2006. *Primer Foro Virtual sobre Desarrollo*. Ginebra: Instituto Universitario de Estudios sobre el Desarrollo (IUED).

Centro Latinoamericano de Economía Humana (Claeh); Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción (Alop). 2002. *La construcción del desarrollo local en América Latina. Análisis de experiencias*. Montevideo.

Cifuentes, María Rocío. 2008. *La justicia a las identidades colectivas, más allá del dilema distribución–reconocimiento*. Revista Jurídica de la Universidad de Caldas. Julio–Diciembre de 2008.

De Sousa Santos, B. 2003. *La caída del angelus novus. Ensayos para una nueva teoría social y una nueva práctica política*. Bogotá: ILSA, Universidad Nacional de Colombia.

Fraser, Nancy. 1997. *¿De la redistribución al reconocimiento? Dilemas en torno a la justicia en una época post–socialista*. En: *Iustitia Interrupta*. Siglo del Hombre Universidad de los Andes. Bogotá.

DNP. 2011. *Estrategia para la reducción de la pobreza y la desigualdad*. Bogotá. Disponible en [www.dnp.gov.co](http://www.dnp.gov.co)

Greenwalt, Kent. 1983. *Discrimination and Reverse Discrimination*. New York: Alfred A. Knopf. 1983. Citado en: Michel Rosenfeld. *Affirmative Action Justice. A Philosophical and Constitutional Inquiry*. 1991. Yale University Press.

Kemelmajer de Carlucci, Aída. 1998. *Las acciones positivas en la reforma constitucional*. En: *Varios Autores. La incidencia de la reforma constitucional en las distintas ramas del derecho*. Academia Nacional de Derecho de Buenos Aires, Serie II, Obras, N° 27. Buenos Aires.



*Kymlicka, W. 1996. Ciudadanía multicultural. Barcelona: Paidós.*

*Herreño, Hernández Angel Libardo. 2008. Desarrollo y DESC. Visiones hegemónicas y alternativas. ILSA. Bogotá.*

*Mantilla, A. 2008. Derechos sociales y bien-estar indígena: del racismo soterrado a la autonomía. En: Indígenas sin derechos. Bogotá: Cecoin.*

*Martínez Muñoz, Marta. 2004. Programación desde un Enfoque de Derechos Documento Elaborado para el Seminario Internacional Infancia y Drogas. La infancia es un presente que busca futuro. Organizado por: RIOD–Nodo Centro. Guatemala.*

*Murillo, Pastor Elías. 2010. Las medidas de acción afirmativa o medidas especiales: para reparar las injusticias históricas y la discriminación. En Revista El Otro Derecho No. 41. Luchas y debates de los afrodescendientes a una década de Durban: experiencias en América Latina y El Caribe. ILSA. Bogotá.*

*Rey Martínez, Fernando. 1995. El derecho fundamental a no ser discriminado por razón del sexo. Mc– Graw–Hill. Madrid.*

*Yepes, Alberto. 2007. ¿Superación de la pobreza o control de los pobres?. La estrategia escalonada del gobierno colombiano contra la pobreza. En: DESC–construyendo lo publico. ILSA. Colección Útiles 7. Bogotá. Disponible en <http://ilsa.org.co:81/biblioteca/dwnlds/utiles/ut7/debates2.pdf>*

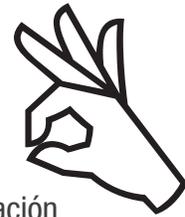
*Young, Iris Marion. 1990. La justicia y la política de la diferencia. Universidad de Valencia, Instituto de la Mujer. Ediciones Cátedra. Madrid.*

*Zapata, C. 2008. Las políticas públicas vistas desde la organización social: el caso indígena en Colombia. En: Indígenas sin derechos. Cecoin. Bogotá.*



## TALLER N° 2

### TEMA ENFOQUES PARA LA INCIDENCIA EN POLÍTICAS PÚBLICAS LOCALES



#### Objetivo

- Aportar elementos para la comprensión política estratégica de la participación en los planes de desarrollo local a partir de los enfoques de derechos, desarrollo local y políticas trivalentes.



#### ACTIVIDADES PARA LA COMPRENSIÓN:

1. Describa tres ideas fuerza sobre cada uno de los tres enfoques propuestos en el módulo:

#### a Enfoque de los derechos:



.....  
.....  
.....



.....  
.....  
.....



.....  
.....  
.....



**b** Enfoque del desarrollo local:



.....  
.....  
.....



.....  
.....  
.....



.....  
.....  
.....

**c** Enfoque de las políticas trivalentes:



.....  
.....  
.....



.....  
.....  
.....



.....  
.....  
.....



ACTIVIDADES PARA LA APLICACIÓN:

**2.** Con base en el plan de desarrollo actual de su localidad, identificar:

**a** ¿Qué planes y programas incorporados en el plan de desarrollo responden a políticas basadas en necesidades?



.....  
.....  
.....



.....  
.....  
.....

**b** ¿Qué planes y programas incorporados en el plan de desarrollo se fundamentan en un enfoque de derechos?



.....  
.....  
.....



.....  
.....  
.....



**C** ¿Existen planes y programas incorporados en el plan de desarrollo que puedan interpretarse como medidas afirmativas frente a poblaciones discriminadas?. ¿Qué poblaciones se benefician?. ¿Se toman acciones pertinentes en los tres campos de la discriminación?.



.....  
.....  
.....



.....  
.....  
.....

**3.** Describa cuales serían las prioridades del desarrollo local en su municipio:

.....  
.....  
.....  
.....