

Los derechos sociales en serio:

hacia un diálogo entre derechos
y políticas públicas

Los derechos sociales en serio:

hacia un diálogo entre derechos
y políticas públicas

Luis Eduardo Pérez Murcia
Rodrigo Uprimny Yepes
César Rodríguez Garavito

Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad • DeJuSticia
Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico • IDEP

COLECCIÓN ENSAYOS Y PROPUESTAS

3

Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, DeJuSticia
Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico, IDEP

IDEP

Cecilia Rincón Berdugo, directora
María Cristina Martínez, subdirectora
Ana María González, Gabriel Hernán García, interventores académicos

Dirección de la investigación

Luis Eduardo Pérez Murcia, investigador Centro Derecho, Justicia y Sociedad
Rodrigo Uprimny Yepes, director Centro Derecho, Justicia y Sociedad

Investigadores

C???
N???

**Subdirectora administrativa
y de planeación**

Flor Elba Castro Martínez

ISBN 978-958-?????

Corrección

Emma Ariza

Preparación editorial

Marta Rojas

Diseño de colección

Martha Isabel Gómez

Fotografías de portada

Archivo *El Tiempo*

Impresión

Ediciones Antropos

Primera edición
Bogotá, D.C. julio de 2007
© DeJuSticia, IDEP, 2007

Carrera 4A N° 67 -30
Teléfonos: 211 9617, 545 5908, 608 3605
Correo electrónico: info@dejusticia.org

Avenida Eldorado N° 66-63, piso 3
Teléfonos 324 1267, 324 1268
Correo electrónico: idep@edu.co
www.idep.edu.co

Contenido

- 9** Presentación y agradecimientos
- 17** Introducción
- 23** CAPÍTULO 1
Constitución, modelo económico y políticas públicas
en Colombia: el caso de la gratuidad de la educación primaria
Rodrigo Uprimny Yepes
César Rodríguez Garavito
- 71** CAPÍTULO 2
Desarrollo, derechos sociales y políticas públicas
Luis Eduardo Pérez Murcia
- 131** CAPÍTULO 3
¿Cómo medir el cumplimiento de los derechos sociales?
Un modelo de indicadores para monitorear y evaluar
el disfrute del derecho a la educación
Luis Eduardo Pérez Murcia

Presentación y agradecimientos

Los derechos sociales, como el derecho a la educación, han provocado una división profunda entre al menos dos visiones distintas sobre la democracia y sobre los derechos humanos. De un lado, encontramos las visiones liberales individualistas radicales, de autores como Von Hayek o Nozick, que son muy críticas de los derechos sociales y que defienden una versión minimalista de democracia. De otro lado, tenemos las concepciones cercanas al constitucionalismo social, propias del llamado Estado social de derecho, que por el contrario buscan amparar no sólo los derechos individuales clásicos, como la intimidad o la libertad de expresión, sino también los derechos sociales, como la educación o la salud, y que defienden entonces una visión más robusta y ampliada de democracia. Brevemente conviene recordar los elementos que oponen ambas concepciones.

Las visiones liberales individualistas, que a veces son calificadas de neoliberales o libertarias¹, consideran que los derechos sociales son un en-

¹ La calificación de libertario a autores como Nozick puede a veces suscitar polémicas, pues esa expresión remite también al pensamiento anarquista, que si bien comparte con estos autores liberales individualistas una profunda desconfianza hacia el Estado, tiene otros supuestos filosóficos y genera otras propuestas políticas. Así, el pensamiento anarquista clásico de autores como Proudhon, Bakunin o Kropotkin es tan crítico del Estado como del mercado y del capitalismo. Estos pensadores proponen entonces sustituir la dominación estatal por formas asociativas de producción, muy distantes del capitalismo y del mercado. En cambio, los “libertarios” neoliberales sustituyen la regulación estatal por el mercado libre. Por ello, los anarquistas clásicos eran en general anarco-socialistas, mientras que los neoliberales radicales son anarco-capitalistas. Con el fin de evitar equívocos, hemos

gaño y un camino al autoritarismo y a la ineficiencia económica. Por ejemplo, según la expresión de uno de sus representantes más conspicuos, los derechos sociales son un “espejismo”, que representa “el camino a la servidumbre” (Von Hayek, 1973, tomo II).

Estas corrientes limitan entonces los derechos humanos a los derechos civiles y políticas y defienden una visión limitada de la democracia y del Estado de derecho, que se reduce a un régimen político capaz de proteger la llamada libertad “negativa” o puramente liberal de las personas, esto es, la posibilidad que éstas tienen de actuar sin interferencias ajenas, ya sea del Estado o de otros particulares. Además, estos pensadores consideran que la propiedad es un elemento decisivo para amparar esa libertad, en la medida en que ofrece al individuo una órbita reservada, en donde puede actuar de manera autónoma. Por ello concluyen que la función esencial del Estado es proteger y amparar esa libertad negativa, y su sustento esencial, que es la propiedad.

Estas perspectivas ven igualmente en el mercado el principio óptimo de regulación social, pues representa un orden espontáneo, que permite la maximización de la libertad personal, ya que todas las interacciones de mercado se hacen consensualmente, esto es, a partir del libre consentimiento de los involucrados. El Estado debe entonces amparar la libre iniciativa privada y proteger los contratos, a fin de permitir un armónico desenvolvimiento del mercado.

A partir de esos supuestos, estos autores consideran que la sociedad justa es aquella en donde el Estado protege esas interacciones de mercado, defendiendo a las personas contra la violencia, el robo y el fraude. Para Nozick (1988), por ejemplo, es justa una sociedad que respeta las reglas que rigen la apropiación de bienes y su transmisión, sin importar el resultado que estas transacciones puedan producir (pp. 174 y ss.). Por ello, estos autores consideran que toda política redistributiva es injusta y conduce a un Estado autoritario; es injusta pues implica que el Estado transfiere la riqueza y la propiedad de unas manos a otras, sin el consentimiento de los afectados, lo cual

preferido denominar a estos últimos autores “liberales individualistas”, en vez de calificarlos de “libertarios”.

viola la libertad individual. Y provoca un Estado autoritario, pues la única manera de lograr esa transferencia no consensual de propiedad es imponiéndola por la fuerza; el reforzamiento del poder estatal, en detrimento de la libertad individual, es entonces inevitable. Estos enfoques son radicalmente enemigos de los derechos sociales, pues los ven como los destructores del orden liberal. Por ejemplo, Von Hayek (1973) señala que “los derechos civiles y los nuevos derechos económicos y sociales no sólo no pueden ser realizados al mismo tiempo sino que son de hecho incompatibles; estos nuevos derechos no pueden ser aplicados sin destruir al mismo tiempo el orden liberal que persiguen los viejos derechos civiles” (tomo II, p. 103).

Las anteriores concepciones liberales individualistas son fuertemente contestadas por quienes promueven el Estado social de derecho y el constitucionalismo social. Estas visiones del constitucionalismo social consideran que la reducción de la libertad humana a la libertad negativa es cuestionable desde el punto de vista filosófico, al menos por dos razones complementarias, que han sido destacadas, de diversas maneras, por muchos autores².

De un lado, la concepción liberal radical es indiferente frente a las condiciones sociales que permiten realmente el goce de la libertad, pues es obvio que sin ciertos medios materiales resulta imposible ejercer ciertos derechos, aunque éstos se encuentren reconocidos por el ordenamiento, y ni los otros ni el Estado intenten obstaculizar mi comportamiento. Así, por utilizar un ejemplo trillado, a pesar de que el Estado no prohíba que las personas viajen al extranjero, es claro que quien carezca de los recursos económicos para sufragar el transporte, carece en la práctica de la libertad de entrar y salir del país. El reconocimiento formal de un derecho no es entonces suficiente, si la persona no tiene asegurados los medios materiales para su ejercicio.

De otro lado, estas perspectivas no han logrado justificar de manera consistente por qué es ético respetar la actual distribución de recursos y de propiedad. Así, autores como Nozick consideran que es justa toda aquella situación que sea resultado de comportamientos que hayan respetado las

² Véanse, por ejemplo, Van Parijs (1993, pp. 102 y ss. y 116 y ss.); Sen (2001, pp. 102 y ss.) y Cortés (2001, pp. 71 y ss.).

reglas de apropiación de las cosas y de circulación de la propiedad, por medio de intercambios libres. Sin embargo, estos autores no han logrado formular un principio de apropiación respetable. La regla más usada para justificar la propiedad inicial sobre bienes naturales es algo parecido a la figura de la ocupación del viejo derecho romano, según el cual tiene derecho a la cosa quien la ocupe por primera vez. Pero ese principio, si es aplicado rigurosamente, conduce a escándalos morales. Por ejemplo, supongamos que una persona ocupa la única fuente de agua que existe en un desierto. Conforme al principio de apropiación, tendríamos que concluir que esa persona puede legítimamente dejar morir de sed a todos los otros habitantes de esa región, o podría imponerles cualquier precio por un vaso de agua, conclusión que pocos estarían dispuestos a aceptar³. Precisamente para evitar esos “horrores morales”, incluso un liberal radical como Nozick acepta la llamada cláusula lockeana, según el cual, la adquisición originaria por ocupación no opera si la apropiación de un bien afecta negativamente derechos de terceros. En esos eventos, concluye Nozick (1988), para que la adquisición de un bien escaso sea posible, los afectados deben recibir una compensación adecuada (pp. 175 y ss.). De esa manera, el principio de apropiación mantiene cierta respetabilidad, al evitar consecuencias moralmente escandalosas como las hambrunas, pero a riesgo de minar sus propias bases pues, como lo destacan Sen (2001, p. 103) y Van Parijs (1993, p. 118), una vez que hemos admitido que la propiedad puede ser limitada para evitar injusticias sociales, entonces ya no es claro cuál es el límite que la propiedad y la libertad negativa representan para las políticas redistributivas.

La defensa a ultranza del Estado mínimo y del respeto radical a la propiedad es pues insostenible filosóficamente, pues implica la aceptación

³ Esta situación no es hipotética. Sen (2001, 1999, pp. 199 y ss.) ha mostrado convincentemente que las hambrunas no derivan tanto de un problema de disponibilidad de alimentos sino de fallas en los sistemas de propiedad y titulación. La conclusión que se sigue es obvia: la prevención de las hambrunas requiere invadir los derechos de propiedad; y, por el contrario, una absolutización del derecho de propiedad supone una aceptación, en ciertos casos, de las hambrunas.

de situaciones que afectan gravemente la libertad real y la dignidad de las personas. Y es que, desde el punto de vista ético, no se necesita discutir mucho para concluir que sin la satisfacción de unos mínimos sociales a todas las personas, no sólo no logra protegerse la dignidad humana sino que incluso la libertad real de los individuos y la deliberación democrática colectiva se ven afectadas. En efecto, ¿quién puede razonablemente negar que la falta de alimentación, salud, vivienda o educación afecta la dignidad humana y, por ende, disminuye la capacidad de las personas para ser libres y poder operar como ciudadanos autónomos? Esto lo entendieron, hace más de 200 años, autores tan diversos como Rousseau y Adam Smith. Así, el primero señaló en el Libro II, capítulo 11, del *Contrato Social* que el ejercicio de la libertad democrática supone un mínimo de igualdad fáctica, a fin de que “ningún ciudadano sea suficientemente opulento como para comprar a otro, ni ninguno tan pobre como para ser obligado a venderse”. Por su parte, Smith indicó, en el Libro V, capítulo II, de la *Riqueza de las Naciones*, que la satisfacción de ciertas necesidades era indispensables no sólo para asegurar la supervivencia física de las personas sino también para que éstas tuvieran la “capacidad de aparecer en público sin sonrojarse”. Esto muestra entonces que una democracia constitucional genuina supone el reconocimiento de al menos tres tipos de derechos constitucionales: unos derechos de defensa contra el Estado, a fin amparar la autonomía de la persona y protegerla contra el gobierno arbitrario, que son los derechos liberales; unos derechos a la igual participación política o derechos de ciudadanía política, que tienen su expresión más clara en la universalidad del voto; y, finalmente, unas garantías materiales, que configuran una suerte de «ciudadanía social», pues sólo con ellas existirán verdaderamente ciudadanos libres e iguales.

El Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (DeJuSticia) promueve, con base en estudios rigurosos, la formación de una ciudadanía sin exclusiones y la vigencia del Estado social de derecho, en especial en Colombia. Es pues natural que DeJuSticia adhiera a las concepciones que defienden la ciudadanía social y los derechos sociales y se oponga a las visiones minimalistas de la democracia y del Estado de derecho. Por ello, nuestro Centro de Estudios tiene como uno de sus ejes temáticos de trabajo la promoción y la defensa de los derechos sociales.

Una de las formas como DeJuSticia promueve estos derechos es buscando que exista un mayor diálogo entre la formulación de las políticas públicas y el respeto y garantía de los derechos sociales, a fin de que esos derechos no sean vistos como “variables externas” al análisis de las políticas económicas y de las estrategias de desarrollo, sino que sean incorporados como una dimensión interna de las mismas.

En ese contexto, era natural que DeJuSticia aceptara participar en la realización de la investigación promovida y financiada por el Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico (IDEP) del Distrito Capital de Bogotá, que buscaba analizar la política educativa de Bogotá con una perspectiva comparada y de derechos humanos, puesto que ese enfoque armonizaba con el esfuerzo de nuestro Centro de Estudios de poner en diálogo las políticas públicas con las exigencias normativas derivadas de los derechos sociales. Queremos pues agradecer al IDEP por haber promovido y financiado esa investigación, que en gran medida motivó la publicación del presente libro.

Los resultados básicos de esa investigación fueron publicados en otro libro editado conjuntamente entre el IDEP y DeJuSticia⁴. Pero los debates desarrollados en el curso de esa investigación fueron alimentando otros textos más metodológicos y conceptuales sobre el vínculo que, según nuestro parecer, debe existir entre los marcos constitucionales, los derechos humanos y la elaboración y puesta en marcha de las políticas públicas en general y de las estrategias educativas en particular. Consideramos que esos trabajos tenían suficiente coherencia interna y ameritaban su compilación, por lo que decidimos conjuntamente con el IDEP publicar también este libro, que recoge esos textos metodológicos.

La elaboración de este libro contó entonces con la colaboración de varias personas, que no aparecen expresamente como autores de ninguno de los artículos, pero que tuvieron una contribución importante en el desarrollo exitoso del trabajo. De un lado, todos los investigadores de DeJuSticia vinculados al proyecto con el IDEP (Camilo Castillo, Mauricio

⁴ [Ver \(Aquí citar el texto completo como queda\)](#)

García-Villegas, Natalia Sandoval y Miquel Jordana) participaron en la discusión de la mayor parte de los textos; a ellos agradecemos su invaluable contribución. De otro lado, queremos agradecer a Ana María González, interventora del IDEP en este proyecto, pero quien no se limitó a ejercer formalmente esas funciones, sino que prácticamente fue partícipe integral de la investigación. Sus sugerencias y análisis enriquecieron muchos de nuestros planteamientos.

Bogotá, 30 de mayo de 2007

Rodrigo Uprimny

Director del Centro de Estudios

de Derecho Justicia y Sociedad (DeJuSticia)

Referencias bibliográficas

Cortés Rodas, Francisco (2001). El proyecto político democrático y la cuestión de los derechos humanos sociales. En: Manuel Alberto Alonso y Jorge Giraldo Ramírez. *Ciudadanía y derechos humanos sociales*. Medellín: Escuela Nacional Sindical.

Nozick, Robert (1988). *Anarquía, Estado y utopía*. México: Fondo de Cultura Económica.

Sen, Amartya (1999). *Desarrollo y libertad*. Bogotá: Planeta.

_____ (2001). Propiedad y hambre. En: *Precedente. Anuario Jurídico*. Cali: Icesi.

Van Parijs, Philippe (1993). *¿Qué es una sociedad justa?* Barcelona: Ariel.

Von Hayek, Friedrich (1973). *Law, legislation and liberty*. London: Routledge and Kegan Paul.

REVISADO EA

Introducción

Pese a ser aliados naturales, los derechos humanos y las políticas públicas han permanecido distantes por mucho tiempo. En efecto, sólo en tiempos recientes éstas han sido puestas en primer plano como un valioso instrumento para la prevención, protección y realización de los derechos humanos en general y de los derechos económicos, sociales y culturales en particular. Partiendo de esta consideración, este libro explora algunas de las relaciones existentes entre las políticas públicas y los derechos humanos. El estudio sostiene la tesis de que las políticas públicas constituyen un complemento ideal de los esfuerzos que hacen los jueces por prevenir, proteger y realizar los derechos humanos, y que, a su vez, los derechos humanos establecen límites normativos para la elaboración y aplicación de las políticas públicas en una democracia constitucional.

La investigación pone en evidencia que el fortalecimiento del vínculo entre derechos humanos y políticas públicas contribuye tanto al cumplimiento de las obligaciones del Estado como a la tarea de planeación con fundamento en el principio de racionalidad económica. En otros términos, garantizar que las políticas públicas se diseñen, implementen y evalúen conforme con los contenidos de los derechos y las obligaciones del Estado no sólo contribuye a mejorar el disfrute de los derechos humanos, sino que a la vez es la inversión más rentable para darles el mejor uso alternativo a los recursos escasos. Puntualmente, si el Estado asegura que las políticas públicas tengan un impacto positivo sobre los derechos, evitará ampliar las inversiones en el sistema de justicia que serían necesarias para responder al crecimiento de las demandas de la población por incumplimiento de los derechos y las responsabilidades del Estado.

De hecho, las políticas públicas efectivas contribuyen a descongestionar el sistema judicial. La idea es básica: si las políticas públicas se diseñan e implementan de manera que satisfagan los mínimos prestacionales de los derechos humanos, y en particular de los derechos sociales, la ciudadanía dispondrá de mayores posibilidades para la realización de sus derechos y una menor disposición a adelantar acciones judiciales para buscar la protección de los mismos. Los recursos ahorrados podrían encontrar su mejor uso alternativo en políticas sociales que maximicen los derechos humanos de la población.

Por esta vía, además, se ahorran significativos costos de transacción por la interacción entre demandantes y el sistema judicial, se previenen demandas internacionales contra el Estado por incumplimiento de los deberes pactados en los instrumentos internacionales de derechos humanos y se incrementa la legitimidad de la acción pública, e incluso de los gobiernos, en la medida en que los ciudadanos y ciudadanas gozan de las garantías constitucionales mínimas. En todo caso, siempre será más barato y eficiente para un Estado atender sus obligaciones en materia de derechos humanos en el presente que exponerse a indemnizaciones por incumplimiento o por fallas en la protección de los derechos y asignar importantes recursos para procesos de reparación en el futuro. De ahí que sea indispensable que el diseño e implementación de políticas públicas cuente con un enfoque de derechos humanos y que éste disponga de indicadores que evalúen el impacto de las políticas sobre el disfrute de dichos derechos.

Desde esta perspectiva de análisis, este libro reúne tres ensayos, que a pesar de ser autónomos entre sí, se encuentran vinculados por la visión expuesta en estas páginas y por la presentación que los precede. En efecto, todos ellos defienden, con diferentes énfasis temáticos, una mayor articulación entre las políticas públicas y los derechos humanos, en especial en el campo educativo.

El primer ensayo, de Rodrigo Uprimny y César Rodríguez (“Constitución, modelo económico y políticas públicas en Colombia: el caso de la gratuidad de la educación primaria”), analiza el marco constitucional que condiciona la elaboración de las políticas públicas en general y de las políticas educativas en particular. La tesis central del artículo es que la Constitu-

ción y, en especial, los derechos sociales que ésta incorpora representan límites y obligaciones que deben ser tomados en consideración por quienes formulan y aplican políticas públicas, debido al carácter normativo de la Constitución. Sin embargo, los autores precisan que dichos límites no establecen un modelo único de política pública porque la Constitución, si bien impone la realización de ciertos objetivos, es abierta y permite la experimentación democrática de distintas estrategias económicas y sociales. Los autores ilustran esa tesis con el caso de la gratuidad de la educación primaria.

El segundo ensayo (“Desarrollo, derechos sociales y políticas públicas”), elaborado por Luis Eduardo Pérez, llama la atención sobre el distanciamiento práctico que existe entre la lógica de los derechos y la lógica de las políticas públicas. Con base en evidencia sobre diversos temas, el autor constata que las políticas de desarrollo tienden a ser diseñadas e implementadas al margen de las obligaciones constitucionales e internacionales del Estado, por lo que tienen un limitado impacto sobre el respeto, la protección y la garantía de los derechos sociales.

A pesar de la importante distancia entre las políticas públicas y los derechos humanos, el estudio sostiene que entre los derechos y las políticas existe un vínculo intrínseco. Las políticas públicas son, en últimas, un instrumento de los Estados para avanzar en el cumplimiento de sus obligaciones. Desde el punto de vista del titular de los derechos, las políticas públicas se muestran como una alternativa extrajudicial para exigir del Estado el respeto, la protección y la satisfacción de los derechos humanos en general, y de los derechos económicos, sociales y culturales en particular. Con la idea de fortalecer este vínculo, el estudio expone tres aproximaciones conceptuales que establecen las principales interrelaciones entre derechos humanos y políticas públicas, a la vez que ilustra, mediante un ejemplo relacionado con el derecho a la educación primaria gratuita, un conjunto de estrategias para diseñar, implementar y evaluar políticas con enfoque de derechos.

Cierra el libro un ensayo de Luis Eduardo Pérez (“Modelo de indicadores para monitorear y evaluar el disfrute del derecho a la educación”), en el que se ofrecen argumentos para sustentar la tesis según la cual los sistemas de indicadores educativos existentes, si bien aportan informa-

ción valiosa en materia de cobertura, calidad y eficiencia del sistema, no permiten determinar el nivel de disfrute del derecho a la educación.

A partir de esta preocupación, el ensayo se propone complementar los indicadores existentes con un conjunto de indicadores enfocados desde los derechos humanos, a partir de los cuales es posible, además de determinar el cumplimiento de las principales obligaciones constitucionales e internacionales del Estado en materia educativa, tener una aproximación al nivel de disfrute del derecho a la educación. El estudio termina con un llamado a avanzar en la construcción de un índice compuesto de derecho a la educación, que, además de dar cuenta de manera integral de las distintas dimensiones del derecho, permita determinar si la política educativa, en su conjunto, avanza o retrocede en la garantía del derecho a la educación.

Todos estos textos, como podrá constatarlo el lector, tienen enfoques distintos, pero son complementarios. Así, el primer ensayo muestra el deber que tienen las autoridades que formulan y ponen en marcha políticas públicas de tomar en serio los derechos constitucionales, pues deben no sólo respetar los límites que les imponen los derechos sociales sino también orientarse a la realización efectiva de dichos derechos. Este primer texto postula entonces un imperativo constitucional que recae sobre las autoridades. El segundo ensayo, por su parte, ofrece un enfoque teórico que debería facilitar el cumplimiento de ese deber constitucional de las autoridades, en la medida en que presenta estrategias para desarrollar políticas públicas con un enfoque de derechos. Finalmente, el tercer ensayo concreta aún más las herramientas metodológicas para avanzar en la puesta en marcha de políticas públicas con enfoque de derechos, al proponer, en el campo del derecho a la educación, un sistema de indicadores que permite evaluar el desarrollo de esas políticas.

De esa manera, los tres textos defienden la importancia de que exista un mayor diálogo entre quienes promueven los derechos humanos, y en especial los derechos sociales, y quienes elaboran las políticas públicas. Los artículos muestran, en fin, que es imperativo tender puentes entre la razón normativa de los derechos y la lógica técnica y económica en la discusión política de las estrategias de desarrollo y en la formulación de las po-

líticas públicas. Esos puentes son indispensables para la consolidación de democracias vigorosas e incluyentes en Colombia y en América Latina.

Luis Eduardo Pérez Murcia

César Rodríguez Garavito

Rodrigo Uprimny Yepes

**Constitución, modelo económico
y políticas públicas en Colombia:
el caso de la gratuidad
de la educación primaria***

*Rodrigo Uprimny Yepes
César Rodríguez Garavito*

* Este texto está basado en trabajos anteriores. Véanse, en particular, Uprimny y Rodríguez Garavito (2006) y Uprimny (2005). Agradecemos a Diana Rodríguez y a Diana Guarnizo, investigadoras de DeJusticia, su importante colaboración en la elaboración de este artículo. Igualmente, agradecemos la invitación de Fedesarrollo y el Observatorio de Derecho Constitucional de la Universidad de los Andes al Foro “Constitución y Modelo Económico”, que nos dio la oportunidad de trabajar juntos en este tema.

Introducción

Uno de los debates académicos y públicos más interesantes de la última década en Colombia ha girado en torno a los alcances y la aplicación de las normas constitucionales sobre la economía. Este debate ha tenido un peso preponderante a la hora de evaluar la constitucionalidad de las políticas públicas en Colombia, tanto económicas como sociales, y ha suscitado preguntas complejas, como las siguientes: ¿establece la Constitución de 1991 un modelo económico preciso? ¿El equipo económico del Gobierno está limitado por las normas constitucionales que consagran derechos afectados por las políticas económicas? ¿Cómo debe desarrollar un administrador público que diseña una política social los derechos sociales establecidos de manera abstracta en la Constitución? ¿En qué medida deben intervenir los jueces en general y la Corte Constitucional en particular en el diseño y ejecución de la política económica y social para garantizar la supremacía de la Constitución y la realización de los derechos sociales?

Estos y otros difíciles interrogantes han enfrentado a economistas y juristas durante los últimos años. La controversia reaparece periódicamente a propósito de fallos importantes de la Corte Constitucional sobre derechos económicos y sociales, desde el derecho a la vivienda afectado por el sistema UPAC hasta los derechos fundamentales de la población desplazada vulnerados por las deficiencias de las políticas sociales que buscan atender las necesidades de esta población. Tras casi diez años de discusión, ¿cuál es el balance de este interesante intercambio disciplinario?

Desde nuestro punto de vista, el debate ha tenido tres etapas. La primera fue una fase de observación mutua, en la que juristas y economistas comenzaron a acercarse al tema y a discutirlo dentro de sus respectivos círculos disciplinarios, pero sin establecer mayor contacto con sus pares de

la otra disciplina. Tras estos primeros intentos, surgió una candente discusión entre académicos y profesionales de ambos campos, que se extendió aproximadamente desde 1998 hasta 2004. Esta segunda fase se caracterizó por el tono polémico y defensivo de la conversación, animada por el deseo de unos y otros de reivindicar los presupuestos metodológicos y las tesis sustantivas de sus respectivas disciplinas. Aunque muy fructífera en términos de publicaciones¹ y foros, esta etapa se aproximó más a un diálogo de sordos que a un intercambio de ideas y propuestas genuino y constructivo.

Sin embargo, las acaloradas discusiones sobre fallos controvertidos que la Corte Constitucional expidió en ese período sirvieron para que economistas y juristas entraran en contacto y comenzaran al fin a leerse mutuamente. Aunque lejos de provocar una síntesis que reconciliara las posiciones de unos y otros, este contacto ha dado lugar a una muy saludable incorporación de consideraciones éticas y jurídicas en los análisis de los economistas abiertos a esta discusión, y una muy productiva inclusión de elementos de juicio económicos en el trabajo reciente de los juristas interesados en asuntos de política económica y derechos sociales.

En este y otros trabajos buscamos contribuir a esta nueva fase de la conversación, no sólo a partir de discusiones teóricas generales sino también por medio de estudios de problemas específicos. Para ello, incorporamos de manera explícita y crítica los aportes de la economía a la discusión sobre las instituciones y tendemos puentes con aportes sobre el mismo tema que ofrecen el derecho y otras ciencias sociales (Rodríguez Garavito y Uprimny, 2006; Uprimny, Rodríguez Garavito y García Villegas, 2006). El resultado es una aproximación que hemos denominado “institucionalismo social” (en lugar de subordinar una disciplina a la otra, como se hace en la corriente de derecho y economía –*law and economics*–, incorpora temas jurídicos, pero deja intacto el paradigma económico neoclásico), que busca establecer un diálogo de pares entre las diferentes disciplinas involucradas (Rodríguez Garavito y Uprimny, 2006).

¹ Véanse, entre muchos otros, Arango (2001), Carrasquilla (2001), Clavijo (2001) y Kalmanovitz (2001).

Desde esta perspectiva, abordamos dos temas. De un lado, analizamos el problema general de la relación entre la Constitución y las políticas económicas y sociales, esto es, la forma en la que las normas constitucionales, a la vez, establecen límites y ofrecen un margen de maniobra importante a los diseñadores de políticas públicas. De otro lado, con el fin de ilustrar y aplicar dicho análisis a un caso concreto, analizamos una política específica, esto es, la política educativa. En este campo, nuestro propósito es indagar cuál es el margen de apreciación que tienen las autoridades políticas y administrativas en el diseño y ejecución de la política educativa. Para darle contenido y sustento empírico al análisis, nos centramos en un tema particularmente importante desde el punto de vista político y social: la gratuidad de la educación primaria.

Para tratar estos dos temas, en este artículo nos concentramos en tres preguntas. En primer lugar, ¿consagra la Constitución colombiana un modelo económico que determine estrictamente la política económica y social en general, y las estrategias educativas en particular? En segundo lugar, ¿cuáles son los efectos jurídicos y prácticos de las normas constitucionales sobre el diseño de las políticas económicas y sociales? Finalmente, ¿cómo inciden los mandatos constitucionales en el diseño de la política educativa en general, y en las políticas sobre la gratuidad de la educación primaria en particular?

La tesis que defendemos es la siguiente: la Constitución colombiana es i) vinculante como norma jurídica, en cuanto establece límites legales a la acción de los poderes públicos, y ii) valorativa porque consagra principios y valores específicos. Sin embargo, sostenemos que la Constitución es también abierta, porque no constitucionaliza un modelo económico preciso, sino que admite políticas económicas y sociales diversas, aunque dentro de ciertos límites normativos y valorativos. A partir de esta tesis, analizamos la política educativa para concluir que si bien la Constitución establece elementos mínimos de las estrategias legales y gubernamentales en este campo, como sucede con el elemento de la gratuidad de la educación primaria, es también una Constitución abierta que no determina un modelo concreto y rígido de educación pública o privada.

Para sustentar esta tesis, organizamos el artículo en seis puntos. En la primera parte proponemos una tipología de las constituciones que permite identificar la naturaleza de la Constitución de 1991 y su efecto jurídico sobre temas económicos y sociales. En la segunda parte nos concentramos en las relaciones entre la Constitución y los modelos económicos. En la tercera sección analizamos estos conceptos desde el punto de vista de la Constitución de 1991, tratando de precisar tanto los márgenes de la política económica y social como sus límites constitucionales. En la cuarta y quinta partes ofrecemos una ilustración práctica del argumento a propósito de la inclusión de criterios de gratuidad en el diseño de la política educativa, en especial en relación con la educación primaria. Finalmente, presentamos unas breves conclusiones.

Tipología de las constituciones

La tipología que proponemos es una reformulación de visiones clásicas sobre las constituciones, que ofrecen numerosas taxonomías (ver, entre muchos otros, Schmitt, 1934). Las dos variables básicas de nuestra tipología son (i) la fuerza normativa de la Constitución y (ii) su contenido.

Con respecto a la primera variable, existen dos opciones: la Constitución puede ser entendida como una norma vinculante y aplicable o como un documento político importante, pero sin fuerza normativa. La posición adoptada frente a estas dos posibilidades se opone a las dos tradiciones clásicas del constitucionalismo liberal del siglo XIX. La tradición europea, y en especial la francesa, tendía a concebir la Constitución como un documento político sin fuerza normativa. Desde este punto de vista, las cartas constitucionales son entendidas como documentos políticos no vinculantes, en cuanto no tenían mecanismos para asegurar que la ley o las decisiones del Poder Ejecutivo respetaran la Constitución, lo que se debía al temor que tenían los constituyentes franceses a un eventual gobierno de los jueces.

A esta posición se contraponen la visión normativa de la Constitución. De acuerdo con ella, la Constitución no es sólo un documento político, sino una norma que vincula especialmente al legislador y por vía indirecta al Ejecutivo, y que, por consiguiente, debe tener algún mecanismo que garantice su supremacía y su carácter obligatorio, esto es,

alguna forma de justicia constitucional para proteger la norma fundamental contra vulneraciones por parte del legislador o del Ejecutivo. Esta concepción normativa de constitución fue desarrollada esencialmente por el constitucionalismo estadounidense, en especial a partir del fallo *Marbury vs. Madison* de 1803. En esa sentencia, la Corte Suprema de Estados Unidos concluyó que los jueces tenían la facultad de declarar la nulidad de las leyes contrarias a la Constitución de Filadelfia de 1787, precisamente como consecuencia del carácter supremo y normativo de esta última (Blanco Valdés, 1994).

De otro lado, desde el punto de vista de su contenido, se pueden distinguir dos tipos de constitución: procedimentales y valorativas. La visión procedimental sostiene que la Constitución no establece un orden de valores que tiene que aplicarse directamente, sino fija un marco de actuación de los poderes públicos y de los particulares. En otras palabras, la Constitución regula instituciones y procedimientos, pero no señala imperativamente el derrotero que deben seguir las autoridades y los particulares. Las constituciones valorativas, por el contrario, no se limitan a diseñar instituciones y a establecer procedimientos, sino que consagran un orden de valores que debe ser aplicado y realizado. Por eso, algunos autores las llaman “constituciones programa”, en la medida en que la Constitución contiene, en germen, un programa que tiene que ser ejecutado por las autoridades.

Si se cruzan las dos variables mencionadas, se obtiene una tipología de cuatro modelos de constitución, representada por el *cuadro 1*. En él, las columnas diferencian los ordenamientos jurídicos según la fuerza jurídica de su constitución, mientras que las filas distinguen las constituciones según su contenido normativo².

En la casilla I se encuentran constituciones que son pensadas esencialmente como un documento político y cuyo contenido es fundamentalmente procedimental. Un ejemplo es la visión francesa de la Constitución antes de 1958³. En la casilla II encontramos constitucio-

² Una tipología similar se encuentra en Prieto Sanchís (2003, pp. 107-ss.).

³ Después de 1958, el constitucionalismo francés giró parcialmente hacia la visión normativa, tras la creación del Consejo Constitucional, que tiene

UNA TIPOLOGÍA CLÁSICA DE LAS CONSTITUCIONES		
Contenido de la Constitución	Fuerza normativa de las constituciones	
	Documento político	Normativa
Procedimental o marco	I: Francia antes de 1958	II: Visión de Kelsen y Constitución austriaca; Constitución de EE.UU., después del <i>New Deal</i>
Valorativa o programa	III: Antiguos países comunistas	IV: Alemania, Italia, países con “neoconstitucionalismo”

nes normativas procedimentales. Hans Kelsen, uno de los grandes teóricos del constitucionalismo y del derecho en el siglo pasado, es uno de los representantes más ilustres de esta concepción (Kelsen, 1942). Kelsen defendía el carácter normativo de la Constitución, bajo la condición de que ésta no contuviera valores y principios abstractos. El riesgo de una constitución normativa y a la vez valorativa y abstracta, según Kelsen, es el gobierno de los jueces y la marginación de la deliberación política democrática. Kelsen defendía, entonces, una Constitución vinculante, con un tribunal constitucional que asegurara su fuerza normativa, pero que fuera esencialmente procedimental. Un ejemplo de este tipo de Constitución es la Constitución austriaca de 1920, o la Carta de los Estados Unidos después del *New Deal*, como lo explicaremos más adelante.

En la casilla III encontramos las constituciones valorativas o programa, que contienen un orden de valores explícito, pero que no son más que documentos políticos por carecer de un tribunal constitucional para aplicarla. El ejem-

ciertas funciones de control constitucional. Esas competencias fueron establecidas inicialmente a favor del gobierno para superar lo que se consideraba el exceso de parlamentarismo de la IV República. Sin embargo, en la práctica, el Consejo Constitucional se ha transformado de manera profunda. Desde la década de los setenta, ha tenido un papel importante en la delimitación del contenido de los derechos de la persona frente al legislador, con lo cual se ha convertido, cada vez más, en un tribunal constitucional.

plo clásico es el de los antiguos países comunistas antes de la caída del Muro de Berlín. Las constituciones de estos países proclamaban todo un orden político, social y económico que debía ser realizado, pero no eran normativas porque no había ninguna instancia ante la cual se pudiera exigir que las acciones de las autoridades se ajustaran a lo prescrito en la Constitución.

Finalmente, en la casilla IV, encontramos constituciones valorativas y normativas, entre las cuales destacan las cartas europeas de la posguerra – en particular las de Italia y Alemania, y, en menor medida, la Constitución francesa de 1958—. Estas constituciones reconocen derechos y valores y establecen un orden social a ser realizado, así como algún mecanismo para lograr este propósito, esto es, alguna forma de justicia constitucional.

La tipología que ofrecemos es relevante por dos razones. De un lado, desde el punto de vista metodológico, permite distinguir conceptualmente modelos diversos de ordenamientos constitucionales. De otro lado, desde un punto de vista histórico, la tipología permite apreciar el hecho de que durante los últimos cincuenta años –esto es, desde la segunda posguerra–, y en especial después de la caída del Muro de Berlín, la mayoría de los regímenes constitucionales tienden a ubicarse en la casilla IV. Esto se traduce en constituciones que, además de establecer reglas institucionales, reconocen una amplia gama de derechos y principios y, además, establecen formas de justicia constitucional para hacerlos efectivos. Entre estos casos se encuentra todo el constitucionalismo de los países del sur global, como la Constitución de Sudáfrica o la de India o las recientes constituciones latinoamericanas, pero también las de países del Norte global, como España, Alemania o Italia. Esta tendencia es tan notoria, que muchos autores hablan de la existencia de un “neoconstitucionalismo” (Prieto Sanchís, 2003), precisamente para insistir en las particularidades que tienen ahora los ordenamientos constitucionales en contraste con el constitucionalismo liberal clásico.

Esta razón histórica nos conduce a nuestra primera conclusión: dado que en la actualidad predominan los regímenes constitucionales valorativos y normativos, en la mayoría de los países la Constitución impone límites a la política económica y social. Esto no implica obligatoriamente constitucionalizar un modelo económico, pero sí que las políticas públicas tienen restricciones normativas. Sin embargo, es importante moderar el alcance de esta conclusión, dado que, a pesar de esta tendencia reciente a que

las políticas económicas tengan límites normativos, subsisten diferencias de grado entre los ordenamientos constitucionales. Así, se suele oponer el constitucionalismo contemporáneo estadounidense, considerado más procedimental, al constitucionalismo alemán, que se considera más valorativo. Por ejemplo, en los Estados Unidos no hay ningún límite material a la capacidad de reformar la Constitución, mientras que en Alemania, la propia constitución ha reconocido estos límites, en la medida en que una reforma no puede alterar ciertas cláusulas pétreas.

Relaciones entre Constitución y modelos económicos

¿Cómo se refleja esta tipología clásica de las constituciones en la relación entre Constitución y economía? Teniendo en cuenta que las constituciones contemporáneas tienden a ser valorativas y normativas, nos concentramos ahora en analizar el tipo de vínculo que existe entre estas constituciones y la política económica y social. Las dos preguntas fundamentales en este debate son, a nuestro juicio, las siguientes: primero, ¿qué tipo de derechos reconocen esas constituciones? Y segundo, ¿en qué medida constitucionalizan un modelo económico para realizar esos derechos?

En cuanto a la primera pregunta, el derecho constitucional diferencia entre los derechos económicos de libertad y los derechos sociales de prestación. Los primeros son garantías, como la propiedad o el cumplimiento de los contratos, que buscan proteger el funcionamiento del mercado y la autonomía privada. Son los derechos de libertad del liberalismo clásico que se reconocen como derechos de defensa porque en principio establecen esencialmente obligaciones negativas para el Estado, por ejemplo, la obligación de no expropiar a los particulares sin indemnización previa. Por su parte, los derechos sociales de prestación son derechos como la educación, la salud y la vivienda, que implican políticas públicas para el suministro de ciertos bienes o servicios⁴. En este sentido, hay que diferenciar, en primer

⁴ Es importante, sin embargo, no radicalizar la distinción entre las obligaciones del Estado frente a cada uno de esos derechos. En efecto, todos los derechos constitucionales implican un conjunto complejo de obligaciones negativas y positivas a cargo del Estado, que se traducen en obligaciones de

lugar, entre las constituciones que reconocen únicamente los derechos de libertad y aquellas que, además, reconocen los derechos sociales. Hoy en día, casi todas las constituciones del mundo reconocen los derechos económicos liberales, como la propiedad y la posibilidad de contratar, pero no todas reconocen los derechos sociales.

En segundo lugar, hay que establecer en qué medida las constituciones institucionalizan un modelo económico o, por el contrario, tienden a ser abiertas. Entendemos por una Constitución que institucionaliza un modelo económico aquella que no sólo establece límites a la acción del Estado y que proclama objetivos que deberían ser alcanzados, sino que además incide en la política económica, en la medida en que desde el texto constitucional estarían prefigurados los instrumentos para alcanzar dichos objetivos. Por el contrario, una Constitución puede ser considerada abierta si, a pesar de ser valorativa y normativa, y de establecer límites a las políticas económicas, e incluso objetivos a los cuales las sociedades deben llegar, no prefigura los instrumentos para alcanzar esas metas.

Tomemos como ejemplo el derecho a la salud (y otros servicios y bienes). Una Constitución que instaure un modelo de gestión y un modelo económico es aquella que establece no sólo que las personas tienen derecho a la salud, sino que determina que este servicio debe ser prestado directamente por el Estado (constituciones estatalistas) o que, por el contrario, prohíbe la educación pública (constituciones radicalmente neoliberales). A diferencia, una Constitución abierta, que no constitucionaliza un modelo económico, es aquella que admite una pluralidad de formas para llegar a un mismo objetivo, como podría ser la satisfacción universal del derecho a la educación. Ese tipo de constituciones establece que ese objetivo es deseable y hasta cierto grado normativamente vinculante, pero ofrece la posibilidad de utilizar políticas, instrumentos y medios diversos para alcanzarlo.

respeto, protección y garantía, satisfacción, o cumplimiento. Las diferencias entre ambos tipos de derechos son de grado. No obstante, son importantes porque es claro que existen derechos sociales cuyo contenido es esencialmente prestacional, y libertades económicas cuyo contenido es esencialmente negativo (en la medida en que implican una abstención estatal).

MODELO ECONÓMICO Y CONSTITUCIONES VALORATIVAS Y NORMATIVAS		
Fuerza normativa de las constituciones	Institucionaliza un modelo económico (Constitución “cerrada”)	Reconoce cambios de modelo económico (Constitución “abierta”)
Reconoce sólo derechos económicos liberales	I: Estados Unidos antes del <i>New Deal</i>	II: Estados Unidos después del <i>New Deal</i>
Reconoce también derechos sociales de prestación	III: Italia antes de los setenta	IV: Italia (según la jurisprudencia de los años setenta de la Corte Constitucional italiana)

CUADRO
2

En el *cuadro 2* resumimos los tipos de Constitución que resultan de cruzar la clase de derechos reconocidos por la constitución (en las filas) con el grado de apertura o de institucionalización de un modelo económico (en las columnas).

Veamos algunos ejemplos. En primer lugar, tomemos la casilla I, que corresponde a constituciones que reconocen únicamente derechos económicos liberales y que constitucionalizan un modelo económico. El ejemplo clásico es la Constitución de los Estados Unidos antes del *New Deal*. Ella no sólo reconocía los derechos de libertad económica, como la propiedad y la libertad contractual, sino que constitucionalizaba un modelo liberal de política económica, de acuerdo con la interpretación del tribunal constitucional de ese país hasta ese entonces. En efecto, es bien conocido que la Corte Suprema declaró inconstitucionales la mayoría de las leyes de intervención económica aprobadas por el Congreso entre 1900 y 1937. En este escenario, la Corte consideraba que, por ejemplo, unas políticas de salario mínimo o de jornadas laborales máximas anulaban la libertad contractual consagrada en la Constitución y, por tanto, las declaraba inconstitucionales de manera sistemática. En este sentido, durante ese período en los Estados Unidos no sólo se reconocían unos tipos de derechos, sino que había un constitucionalismo cerrado, que en la práctica planteaba un modelo de gestión de la economía y de políticas públicas estrictamente liberales.

En lo que algunos autores denominan una verdadera “revolución constitucional” (Sunstein, 1993), la Corte Suprema del *New Deal* cambió su

orientación jurisprudencial y comenzó a admitir políticas sociales. A pesar de que la Constitución de los Estados Unidos seguía reconociendo únicamente derechos liberales, la jurisprudencia abrió la posibilidad de diseñar políticas y dictar leyes para realizar derechos sociales. Aunque la Constitución reconocía únicamente un tipo de derechos, se abrió a modelos de política económica y social distinta y, en ese sentido, en nuestra tipología, pasó a ser una Constitución abierta, que se ubica en la casilla II.

En la fila inferior del cuadro encontramos constituciones que reconocen derechos sociales. Algunas de ellas cierran el modelo económico, mientras otras adoptan un modelo abierto. Dentro de las primeras, que corresponden a la casilla III, se puede ubicar, según algunas interpretaciones, la Constitución italiana antes de los años setenta⁵.

Desde los años setenta, sin embargo, toda la jurisprudencia de la Corte Constitucional italiana admite políticas públicas muy diversas para realizar los derechos sociales. El *cuadro 2* refleja este contraste, al incluir a Italia como uno de los ejemplos que ilustra la existencia de constituciones abiertas que reconocen derechos sociales (casilla IV), pero que no determinan los instrumentos para satisfacer esos derechos.

Es difícil encontrar hoy en día una Constitución totalmente abierta o plenamente neutra frente a la política económica, porque en la medida en que el ordenamiento superior tenga fuerza normativa y reconozca derechos constitucionales, impone límites a la política económica. Por ello, es indudable que ciertas políticas económicas o sociales son inconstitucionales. Sin embargo, esto no significa que la Constitución institucionalice un modelo económico determinado y excluya la posibilidad de que existan múltiples alternativas de desarrollo dentro del marco fijado por los derechos constitucionales. La Constitución de un Estado social, fundado en los derechos sociales, debe ser entonces abierta, pero no neutra, sin que eso acabe el pluralismo y socave la legitimidad del ordenamiento jurídico. Como

⁵ Como explicamos, las constituciones de los antiguos países comunistas son el ejemplo más claro de constituciones que establecen un modelo económico cerrado. Sin embargo, no las incluimos en esta categoría por su escasa fuerza normativa (véase *cuadro 1*).

lo sostiene la doctrina española, “una Constitución abierta no es lo mismo que una Constitución vacía y desprovista de fuerza jurídica (Asenjo, 1984, p. 69)”, pues si tuviera tal carácter, dejaría de ser una Constitución.

Nuestra tesis es que la Constitución colombiana de 1991 se ubica en las casillas IV de los cuadros 1 y 2: es una Constitución normativa y valorativa de constitucionalismo social, en la medida en que no sólo reconoce derechos liberales, sino también derechos sociales y les otorga fuerza normativa. Y es una Constitución abierta porque admite políticas públicas muy diversas para alcanzar esos derechos sociales.

En efecto, desde sus primeras sentencias, la Corte Constitucional señaló que si bien las mayorías democráticas pueden optar por muy diversas políticas económicas y sociales (lo que muestra que la Constitución de 1991 es abierta), no es “un texto neutro que permita la aplicación de cualquier modelo económico, pues las instancias de decisión política deben de una parte respetar los límites impuestos por el conjunto de derechos” (Sentencia C-040 de 1993). Con esta conclusión general en mente, es posible ahora entrar a analizar con más detalle cuáles son los límites y el espacio de libertad que la Constitución establece para el diseño de las políticas públicas.

Márgenes y límites constitucionales de la política económica y social en Colombia

Como lo muestra la experiencia de los hacedores de políticas públicas, para alcanzar un objetivo constitucional existen múltiples alternativas que difieren desde el punto de vista económico, técnico y político. Dada esta gama de alternativas, el control constitucional de la economía usualmente es un “control de “razonabilidad”, para expresarlo en términos técnicos de derecho constitucional (Rodríguez Garavito, 1998). Este tipo de control de razonabilidad es suave porque implica que el juez constitucional debe examinar únicamente si el objetivo que persigue una política es i) constitucionalmente admisible y ii) si el medio para lograrlo es potencialmente adecuado para alcanzar dicho propósito. Dado que se trata de un control leve, su aplicación lleva a que únicamente las políticas económicas y sociales manifiestamente irrazonables sean declaradas inconstitucionales.

Este es el tipo de control de la política económica y social que domina en Estados Unidos desde el *New Deal* y que ha conducido a que muy pocas decisiones de política económica y social hayan sido declaradas inconstitucionales por la Corte Suprema de ese país. Por el contrario, un control constitucional estricto, que opera en otros temas, exige que i) el objetivo de la política no sea sólo admisible sino también imperioso, y que ii) el medio usado para alcanzar dicho propósito no sea sólo adecuado sino estrictamente necesario (Rodríguez Garavito, 1998).

El *cuadro 3* muestra esos amplios márgenes de la política económica y social en Colombia. Ilustra este argumento a propósito de temas centrales de política económica y de otras políticas públicas vinculadas con derechos sociales en los que la Corte Constitucional ha reconocido la libertad política del Congreso y del Ejecutivo para diseñar, dentro de ciertos límites, estrategias económicas y técnicas diversas.

En el *cuadro* se incluyen dos grandes tipos de casos: de un lado, aquellos que se refieren a la política económica en general y, de otro, aquellos relativos a políticas sociales que buscan abrirle paso a la realización de los derechos sociales. En relación con el primer tipo de casos, la Corte Constitucional reconoce que la Constitución le otorga al Legislativo y el Ejecutivo amplitud y libertad de intervenir en la economía y de diseñar las políticas económicas y, por consiguiente, afirma que el juez constitucional debe admitir una gama de políticas cambiantes. En el segundo grupo de casos, la Corte sostiene que la Constitución consagra derechos sociales que implican deberes para las autoridades en el sentido de desarrollar políticas orientadas a satisfacer esos derechos. No obstante, la Constitución y la jurisprudencia de la Corte admiten medios diversos para realizar dichos derechos sociales. En los dos grupos de casos, la consecuencia práctica es la misma: el diseñador de la política pública (económica o social) cuenta con un margen amplio de acción para lograr los propósitos establecidos en la Constitución.

Contra nuestro argumento se podría objetar que el deber de las autoridades económicas de realizar unos determinados derechos sociales constitucionaliza un modelo económico, en la medida en que define una función de bienestar general y unas orientaciones básicas a la política económi-

MÁRGENES CONSTITUCIONALES DE LA POLÍTICA ECONÓMICA EN COLOMBIA	
Temas	Ejemplos jurisprudenciales
1. Amplitud de posibilidades de políticas económicas	Sentencias C-265 de 1994, C-445 de 1995, C-093 de 2001 y C-137 de 2007, que precisan que el control judicial de las políticas económicas debe ser “suave” o deferente con los órganos políticos.
2. Amplitud de posibilidades de realización de derechos sociales	Sentencias C-408 de 1994 y C-1489 de 2000, que señalan la amplia libertad del legislador para diseñar el sistema de seguridad social y declaran constitucionales los mecanismos básicos previstos en la Ley 100 de 1993.

ca. Diferimos de esta tesis porque, en nuestra opinión, la Constitución ofrece múltiples posibilidades para alcanzar esos objetivos. Por ejemplo, el texto constitucional establece el derecho a la salud, pero no especifica que deba ser un servicio prestado directamente por el Estado, un subsidio a la oferta o a la demanda, o un servicio de gestión privada. Todas estas posibilidades son constitucionalmente admisibles, obviamente dentro de ciertos límites normativos. Lo mismo aplica en el caso de la educación o de la vivienda. Por eso existen numerosas sentencias de la Corte que han avalado el diseño del sistema de seguridad social en salud y en pensiones de la Ley 100 de 1993, que podría ser un sistema incompatible con una constitución que estableciera un modelo económico más cerrado. En reiteradas ocasiones, la Corte ha dicho que esa ley establece una de las posibles regulaciones en pensiones y salud, pero que podría haber otras, como un modelo de oferta exclusivamente pública en salud, un modelo de pensiones exclusivamente estatal, o uno privado, con el único límite de que el modelo escogido sea razonable para satisfacer el derecho a la salud. Por ello, por ejemplo, la Sentencia C-1489 de 2000 declaró la constitucionalidad del sistema de las ARS previsto por la Ley 100 de 1993 para la administración del régimen subsidiado, argumentando que hasta ese momento había mostrado que era un diseño posible de gestión, dentro de ciertos límites, del sistema de salud. Estos ejemplos son muestra de una gran amplitud de estrategias económicas y de desarrollo dentro de los límites valorativos que impone la Constitución.

Pero, aunque la Carta de 1991 es abierta, no es neutra y tiene fuerza normativa. De ahí que imponga límites a la política económica y social, que han sido reconocidos por la jurisprudencia constitucional. En el *cuadro 4* hemos incluido nueve de esas restricciones constitucionales a la política económica y social. Dividimos los límites a partir de una tipología clásica en la teoría constitucional y la teoría del derecho contemporáneas —la distinción entre reglas y principios—, que es central para comprender la lógica de la argumentación constitucional contemporánea (Alexy, 1993). La idea básica detrás de la distinción es que tanto las reglas como los principios son normas, pero tienen una estructura lógica distinta. Las reglas son las normas jurídicas clásicas, en donde a una hipótesis normativa se le atribuye necesariamente una consecuencia jurídica. Su estructura sigue la forma: “si ocurre A, entonces debe hacerse B”, y por eso se considera que las reglas son mandatos jurídicos definitivos. Por el contrario, los principios establecen una orientación sobre lo que es debido o se encuentra prohibido jurídicamente, pero no determinan cómo se debe alcanzar ese fin ni en qué casos tiene que lograrse. Su estructura, por tanto, sigue la forma: “las autoridades deben tratar de realizar al máximo el valor A”. Por eso, un principio no es mandato definitivo sino, *prima facie*, que está sujeto a ser ponderado o balanceado con principios concurrentes, tomando igualmente en consideración los hechos del caso concreto. Por ello, no siempre tiene que ser cumplido cabalmente. Si, bajo las circunstancias de un caso determinado, al balancear y ponderar un principio a la luz de otro, se muestra que éste tiene mayor fuerza, el primero cede ante el segundo en ese caso. Esta decisión no constituye una violación del primer principio, sino su inaplicación al caso específico en virtud de la mayor fuerza del principio con el que choca. Este es el análisis de ponderación o de proporcionalidad, esencial en la interpretación y argumentación constitucionales contemporáneas (Alexy, 1993; Dworkin, 1977).

El *cuadro 4* está organizado de tal forma que los temas van de aquellos en los que se aplica la lógica de las reglas a aquellos en los que predomina la lógica de los principios. En los primeros, los límites a la política económica y social se refieren a normas que tienen la estructura clásica de reglas que restringen las actuaciones de las autoridades económicas. Entre tanto, los casos del segundo tipo involucran normas más complejas que tienen la estructura de principios y que generan debates constitucionales más

LÍMITES DE LA POLÍTICA ECONÓMICA EN COLOMBIA

Temas	Ejemplos jurisprudenciales
1. Reglas imperativas de manejo y prohibiciones constitucionales expresas	<ul style="list-style-type: none"> • Normas sobre transferencias (ej.: fallo C-151 de 1995). • Impuestos no retroactivos y sentencia sobre bonos forzosos de seguridad (ej.: C-149 de 1993).
2. Competencias institucionales diferenciadas	<ul style="list-style-type: none"> • Sentencia C-481 de 1999, que declaró inexecutable la expresión “que deberán ser siempre menores a los últimos resultados registrados” del párrafo del artículo 2º de la Ley 31 de 1992, por desconocer la autonomía del Banco de la República.
3. Competencias derivadas de la estructura autonómica y descentralizada del Estado	<ul style="list-style-type: none"> • Prohibición de que la ley establezca exenciones a impuestos territoriales (ejs.: C-160 de 2000, C-1333 de 2000 y C-315 de 2004).
4. Respeto a los procedimientos de producción normativa	<ul style="list-style-type: none"> • Inconstitucionalidad del Plan de Desarrollo (Sentencia C-557 de 2000) o de la Ley de Regalías (Sentencia C-737 de 2001) por vicios de procedimiento en su aprobación.
5. Excepcionalidad económica limitada	<ul style="list-style-type: none"> • Sentencia C-122 de 1998, que limitó el alcance de la declaratoria de emergencia económica y estableció que los recursos debían ir a los sectores realmente afectados por la crisis financiera: banca pública y cooperativa.
6. Conceptos constitucionales indeterminados	<ul style="list-style-type: none"> • Noción de gasto social: Sentencia C-317 de 1998, que observó que el gasto en deporte y recreación no podía ser considerado gasto social y declaró inexecutable la expresión “y constituyen gasto público social” del artículo 4º de la Ley 181 de 1995.
7. Principios constitucionales de manejo económico y hacienda pública	<ul style="list-style-type: none"> • Principio de “adecuación” en la financiación de vivienda (C-383 de 1999 y C-747 de 1999 sobre el sistema UPAC). • Principios de igualdad y equidad tributaria: Sentencia C-136 de 1999 sobre el impuesto del dos por mil y Sentencia C-776 de 2003 sobre extensión del IVA a productos de primera necesidad.
8. Protección de derechos de propiedad y derechos adquiridos	<ul style="list-style-type: none"> • Reactivación económica, acuerdos de reestructuración y derechos de acreedores (ej.: C-586 de 2001). • Sentencia C-754 de 2004, que declaró inexecutable la reducción del régimen de transición en materia pensional por violar derechos adquiridos.
9. Protección de derechos sociales	<ul style="list-style-type: none"> • Defensiva: Sentencia C-671 de 2002 sobre seguridad social de miembros de la Fuerza Pública y Sentencia C-038 de 2004 sobre reforma laboral, en donde se analiza la posible violación del principio de no regresividad en derechos sociales. • Progresiva: tutelas sobre el plan obligatorio de salud (POS) y el derecho a la salud en conexidad con el derecho a la vida digna.

intensos. A continuación presentamos de manera general el cuadro que resume esos límites esenciales.

En la primera fila encontramos restricciones a la política económica derivadas de reglas constitucionales, como eran las normas sobre transferencias anteriores al Acto Legislativo de 2002. Dichas reglas eran muy estrictas, de rígido cumplimiento y dejaban poco margen de maniobra a las autoridades económicas, de tal manera que si se incumplían, la inconstitucionalidad era casi automática. Así, la Sentencia C-151 de 1995 constató que el Congreso había extendido el régimen de transición de dos a cuatro años y concluyó que eso era inconstitucional porque la Constitución establecía un régimen de transición más corto.

Un segundo ejemplo es la prohibición de los impuestos retroactivos. Al ser una regla de cumplimiento estricto, no hay espacio, por ejemplo, para argumentos sobre graves crisis fiscales que pudieran justificar un tributo retroactivo. Esto fue lo que sucedió con el fallo sobre los bonos forzados de seguridad del año 1993, en el que la Corte consideró que éstos no eran en realidad bonos sino impuestos encubiertos y que habían sido retroactivos. De ahí que la Sentencia C-149 de 1993 declaró la inconstitucionalidad de dichos bonos y ordenó la devolución de los dineros que habían sido pagados por los contribuyentes.

El tercer tipo de caso se refiere a reglas que establecen las competencias de los distintos órganos estatales. El caso clásico son los límites que la autonomía del Banco de la República implica sobre la capacidad regulatoria del Congreso o sobre las posibilidades de intervención del Gobierno. La Sentencia C-481 de 1999, por ejemplo, declaró inconstitucional la obligación que establecía la Ley del Banco de la República de que todos los años la inflación proyectada debía ser menor a la inflación causada el año anterior. La Corte consideró que era un límite legislativo que invadía la discrecionalidad del Banco de la República en el manejo de la política monetaria y que, además, impedía una adecuada coordinación de la política monetaria con el conjunto de la política económica del país.

Otra ilustración práctica de reglas acerca de competencias son las normas sobre la relación entre las facultades de las autoridades nacionales y aquellas atribuciones propias de las entidades territoriales que derivan de la estructura autónoma del Estado. En virtud de dichas reglas, se estable-

cen competencias y prohibiciones a las autoridades nacionales que, por ejemplo, les impiden establecer exenciones sobre tributos territoriales o gravar la propiedad de inmuebles, dado que estas facultades les corresponden a las autoridades municipales. En ese sentido, la Sentencia C-160 de 2000 indicó que las exenciones previstas en el tratado de cooperación entre Italia y Colombia no se aplicaban a los tributos territoriales sino únicamente a los tributos nacionales, debido a la prohibición constitucional del artículo 294, según el cual la ley no puede conceder exenciones ni tratamientos preferenciales respecto de los tributos pertenecientes a las entidades territoriales⁶. A pesar de que en la Constitución esa prohibición tiene una estructura normativa de regla, algunos fallos de la Corte la han aplicado más como un principio, al admitir que ciertas exenciones a tributos territoriales podrían tener justificación en objetivos nacionales de enorme trascendencia. Por ejemplo, la Sentencia C-315 de 2004 señaló que los tratados podían imponer exenciones a los tributos territoriales, por la importancia de promover las relaciones internacionales. En estos eventos, sin embargo, la Corte aclaró que la Nación debe compensar a la entidad territorial por las pérdidas de ingresos que puedan derivar de dichas exenciones.

El cuarto y último tipo de limitación derivada de reglas sobre política pública son las normas acerca de procedimientos para la producción de leyes. El incumplimiento de estas reglas ha hecho que algunas leyes de importancia económica hayan sido declaradas inconstitucionales, tal como la Ley del Plan de Desarrollo (Sentencia C-557 de 2000) o la Ley de Regalías (Sentencia C-737 de 2001), dado que la aprobación de una y otra estuvo marcada por graves irregularidades en su trámite en el Congreso.

Siguiendo con el *cuadro 4*, ahora examinemos los límites normativos derivados de principios constitucionales. Si bien la Constitución admite la

⁶ En el mismo sentido, véase la Sentencia C-1333 de 2000, que condicionó la constitucionalidad del artículo 2º, ordinal 6º, de la «Convención sobre Prerrogativas e Inmunidades del Organismo para la proscripción de las armas nucleares en la América Latina (Opanal)», a que se entendiera que las exenciones otorgadas debían limitarse a aquellas que traten sobre tributos nacionales.

excepcionalidad económica y una cierta discrecionalidad y margen de apreciación del Ejecutivo en la declaración de un estado de emergencia, esta facultad es limitada y sólo puede usarse para superar las crisis que motivan dicha declaración. Por ello, en la polémica Sentencia C-122 de 1998, la Corte consideró que si bien la declaratoria de emergencia económica hecha por el Gobierno era justificada porque existía una crisis financiera, esta justificación sólo aplicaba para aquellas entidades del sector financiero que realmente se encontraban en crisis —esto es, la banca pública y cooperativa—, por lo cual las medidas de emergencia debían estar dedicadas a enfrentar la crisis en esos componentes específicos. En este caso, la Corte validó la declaración de emergencia, pero consideró que el Gobierno se había excedido parcialmente al destinar los recursos de emergencia a la totalidad del sector financiero, y por ello condicionó el alcance de la emergencia económica a los sectores afectados.

Un sexto límite está relacionado con la existencia de conceptos constitucionales abiertos que limitan el margen de actuación de las autoridades económicas. La Constitución establece, en ciertos ámbitos, conceptos constitucionales indeterminados, cuyo alcance, aunque impreciso, tiene un núcleo mínimo que debe ser respetado por las autoridades y cuyo control corresponde a las autoridades judiciales (Rodríguez Garavito, 1997). Un ejemplo, entre muchos otros, es la noción de “gasto público social”, que, en virtud del artículo 350 de la Carta, tiene efectos normativos, en la medida en que ese tipo de gasto tiene prioridad sobre otras asignaciones presupuestales. La Corte ha reconocido un margen amplio de libertad para que el Congreso decida qué se entiende por gasto social, pero ha afirmado que dicha libertad tiene límites y que, en consecuencia, no se puede considerar como gasto social cualquier tipo de partida presupuestal porque se estaría vaciando de contenido el mandato constitucional de la prevalencia del gasto social. En esos términos, la sentencia C-317 de 1998 consideró que era desproporcionado incluir como gasto social partidas destinadas al deporte o a la recreación, porque ello excedía el concepto establecido por la Constitución.

Un séptimo límite, aún más complejo, está constituido por los principios constitucionales que enmarcan la actuación de las autoridades económicas. Por ejemplo, el artículo 51 CP establece que las políticas económicas de financiación de vivienda a largo plazo tienen que ser “adecuadas”, mientras que el artículo

363 señala que el sistema tributario se funda en los principios de equidad, eficiencia y progresividad. Estos principios constitucionales de manejo económico y de hacienda deben ser respetados por las autoridades y, por ello, la Corte ha anulado regulaciones muy importantes cuando ha concluido que desconocen estos estándares normativos. Así, las polémicas sentencias sobre la inconstitucionalidad del sistema UPAC (Sentencia C-383 de 1999, que señala que la UPAC debía estar atada a la inflación y no a las tasas de interés, y Sentencia C-747 de 1999, que decretó la inconstitucionalidad de la capitalización de intereses en los programas de adquisición de vivienda) se fundaron en el principio de “adecuación” de las políticas. Para la Corte, esas medidas eran inadecuadas como sistema de financiación de la vivienda en el largo plazo. Por su parte, los principios de “igualdad” y “equidad” tributarias, que son abiertos y muy complejos, han tenido una importancia central en el control constitucional de numerosas medidas tributarias. Ellos han dado lugar, por ejemplo, a que la Sentencia C-136 de 1999 declarara la inexequibilidad parcial del primer gravamen a los movimientos financieros (el llamado dos por mil)⁷, y a que la Sentencia C-776 de 2003 declarara la inconstitucionalidad de la extensión, sin la debida deliberación democrática, de la base gravable del IVA a los productos de primera necesidad.

Otro tipo de limitación surge de la protección de los derechos liberales clásicos y, en especial, del derecho de propiedad y de los derechos adquiridos. Nótese aquí que, en nuestra opinión, el derecho de propiedad y los derechos adquiridos deben ser aplicados como principios y no como reglas. Esto significa que en ciertos casos pueden no ser protegidos si hay argumentos de interés general suficientes para justificar esa restricción. Esta opinión difiere de la de otros autores que sostienen que estos derechos deben ser aplicados estrictamente como reglas. Ejemplo de la aplicación de estos principios es la Sentencia C-586 de 2001, en la que la Corte consideró que la ley de reactivación económica que establecía los acuerdos de reestructuración empresarial no violaba derechos adquiridos de los acreedores (a pesar de que limitaba su posibilidad de perseguir ciertos bienes para ha-

⁷ Esa sentencia consideró que el hecho de que el decreto legislativo estableciera una tarifa diferencial a favor de las transacciones efectuadas entre las entidades financieras violaba el derecho a la igualdad.

cer efectivas las deudas), aduciendo que había razones de política económica general que justificaban esa restricción. Por el contrario, en la Sentencia C-754 de 2004 declaró inexecutable la modificación del régimen de transición pensional, por considerar que ésta desconocía el derecho adquirido de los trabajadores a jubilarse conforme a las reglas previstas por dicho régimen.

Por último, encontramos la protección de los derechos sociales, en donde distinguimos entre lo que podríamos denominar la “protección defensiva” y la “protección progresiva”. Esta distinción está fundada en la idea de que estos derechos son de realización progresiva, en cuanto es deber de los Estados dedicar recursos para lograr gradualmente su plena realización. Cuando los derechos sociales ya están garantizados, la aplicación de la protección defensiva indica en qué casos y condiciones puede haber retrocesos, que en principio se presumen inconstitucionales, pero pueden llegar a ser admitidos si existen poderosas razones que los justifiquen.

Un ejemplo de protección defensiva es la Sentencia C-671 de 2002, que, al condicionar la constitucionalidad del parágrafo 3° del artículo 24 del Decreto Ley 1795 de 2000, precisó que los padres de ciertos miembros de la Fuerza Pública podían continuar siendo beneficiarios del sistema de salud de las Fuerzas Militares y de la Policía, siempre y cuando no tuvieran la posibilidad de ser beneficiarios de otro sistema de seguridad social en salud. Esa sentencia consideró que “la exclusión del sistema de salud de un grupo poblacional que ya había sido incluido en el mismo, y ya había alcanzado unos niveles de protección determinados, implica un retroceso en la realización del derecho a la salud”, y que como no existía “ninguna justificación imperiosa” de dicha exclusión, entonces se había dado “un retroceso, que implica una vulneración del derecho a la salud”. Por su parte, la Sentencia C-038 de 2004 sobre “flexibilización” laboral admitió retrocesos en la legislación del trabajo porque consideró que había una razón de política económica (fomento del empleo) que justificaba esa restricción.

Finalmente, la protección progresiva hace referencia a casos en los que el juez constitucional estudia si el Congreso o las autoridades económicas tienen o no la obligación de avanzar en la realización de derechos sociales. Las sentencias de tutela sobre el derecho a la salud son ejemplos de esta protección progresiva. En esos casos, la Corte ha tomado numerosas deci-

siones para hacer avanzar la protección del derecho a la salud, al considerar que, aunque no estén previstos en el Plan Obligatorio de Salud (POS), las personas tienen derecho a aquellos tratamientos y medicamentos que son indispensables para proteger su derecho a la vida digna.

Como lo muestran los anteriores ejemplos, la tipología que hemos ofrecido en este artículo, lejos de ser un ejercicio puramente teórico, tiene consecuencias directas en la evaluación de la constitucionalidad de las políticas económicas y sociales. Para darle aplicación concreta y detallada al marco propuesto, y teniendo en cuenta el tema común a los ensayos de este libro, en el resto del artículo indagaremos algunas implicaciones de las normas constitucionales sobre la política de educación primaria en Colombia. Nuestro objetivo es elucidar si la Constitución establece parámetros concretos en materia de política educativa y, especialmente, si dentro de dichos parámetros pueden incluirse estándares concretos como el de gratuidad de la educación primaria. Nuestra tesis principal es que la consagración constitucional del derecho a la educación recoge la lógica de la constitución valorativa y abierta que caracteriza a la Carta de 1991. Por ello, sostenemos que a pesar de que la Constitución no determina un modelo concreto y único de realización del derecho a la educación, sí establece algunos criterios mínimos de obligatorio seguimiento por las autoridades, entre los que se encuentra la obligación de gratuidad de la educación primaria. Para ello comenzaremos por señalar por qué es posible sostener que la Constitución establece una obligación ineludible de alcanzar la plena gratuidad de la educación primaria, para luego mostrar que dicho mandato no impone un esquema único de educación primaria. Con ello, se mantiene la naturaleza abierta de la Carta, incluso frente a un mandato constitucional tan directo como es el deber de gratuidad de la educación primaria.

El deber constitucional de asegurar la gratuidad de la educación primaria

Dada la complejidad interna y los múltiples significados del derecho a la educación, conviene comenzar por hacer algunas precisiones preliminares. La expresión “derecho a la educación” es usada, en realidad, para

referirse a tres objetos diversos. En primer lugar, se usa para hablar de un derecho a la educación en sentido literal. Este uso, como veremos adelante, hace referencia al derecho a acceder al servicio de educación. En segundo lugar, también es posible hablar de derechos en la educación. Esta dimensión abarca todos aquellos derechos que deben ser respetados dentro de los procesos educativos, por ejemplo, el derecho al libre desarrollo de la personalidad, a fin de que las prácticas pedagógicas se adapten a los derechos humanos. En tercer lugar, con frecuencia se hace alusión a los derechos que se logran a través de la educación. Dentro de esta dimensión, el derecho a la educación es visto como un medio para el logro de otros derechos, como pueden ser la realización de una ciudadanía más plena, el libre desarrollo de la personalidad o el mejoramiento de las capacidades productivas, que permitiría además mejorar los niveles de ingreso. El problema de la gratuidad, tema central de este escrito, se sitúa esencialmente en el primer uso, es decir, el derecho a la educación y el deber correspondiente que tienen los Estados de asegurar a todas las personas el acceso y la permanencia en los procesos educativos.

De otro lado, desde el punto de vista de su contenido, algunos documentos de Naciones Unidas, en especial los informes de Katarina Tomasevski, quien fuera relatora especial sobre el tema durante varios años, y la Observación General No. 13 sobre el derecho a la educación del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que es el intérprete autorizado del Pacto Internacional de Derechos, Económicos, Sociales y Culturales (en adelante *Pidesc*), establecen que el derecho a la educación puede tener dimensiones distintas. Así, la Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre el Derecho a la Educación ha propuesto diferenciar entre cuatro obligaciones fundamentales que componen este derecho y que, en su conjunto, componen el conocido esquema de “las cuatro A”. Ellas son:

- (i) una obligación de “asequibilidad”, también conocida como de “disponibilidad”, que implica satisfacer la demanda educativa, ya sea por la oferta pública o la protección de la oferta privada. Ello supone la doble obligación de establecer o financiar instituciones educativas y de abstenerse de prohibir a los particulares la fundación de instituciones educativas;

- (ii) una obligación de “accesibilidad”, según la cual el Estado se compromete a garantizar el acceso a las escuelas públicas disponibles sin discriminación alguna;
- (iii) una obligación de “aceptabilidad”, conforme a la cual el Estado debe asegurar la adecuada calidad de la educación; y
- (iv) una obligación de “adaptabilidad”, por la cual los Estados tienen el deber de brindar en sus centros educativos la educación que mejor se adapte a los niños y las niñas.

Dentro de este marco, el derecho a la gratuidad de la educación se sitúa como una obligación suplementaria de la obligación de accesibilidad, en la medida en que busca garantizar que no existan obstáculos económicos en el acceso y permanencia de las personas en los procesos educativos. En este sentido, la Observación General No. 13 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (numeral 6, inciso b), ha señalado tres dimensiones distintas de la accesibilidad: la no discriminación, la accesibilidad material y la accesibilidad económica. Esta última hace referencia expresa a la enseñanza primaria gratuita.

La gratuidad parte entonces de una idea básica: si una persona tiene un derecho, es deber del Estado remover todos los obstáculos que se interponen para que ella pueda gozar de ese derecho. Ahora bien, en el caso colombiano, como en otros países, existen obstáculos económicos de acceso a la educación que se encuentran empíricamente verificados. Por ejemplo, la Encuesta de Calidad de Vida (DANE, 2003) señala que el 6,5% de los niños entre los 5 y los 11 años está por fuera de la educación y, de ellos, el 20,7% no asiste por razones esencialmente económicas. Esta circunstancia se agrava con la edad. En la población de 12 a 17 años, este porcentaje es del 50%. Es claro entonces que en Colombia existe un obstáculo económico que impide que las personas accedan al servicio de educación, que el Estado está entonces obligado a remover. En efecto, si la educación es entendida como un deber del Estado y como un derecho de la personas, el acceso a este servicio no puede estar condicionado a la capacidad de comprar ese derecho. Es de la esencia de los derechos ser bienes meritorios y no bienes de mercado, es decir, bienes que se asignan a las personas precisamente en su calidad de seres humanos y no por tener capacidad de pago. De allí en-

tonces que una de las obligaciones del Estado en materia de educación sea la de remover los obstáculos, incluidos los económicos, que impidan que las personas puedan acceder a este derecho.

Aunque sea clara la existencia de una obligación del Estado de remover los obstáculos para el acceso a la educación, no es igual de claro que dicha obligación implique jurídica o económicamente un deber de gratuidad. En efecto, los obstáculos para acceder al derecho a la educación podrían ser removidos por otro tipo de medios, por ejemplo, a través de subsidios focalizados a la demanda, esto es, dirigidos únicamente a quienes carecen de recursos para pagar directamente el acceso a la educación. De esta manera se podría garantizar el derecho al acceso a la educación sin establecer una obligación para el Estado de proveer gratuitamente y de manera universal el servicio educativo. Esta cuestión nos conduce hacia una discusión jurídica relacionada con la forma en que está consagrado el derecho a la educación en los pactos de derechos humanos y en la Constitución. En este sentido, el punto de partida es el derecho internacional de los derechos humanos. A la luz de este derecho, ¿existe una obligación de gratuidad de la educación por parte del Estado o, por el contrario, éste tiene distintos instrumentos para garantizar el acceso y remover los obstáculos financieros?

Desde la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) y la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre (1949), el derecho internacional de los derechos humanos ha consagrado, reiteradamente, una tríada de obligaciones estatales sobre el derecho a la educación que se funda en un tratamiento diferenciado de la educación primaria, secundaria y superior.

Sobre la educación primaria, de acuerdo con los tratados internacionales de derechos humanos, los Estados tienen la obligación no sólo de garantizar el derecho a la accesibilidad de la educación a todos, sino también de asegurar su gratuidad. Las normas internacionales en este aspecto son bastante claras. Así, por ejemplo, el Pidesc señala que los Estados, para “lograr el pleno ejercicio del derecho a la educación”, se comprometen a que “la enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente” (artículo 13, num. 2.a). Esta disposición ha sido reiterada por pactos ulteriores, como la Convención de los Derechos del Niño (artículo 28, num.

1. a) y el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales o “Protocolo de San Salvador” (artículo 13, num. 3. a).

En relación con la educación secundaria y superior, las obligaciones que imponen los pactos son distintas. Para la educación secundaria, los tratados establecen la obligación de asegurar un acceso general y sin obstáculos a través de diversos instrumentos, entre ellos la implantación progresiva de la gratuidad. En la educación superior se mantiene esta misma obligación, pero se introduce la posibilidad de establecer como criterio de selección el mérito individual. En otras palabras, para el caso del acceso a la educación superior, éste puede estar determinado por un sistema de meritocracia, pero los obstáculos económicos deben ser removidos por distintos medios, entre ellos por la implantación progresiva de la gratuidad.

Esta tríada de obligaciones de los Estados en relación con la accesibilidad económica del derecho a la educación encuentra sustento en dos fuentes. De un lado, los tratados internacionales y las Observaciones Generales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, especialmente a través de las Observaciones 11 y 13. De otro lado, los informes de la Relatora Especial de las Naciones Unidas para el Derecho a la Educación, que constituyen la doctrina internacional autorizada en el tema⁸.

Sin entrar en un análisis detallado de estos documentos, a partir de ellos es posible extraer una serie de puntos claros y otros más polémicos

⁸ En efecto, las Observaciones Generales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales adquieren la calidad de “doctrina relevante”, entanto representan la opinión del órgano designado por las Naciones Unidas para vigilar el cumplimiento del PIDESC. Como en el ámbito internacional no existen muchos mecanismos de protección de los derechos económicos, sociales y culturales, las Observaciones del Comité adquieren una fuerza vinculante semejante, aunque no igual, a la que tienen las sentencias de los tribunales internacionales de derechos humanos. Por otra parte, si bien existe un intenso debate acerca de la autoridad jurídica que tienen los informes de los relatores de derechos humanos, estos constituyen referencias ineludibles para interpretar los alcances del derecho a la educación en el ámbito internacional.

acerca del alcance del derecho a la educación a nivel internacional. Por un lado, existe claridad sobre la obligación de acceso gratuito en el caso de la educación primaria. Así lo establecen varios apartes de las Observaciones Generales 11 y 13. Por ejemplo, la Observación General No. 11 señala en el numeral 7 que el requisito de gratuidad es de carácter “inequívoco”, pues “se formula de manera expresa para asegurar la disponibilidad de enseñanza primaria gratuita para el niño”. Así mismo, la Observación General No. 13 establece como rasgo distintivo del derecho a la enseñanza primaria el carácter de ser “asequible a todos gratuitamente” (numeral 10) y señala, además, que “mientras que la enseñanza primaria ha de ser gratuita para todos, se pide a los Estados partes que implementen gradualmente la enseñanza secundaria y superior gratuita” (num. 6.b, parte iii). De esta manera, con base en las disposiciones internacionales y en la doctrina autorizada, es posible afirmar que también es clara la obligación de los Estados de garantizar un sistema gratuito de educación primaria.

En cambio, en torno a la gratuidad en la educación secundaria y superior existe mayor polémica. La lectura del Pidesc y de las Observaciones Generales 11 y 13 permite afirmar que existe una obligación para los Estados de implantar progresivamente la gratuidad de la enseñanza secundaria y superior⁹. Esto significa que “si bien los Estados deben atender prioritariamente a la enseñanza primaria gratuita, también tienen la obligación de adoptar medidas concretas para implantar la enseñanza secundaria y superior gratuitas” (Comité DESC, Observación General No. 13, Párr. 14). Sin embargo, la obligación de gratuidad para la educación secundaria y superior es menos fuerte, si se le compara con esta misma obligación en el caso de la educación primaria. Como lo señala la Observación General No. 13, “mientras que la enseñanza primaria ha de ser gratuita para todos, se pide a los Estados partes que implanten gradualmente la enseñanza secundaria y superior gratuita” (Comité DESC, Observación General No. 13, Párr. 6 apartado b, num. iii). Por esta razón, en la actualidad se debate si en realidad existe una obligación de establecer la gra-

⁹ Véanse los apartados b) y c) del párrafo 2 del artículo 13 del Pidesc, y los párrafos 20 y 14 de la Observación General No. 13 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

tuidad para la educación secundaria y superior, o si la gratuidad no es más que uno de los mecanismos (dentro de otros posibles) que tiene el Estado para garantizar el acceso a la educación secundaria y superior.

Además, en el caso de la educación superior, el Estado no tiene la obligación de garantizar una enseñanza “generalizada y accesible a todos” — como sí sucede para la educación primaria y secundaria—, sino que “debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno”. La diferencia radica en que mientras la educación primaria y secundaria debe ser accesible a todos por igual, en el caso de la educación superior “no ‘debe ser generalizada’, sino sólo disponible ‘sobre la base de la capacidad’, capacidad que habrá de valorarse con respecto a los conocimientos especializados y la experiencia de cada cual” (Comité DESC, Observación General No. 13, Párr. 19).

Este breve balance sobre la gratuidad de la educación permite afirmar que si bien existe discusión sobre la exigibilidad de esta obligación en el caso de la educación secundaria y superior, para la educación primaria se trata de una obligación claramente establecida por los tratados y la doctrina vinculante en el tema. Es más, este deber es tan claro que el artículo 14 del Pidesc establece una especie de norma de transición para los Estados que al momento de hacerse parte de este Pacto aún no hubieran podido instituir la obligatoriedad y gratuidad de la enseñanza primaria. En efecto, dicha disposición señala que tales Estados adquieren la obligación de “elaborar y adoptar, dentro de un plazo de dos años, un plan detallado de acción para la aplicación progresiva, dentro de un número razonable de años fijado en el plan, del principio de la enseñanza obligatoria y gratuita para todos”. A pesar de que este Pacto fue ratificado por Colombia en 1968 y empezó a regir desde 1976, hasta el momento, el Estado colombiano no ha adoptado dicho plan, lo que significa que lleva más de 30 años incumpliendo este deber.

No obstante la claridad de los mandatos internacionales, la regulación constitucional colombiana suscita algunas perplejidades porque la Constitución de 1991 establece un modelo mixto frente al derecho a la educación. En ciertos aspectos, la Constitución y la Corte han entendido la educación como un servicio que se provee dentro de un mercado. En otros casos, se ha reconocido a la educación como un derecho, incluso de carácter fun-

damental. Por esta razón, la Constitución, al mismo tiempo que estimula mecanismos de mercado para garantizar el acceso a la educación, impone obligaciones al Estado para que garantice la educación como derecho.

El artículo 67 de la Constitución establece que la educación es “obligatoria entre los cinco y los quince años de edad y que comprenderá como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica”. Sin embargo, señala que la responsabilidad de cumplir esta obligación es del “Estado, la familia y la sociedad”. Posteriormente, sobre el tema de la gratuidad, este mismo artículo señala que la “educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos”. De esta manera, la Constitución establece que la educación es gratuita, pero sólo para aquellos que no pueden pagar sus costos. En este sentido, la Constitución no consagra la gratuidad de la educación primaria, sino un subsidio condicionado a la incapacidad de pago de los hogares. Si, como ya vimos, los tratados internacionales establecen la gratuidad del derecho a la educación primaria para todas las personas, sin establecer una distinción por el ingreso económico de las familias, entonces parece haber una contradicción entre la Constitución y los pactos en el tema de gratuidad de la educación primaria.

¿Cómo resolver esta tensión normativa? Existen diversas vías de solución.

La primera alternativa consiste en afirmar que no existe contradicción alguna y que es posible armonizar las obligaciones del Pacto con las que establece la Constitución. Una interpretación que armoniza los dos tipos de obligaciones, sin restarles eficacia normativa, sostiene que en principio la educación es gratuita, aunque deben pagarla quienes tienen capacidad de compra, salvo en el caso de la educación primaria, que es obligatoriamente gratuita para todos. Esta interpretación armónica encuentra sentido en el artículo 93 de la Constitución, que establece que los derechos constitucionales tienen que interpretarse de conformidad con los pactos de derechos humanos ratificados por Colombia. En efecto, Colombia ha ratificado al menos cinco pactos internacionales que imponen el deber de gratuidad en la educación primaria, a saber: el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Protocolo de San Salvador, la Convención

de los Derechos del Niño, la Declaración Universal de Derechos Humanos y la Declaración Americana de Derechos Humanos. En esta medida, la armonización es necesaria y se impone la gratuidad.

La segunda alternativa de interpretación consiste en aceptar que existe una contradicción entre las normas internacionales y las constitucionales. Para resolver dicha contradicción no sería posible aplicar aquella norma de mayor jerarquía, dado que, en virtud de la figura del bloque de constitucionalidad (artículo 93 de la Constitución), ambas normas se entienden de la misma jerarquía. La forma de resolver dicha contradicción sería apelar al principio *pro homine*, que obliga a dar aplicación a aquella interpretación más favorable a los derechos humanos. De esta manera, las normas internacionales prevalecerían sobre las constitucionales, en tanto que dan una protección más amplia en la educación primaria, al consagrar la gratuidad universal y no en razón a la capacidad económica.

La tercera interpretación, a diferencia de la anterior, da prioridad a la Constitución sobre los tratados. Desde esta perspectiva, las normas internacionales no tendrían ninguna relevancia en el ordenamiento colombiano, ya que éste se funda en la jerarquía normativa de la Constitución sobre la cual no existe ninguna otra norma superior (artículo 4 CP). Por consiguiente, si la Constitución establece que la gratuidad de la educación depende de la capacidad de pago de las personas, es posible que las autoridades puedan cobrar derechos académicos a aquellos que están en capacidad de sufragar estos costos. Sin embargo, esta interpretación es insostenible porque desconoce toda la jurisprudencia constitucional que señala que los tratados de derechos humanos ratificados por Colombia conforman un “bloque de constitucionalidad” de igual jerarquía que la Constitución¹⁰.

Aunque esta contradicción normativa debió ser resuelta por la Corte Constitucional, infortunadamente, la jurisprudencia en este punto si-

¹⁰ Véanse, entre otras, las Sentencias C-225 de 1995, C-578 de 1995, C-135 de 1996, C-225 de 1995 y C-578 de 1995, donde se establece y desarrolla la noción. Más recientemente, véase la Sentencia C-401 de 2005. Para un análisis dogmático y jurisprudencial del Bloque de Constitucionalidad, véase Uprimny (2006).

que siendo muy ambigua. Por un lado, existe jurisprudencia de la Corte donde se afirma que, de conformidad con los pactos internacionales, la educación primaria es gratuita¹¹. Pero, por otro lado, la Corte se ha abstenido de ordenar la gratuidad de la educación primaria para todos los peticionarios en algunas decisiones concretas, aunque ha reconocido la gratuidad de este derecho en grupos específicos, como la población desplazada (T- 025 de 2004)¹². Así, por ejemplo, en un caso relativamente reciente (Sentencia T-550 de 2005), un hombre de escasos recursos presentó una tutela por desconocimiento del derecho de sus hijos a la educación, argumentando que el colegio le exigía el pago de costos educativos, por concepto de reparación de pupitres, equipos de informática y en general costos suplementarios, que el demandante consideraba excesivos. La Corte consideró que, en efecto, el colegio había vulnerado los derechos de estos menores¹³, pero no por el hecho mismo de cobrar para aceptarlos en la institución educativa, sino porque el cobro era excesivo, teniendo en cuenta el estrato socioeconómico del padre de familia. Esta decisión es sorprendente porque si, de acuerdo con

¹¹ Véase Sentencia C-210 de 1997. En este caso, la Corte se pronunció contra el artículo 186 de la Ley General de Educación, que establecía una prioridad para el ingreso y el estudio gratuito en las entidades educativas del Estado para los hijos de algunos servidores públicos. Al respecto, la Corte señaló que “la educación gratuita en los establecimientos estatales es un derecho para todo aquel que ingrese a tales instituciones y no puede limitarse solamente a servidores públicos”.

¹² En esta sentencia se señaló que respecto del mínimo prestacional que siempre debe ser satisfecho por el Estado para la población desplazada, “el Estado está obligado, como mínimo, a garantizar la provisión de un cupo escolar a cada niño desplazado en edad de educación obligatoria, en un establecimiento educativo público” (Sentencia T-025 de 2004).

¹³ La Corte no tuteló el caso concreto considerando que se trataba de un hecho superado porque el padre de familia finalmente había pagado los costos exigidos por la institución educativa. A pesar de esta consecuencia práctica, en términos doctrinales, la Corte se pronunció sobre las decisiones de los jueces de instancia en el caso (que habían negado la tutela por considerar que no se violó el derecho a la educación) y decidió revocarlas.

los tratados internacionales, la educación primaria es gratuita para todos, con independencia del estrato socioeconómico a que pertenezca la persona, la Corte debió ordenar que el ingreso a la entidad educativa pública no estuviera condicionado a ningún pago. No obstante, la Corte consideró que era legítimo que las instituciones educativas públicas establecieran la gratuidad sólo para los miembros de estratos sociales más bajos, quienes entonces sólo debían cancelar los servicios complementarios, y que sólo se violaba el derecho a la educación en la medida en que dichos cobros sobrepasaban el monto establecido para el estrato socioeconómico del demandante.

En síntesis, y a pesar de las discutibles interpretaciones de algunas sentencias de la Corte Constitucional en este aspecto, si se atiende a los estándares internacionales y a una interpretación sistemática y *pro homine* de la Constitución y al alcance del bloque de constitucionalidad, se concluye la vigencia del principio de gratuidad en la educación primaria. Por ello, antes que una alternativa de política para garantizar el acceso a la educación, es un estándar de obligatorio cumplimiento para el diseño de la política educativa en Colombia.

Del derecho a la economía: una breve digresión de economía política sobre el deber estatal de asegurar la gratuidad de la educación primaria

El principio de la gratuidad de la educación primaria es, entonces, un estándar obligatorio en la política educativa. Según lo expuesto en la sección anterior, esta conclusión es suficiente para sostener que cualquier política estatal o local que vulnere este principio contradice los estándares normativos y en esa medida debería ser abandonada por inconstitucional. Ninguna política debería poder justificar, con base en criterios técnicos o económicos, la exclusión de este criterio.

Conforme a lo anterior, no tienen relevancia jurídica las discusiones basadas en técnicas econométricas u otras herramientas de análisis económico o de políticas públicas que buscan establecer el mérito relativo de la gratuidad frente a otras alternativas (p. ej., las transferencias condicionadas a los ingresos). Este no es, por supuesto, el único caso en el que las consideraciones de derechos humanos excluyen el análisis de costo y beneficio.

Piénsese, por ejemplo, en la imposibilidad de justificar la tortura a través de análisis estadísticos que demuestren que este tipo de prácticas puede incidir en la disminución del delito¹⁴, por la sencilla razón de que existe un derecho universalmente reconocido a no ser torturado.

A pesar de la claridad de la obligación de gratuidad, para contribuir a un diálogo productivo entre el derecho y la economía, que es el propósito central de este libro, conviene referirse sumariamente a algunos argumentos que responden, desde la perspectiva de la gratuidad, a las críticas hechas por los economistas que defienden la alternativa de otorgar subsidios educativos focalizados sólo a los niños de las familias más pobres. De esta manera, además del argumento jurídico expuesto con anterioridad, en esta sección se defiende la gratuidad universal de la educación desde la economía política de la gratuidad de la educación básica.

Dentro de los argumentos más recurrentes en contra de la universalización de las políticas de gratuidad de la educación primaria se encuentran tres. El primero es un argumento de restricción financiera, según el cual no existen los recursos suficientes para garantizar el derecho a la educación primaria gratuita a todos los niños y las niñas. El segundo es un argumento de inequidad. De acuerdo con esta tesis, las políticas de gratuidad universal no son equitativas porque financian por igual a quienes tienen recursos económicos y a quienes no los tienen. El tercer argumento es de calidad. Quienes exponen esta crítica asumen que la gratuidad universal de la educación

¹⁴ Este ejemplo no es tan descabellado como podría parecer a primera vista. De hecho, se trata de una discusión vigente en Estados Unidos con relación al terrorismo. El profesor Alan Dershowitz, de la Universidad de Harvard, sostiene que en casos de urgente necesidad (por ejemplo, cuando sea necesario prevenir un ataque terrorista masivo), es irresistible el uso de la tortura. El problema entonces no es si se puede evitar la tortura sino, más bien, si ésta puede ser regulada. La forma correcta de regularla sería, según Dershowitz, a través de un proceso judicial, en donde las autoridades encargadas de hacer interrogatorios deberían solicitar una “orden judicial de tortura” que estableciera los límites al tipo y duración del dolor permitido. Para un desarrollo de la idea, véase Dershowitz (2001, 2002). Sobre esta discusión, véase también Ignatieff (2004).

genera una educación pública de mala calidad. Para quienes defienden este último argumento, precisamente ante la necesidad de aumentar la cobertura y sin recursos suficientes, la administración se verá forzada a reducir la calidad de educación que se ofrece. Esta disminución en la calidad es especialmente perjudicial para los niños de las familias más pobres porque, mientras que los niños de familias más adineradas siempre podrán acudir a colegios privados de mejor calidad, aquéllos no tendrán otra opción que acudir a una educación pública degradada. De esta manera no sólo se repite el círculo vicioso de ofrecer educación de mala calidad para los más pobres sino que además se conserva la segregación social, pues la educación pública será vista como una educación de mala calidad y sólo para “pobres”.

Por estas razones, los críticos de la gratuidad universal de la educación insisten en la conveniencia de políticas alternativas a la gratuidad, tales como la focalización de los subsidios educativos para entregarlos a los realmente pobres y las transferencias condicionadas a la asistencia.

Sin embargo, una política educativa que no asigna gratuitamente el bien de la educación primaria a todos por igual, sino que se basa en la diferencia de ingreso para asignarlo, puede resultar inconveniente por varias razones. En esta línea, Amartya Sen (2000) ha desarrollado una serie de argumentos en contra de la tendencia recurrente en políticas públicas de subordinar la ayuda a la constatación de la falta de ingresos, que resulta particularmente relevante en el caso de la educación primaria.

El primer argumento está relacionado con las distorsiones en la información que provocan las estrategias que no aseguran el acceso gratuito. Las políticas de subsidio condicionadas a la falta de ingresos generan incentivos perversos para el suministro correcto de la información. Si lo que se requiere para acceder a la ayuda estatal es demostrar bajos ingresos, muchas personas van a informar ingresos menores que los realmente recibidos con el fin de mantener el subsidio, mientras que otros van a abstenerse de solicitar el subsidio por considerar una deshonra tener que declararse pobres. Esta dinámica genera una asignación ineficiente de los recursos porque no es fácil establecer mecanismos apropiados para focalizar a la población que debería recibir el subsidio.

Esta crítica es particularmente relevante en el caso de la educación en Colombia. Como es bien sabido, el cobro de los costos de matrícula y complementarios depende del estrato establecido en la encuesta Sisben. Sin embargo, como se ha mostrado en numerosas ocasiones, la encuesta Sisben no parece ser un mecanismo adecuado para la inclusión de la población beneficiaria. Los problemas se presentan especialmente en los mecanismos para identificar la pobreza o la incapacidad de pago y en la aplicación de la encuesta. Respecto de los criterios de inclusión, muchos analistas señalan problemas tales como que la encuesta no refleja los cambios en la capacidad de pago, privilegia la evaluación de bienes y de otros logros acumulados históricamente que pueden no decir mucho sobre la capacidad actual de las personas, y adopta mecanismos punitivos frente a la promoción social, como cuando evalúa la educación de las personas (Barajas, Conversa y Romero, 2002). De esta manera, la encuesta deja sin incluir a numerosos beneficiarios que no tienen capacidad para pagar la educación de sus niños y niñas. Además, desmotiva a aquellas personas que cumplen las condiciones para ser admitidas por la encuesta a exigir aquello a lo que tienen derecho.

La segunda crítica de Sen está relacionada con la distorsión en los incentivos. De acuerdo con el economista indio, la ayuda condicionada a los ingresos puede influir en la conducta económica de los individuos, al disuadirlos de realizar otro tipo de actividades económicas que les reporten un cambio en su nivel de ingresos. Esta crítica es muy similar a la ya conocida “trampa de desempleo” que opera en los subsidios condicionados a la ausencia de medios económicos. El efecto perverso de este tipo de subsidios consiste en que desincentiva al beneficiario a conseguir un empleo o a aumentar sus ingresos a través de una actividad productiva, porque esto implicaría que perdería el subsidio. Como lo señala Van Parijs (2002), “si cada euro de ingreso es compensado con la pérdida de un euro de subsidio, uno no tiene que ser especialmente vago para rechazar un empleo que podría mermar esos ingresos o para no buscar activamente esos trabajos”. De esta manera, si los subsidios sociales (en educación y salud) están condicionados a la encuesta del Sisben y la inclusión en dicha encuesta depende del nivel de pobreza, entonces las personas preferirán no participar en nuevas actividades productivas con tal de no ser excluidos del estrato que les permite acceder al subsidio.

La tercera crítica resalta la estigmatización a la que pueden ser sometidos los individuos subsidiados. De acuerdo con Sen (2000, p. 171), “un sistema de ayuda que obligara a una persona a declararse pobre (...) tendería a repercutir en su amor propio, así como en el respeto a los demás”. Estimular el amor propio puede parecer en principio un objetivo poco importante para la política social. Sin embargo, su análisis requiere una atención especial porque el sentimiento de estigmatización puede desestimular la solicitud de ayudas que los gobiernos y las administraciones hacen un considerable esfuerzo por promover¹⁵. Al contrario, con la universalización de la educación gratuita, todos los niños y las niñas podrían asistir a los mismos colegios sin que se pudiera diferenciar entre el niño pobre que recibe un subsidio de aquel que puede pagar su ingreso, y todos accederían a la misma educación como ciudadanos de igual categoría.

La cuarta crítica en contra de la ayuda condicionada a la comprobación de falta de medios está asociada con los costos administrativos y la corrupción que puede generar la administración de un sistema de subsidios focalizados. De acuerdo con Sen (2000), los procedimientos de selección de los destinatarios pueden implicar altos costos administrativos, dado el importante volumen de información por procesar. En un sentido similar, el economista colombiano Alfredo Sarmiento ha sostenido en discusiones públicas que en países muy pobres es más fácil focalizar a los ricos que a los pobres. Por ello, concluyen autores como Sarmiento, es administrativamente menos costoso incluir a los ricos en el derecho universal que se le da al conjunto de la población que establecer un mecanismo informativo para iden-

¹⁵ El caso de la educación técnica y tecnológica en Colombia puede ser un buen ejemplo. Tradicionalmente se ha conocido este tipo de educación como “educación para pobres”, dada “su baja calidad, la rigidez de una oferta centrada en oficios puntuales que no permite movilidad entre campos ocupacionales y la falta de oportunidades de vinculación con el mundo productivo para desarrollar prácticas o pasantías que cubran a un número importante de estudiantes” (OEI, 2003). La estigmatización de este tipo de educación es uno de los factores que conllevó a un déficit de personal técnico en el mercado laboral y al aumento de la demanda de educación superior universitaria.

tificar a los beneficiarios pobres. Pero, sin duda, el elemento más grave es que una burocracia grande que fiscaliza la asignación de recursos hace más factible la corrupción. Esto sucede, de un lado, porque el burócrata que realiza la clasificación conserva siempre un poder de definición que puede ser influenciado por alguien. Y, de otro lado, porque cuando las personas aumentan su capacidad de pago, son castigadas con la pérdida del subsidio, por lo que se ven inducidas a mentir sobre sus ingresos para mantenerlo.

En quinto lugar, el manejo de la información de beneficiarios también comporta una cierta pérdida de intimidad y autonomía de las personas beneficiarias, quienes deben revelar datos muy personales al someterse a los programas de investigación y seguimiento que buscan determinar si realmente carecen de los medios económicos para ser elegibles para el subsidio.

El sexto argumento a favor de una política de educación universal y gratuita es que promueve a la escuela como un espacio de encuentro ciudadano universal y policlasista. En efecto, si la escuela logra ofrecer un servicio de educación con calidad asequible tanto a pobres como a ricos, entonces puede convertirse en un lugar donde personas de distintas clases socioeconómicas puedan encontrarse y proteger así un mismo bien público.

El séptimo argumento está directamente relacionado con el anterior. Una oferta universal de educación primaria gratuita al conjunto de la ciudadanía no sólo genera espacios de encuentro ciudadano, sino que permite asegurar la sostenibilidad política de estos programas sociales en el futuro. Los programas focalizados en los más pobres corren el riesgo, después de un tiempo, de que las clases más pudientes, que pagan los impuestos necesarios para subsidiar esos programas sin beneficiarse en nada de ellos, simplemente dejan de apoyarlos, sin que los más pobres puedan oponerse a ello por contar con poco poder político (Sen, 2000).

La gratuidad recordaría, finalmente, que la educación es esencialmente un derecho, y no una mercancía. Esta diferencia es importante porque, como lo sostiene Karl Polanyi (2003) en su análisis clásico de economía de mercado mundial, si bien es admisible que existan sociedades con economía de mercado, lo que es intolerable es una “sociedad de mercado”. No todos los bienes pueden ser pensados desde una racionalidad estrictamente mercantil. Es fundamental mantener parcialmente por fuera del merca-

do cierto tipo de servicios que deben ser considerados como derechos, como bienes meritorios que todas las personas merecen como una condición de dignidad personal, y no como una mercancía o como una inversión en capital humano. Si la educación fuera vista sólo desde esta última perspectiva, se llegaría a conclusiones insostenibles en términos de derechos, como que sólo deberían acceder a ella quienes puedan pagarla (educación como mercancía), o que no es viable ofrecer educación con recursos públicos cuando la tasa de retorno no sea atractiva financieramente (educación como inversión). Una política de este último tipo vería como poco productiva, por ejemplo, la promoción de la educación pública para los discapacitados, porque ella supone una inversión financiera muy alta, con tasas de retorno muy bajas. Pero es obvio que dichas personas tienen derecho a una educación especial por su condición de seres humanos.

Las anteriores consideraciones de economía política muestran que la política de subsidios educativos focalizada en los más pobres es menos sencilla de lo que a veces parece y que, al contrario, existen ventajas considerables en la universalización de la educación gratuita, al menos en primaria. En este aspecto parecen entonces coincidir las exigencias normativas derivadas del contenido del derecho a la educación con la lógica económica. Con esta conclusión en mente, volvamos al tema preciso de la garantía jurídica del derecho a la educación y a lo que ella nos dice acerca del tema general de este artículo, esto es, la relación entre Constitución y modelo económico.

La preservación del carácter abierto de la Constitución

Las dos secciones anteriores parecerían cerrar las alternativas de política educativa y confinarlas a la gratuidad de la educación primaria. Esto, se podría observar, contradice nuestra tesis general sobre la apertura de la Constitución normativa colombiana a diversas alternativas de políticas públicas. En esta última sección intentamos refutar esta posible crítica, mostrando que, incluso frente a un mandato constitucional tan preciso y claro como el de la gratuidad de la educación primaria, la Carta permite algunos márgenes de maniobra a las autoridades en la elaboración de las políticas educativas.

Esos márgenes de maniobra están relacionados al menos con dos temas: (i) la definición del alcance concreto de la gratuidad y (ii) el vínculo que existe entre esa obligación de gratuidad y el derecho que los padres tienen de escoger la educación de sus hijos, que es reconocido tanto por la Constitución como por los tratados de derechos humanos ratificados por Colombia. Examinemos brevemente esos dos aspectos.

De un lado, existen varios enfoques sobre el contenido de la obligación del Estado de suministrar una educación primaria gratuita, que oscilan entre una concepción minimalista y otra maximalista. La visión minimalista afirma que la gratuidad de la educación implica que sólo los costos de la matrícula y de los derechos académicos deben ser eximidos de pago. La concepción intermedia afirma que además de los anteriores costos, la gratuidad de la educación implica que también deberían subsidiarse los costos indirectos, como uniformes, libros y transporte. Finalmente, una tercera perspectiva, más robusta, y que algunos podrían considerar maximalista, plantea que la gratuidad debe cubrir gastos compensatorios, es decir que el Estado debería subsidiar el costo de oportunidad en que incurre la familia al enviar a un niño a la escuela.

La doctrina del Comité DESC se inclina por una protección de tipo intermedio, pero sin clausurar el tema. Para el Comité, no sólo los costos de matrícula y los derechos académicos deberían ser gratuitos, sino que el Estado debe cubrir también algunos costos de tipo indirecto muy ligados a obstáculos económicos al acceso a la escuela, como los costos de los uniformes. En efecto, la Observación General No. 11 en el numeral 7 señala que “los derechos de matrícula impuestos por el Gobierno, las autoridades locales o la escuela, así como otros costos directos, son desincentivos del disfrute del derecho que pueden poner en peligro su realización”, pero también lo son, según el Comité, ciertos “gastos indirectos, tales como los derechos obligatorios cargados a los padres que en ocasiones se presentan como voluntarios cuando de hecho no lo son”. Allí mismo se señala que “otros gastos indirectos pueden ser permisibles, a reserva de que el Comité los examine caso por caso”.

Aunque la doctrina del Comité DESC incorpora algunos costos indirectos dentro del mandato de gratuidad, no cierra totalmente el tema.

Por ello, en este aspecto, las autoridades públicas mantienen una cierta libertad para decidir cómo desarrollan políticas concretas de gratuidad. Es claro que los órganos políticos deben excluir los cobros de matrículas y de derechos académicos y ciertos costos asociados, pero pueden tomar opciones diversas en otros aspectos. Por ejemplo, una vez garantizada la gratuidad del anterior aspecto, que es el piso que imponen las normas de derechos humanos, algunas administraciones municipales (o incluso el Congreso como política pública nacional) podrían avanzar en la adopción de un criterio más robusto de gratuidad. Bien podrían incluir ciertas transferencias condicionadas a la asistencia para las familias más pobres, con el fin de compensarles el posible costo de oportunidad que les representa enviar a sus hijos a la escuela, en la medida en que los sustraen de labores domésticas, que, aunque pueden estar prohibidas por las normas de derechos humanos, son frecuentes en la realidad social de países como Colombia.

Esta posibilidad muestra, además, que nuestros argumentos jurídicos y económicos a favor de la educación primaria universal y gratuita, no implican un rechazo absoluto de los subsidios y de ciertas formas de focalización del gasto social. Por el contrario, creemos que la focalización y los subsidios son herramientas válidas y útiles, pero pensadas como complementos de los deberes del Estado de asegurar niveles de cubrimiento básicos de los derechos sociales, bien sea mediante su prestación directa por parte del Estado, o bien mediante su suministro por parte del sector privado o las comunidades organizadas.

Lo problemático, a la luz del derecho a la educación, es la tendencia de la política social latinoamericana de los años ochenta y noventa a degradar el contenido de esos deberes estatales y convertirlos en programas meramente “asistencialistas” para los más pobres. Estas visiones plantearon objeciones válidas, en términos de equidad y de eficiencia, a los servicios sociales prestados por el Estado desarrollista latinoamericano, pero desarticularon el universalismo de la política social. En efecto, ellas convirtieron los subsidios a la demanda y la focalización casi que en fines en sí mismos, y no en mecanismos complementarios a las estrategias de universalización de los derechos sociales que debe tener un Estado social de derecho. Esta observación también es hecha, entre otros, por el Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (Indes) del Banco Inter-

americano de Desarrollo (BID), que ha examinado críticamente esos enfoques y ha propuesto una visión alternativa de la política social, que denomina el “universalismo básico” y que parece más compatible con los deberes sociales que la Constitución impone al Estado colombiano (Molina, 2007).

El segundo punto de debate tiene que ver con el alcance de la gratuidad y su relación con el derecho de los padres a escoger la educación de sus hijos. La gratuidad podría asegurarse mediante la oferta de una educación pública gratuita, pero, si las autoridades sólo proponen esos programas, surge la siguiente pregunta: ¿en dónde queda el derecho de los padres de escoger la educación de sus hijos, que supone que las familias deberían disponer de una oferta amplia de opciones y no conformarse con la única posibilidad que les ofrecen los gobiernos? En algunos países, para hacer compatible el deber de gratuidad con la libertad de escogencia de los padres, el Estado otorga algún tipo de subsidio a colegios privados para garantizar un cierto pluralismo educativo. Por ello, algunos consideran que la obligación del Estado no se agota con el suministro de una educación pública gratuita sino que debe ofrecer una gama de opciones educativas distintas, lo cual también brinda un espacio abierto a las autoridades para combinar esquemas distintos de articulación entre educación pública y educación privada.

En suma, a pesar de que la Constitución fija contenidos mínimos de la política educativa, tampoco se trata de una Constitución cerrada que determine en forma completa y unidireccional los medios para garantizar el derecho a la educación, incluso en un tema en el que los tratados imponen una obligación muy específica, como es el caso de la gratuidad de la educación primaria. Una Constitución cerrada en esta materia no sólo establecería que todas las personas tienen derecho a la educación, sino que además precisaría el medio para alcanzarla, por ejemplo, consagrando una forma única de educación pública universal. La Constitución colombiana, en cambio, si bien precisa parámetros mínimos de la política educativa, no fija el medio preciso para alcanzar dicho contenido. De esta manera, el objetivo de la gratuidad en la educación primaria puede ser alcanzado o bien a través de un sistema de oferta pública o bien por medio de concesiones a agentes privados.

Conclusiones

A lo largo de este artículo hemos sostenido que la Constitución colombiana no es neutra en el manejo económico, porque establece límites a las políticas económicas y sociales. Se trata, por tanto, de una Constitución valorativa y normativa que reconoce principios y derechos, así como formas judiciales para su protección, todo lo cual implica restricciones jurídicas a las actuaciones de las autoridades económicas. Sin embargo, como lo muestra nuestro análisis del derecho a la educación, se trata también de una Constitución abierta, porque no institucionaliza un modelo económico rígido y otorga, dentro de los límites estudiados, una amplia libertad de decisión al legislador y un margen apreciable de actuación al Ejecutivo y a las otras autoridades económicas, como lo ha reconocido la Corte Constitucional en numerosas sentencias.

La Constitución colombiana logra, entonces, un equilibrio institucional y axiológico adecuado entre los dos principios básicos que sustentan la legitimidad de los ordenamientos políticos contemporáneos: el principio de soberanía popular, que aboga por un gobierno fundado en las decisiones de las mayorías, y el principio de la inviolabilidad de los derechos, que implica restricciones y obligaciones al Poder Público y a las propias mayorías con el fin de amparar los derechos de la persona. En este sentido, la relación entre Constitución, modelo económico y política social en Colombia busca satisfacer al máximo ambos principios: las decisiones económicas básicas y el diseño de las políticas para lograr la realización efectiva de los derechos sociales corresponden a los órganos políticos, que tienen origen en la votación mayoritaria, pero dentro de los límites impuestos por la protección judicial de los derechos constitucionales. Mientras que, en virtud del primero, la Carta protege el principio de representación democrática, mediante el segundo reconoce que los derechos de las personas, para ser verdaderos derechos, no pueden estar abandonados al regateo político y al principio mayoritario.

De esta forma, la Constitución recoge uno de los pilares del constitucionalismo contemporáneo, según el cual los derechos constitucionales son cartas con las que cuentan los individuos para protegerse del jue-

go de las mayorías. Desde esta perspectiva, sólo se puede decir que una persona A tiene derecho a hacer una conducta X, si la mayoría no puede evitar que A realice X, aun cuando la mayoría considere que la realización de X disminuye su bienestar. Es lógico, por tanto, que tales derechos sean asegurados por una institución que no pertenezca a las mayorías, como puede ser el tribunal constitucional (Dworkin, 1977).

La Constitución colombiana establece, en fin, el marco para un diálogo entre las mayorías democráticas, que encarnan la soberanía popular, y los jueces constitucionales, que tienen a su cargo esencialmente la protección de los derechos. Como lo mencionamos en la sección introductoria, en la práctica no siempre se ha logrado ese equilibrio postulado por la Constitución, y en muchas ocasiones el diálogo entre los jueces, autoridades económicas, juristas y economistas no ha sido fecundo y constructivo. De allí que este capítulo haya buscado crear espacios de encuentro entre todos ellos para que, como lo propone el título de este libro, tomemos los derechos sociales en serio.

Referencias bibliográficas

- Alexy, Robert (1993). *Teoría de los derechos fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Arango, Rodolfo (2001). La justiciabilidad de los derechos sociales fundamentales. *Revista de Derecho Público de la Universidad de los Andes*, 12.
- Asenjo, Óscar de Juan (1984). *La Constitución Económica Española*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Barajas, Cristina, Conversa, Luigi y Vega Romero, Román (2002). La focalización de subsidios para aseguramiento en salud: percepción de usuarios, funcionarios y autoridades locales, y distritales. *Revista Gerencia y Políticas de Salud*, pp. 96-115.
- Blanco Valdés, Roberto (1994). *El valor de la Constitución. Separación de poderes, supremacía de la ley y control constitucional en los orígenes del Estado liberal*. Madrid: Alianza Editorial.
- Carrasquilla, Alberto (2001). Economía y Constitución: hacia un enfoque estratégico. *Revista de Derecho Público de la Universidad de los Andes*, 12.

- Clavijo, Sergio (2003). *Fallas y fallos de la Corte Constitucional*. Bogotá: Alfaomega-Cambio.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1999a). *Observación General No. 11. Planes de acción para la enseñanza primaria*. Documento E/C.12/1999/4. 20º periodo de sesiones.
- _____ (1999b). *Observación General No. 13. El derecho a la educación*. Documento E/C.12/1999/10. 21º periodo de sesiones.
- DANE (2003). *Encuesta Nacional de Calidad de Vida 2003*. Bogotá: autor.
- Defensoría del Pueblo. *El derecho a la educación en la Constitución, la jurisprudencia y los instrumentos internacionales*. Serie DESC, 2003. Bogotá.
- Dershowitz, Alan (2001, noviembre 8). Is there a Torturous Road to Justice? *Los Angeles Times*.
- _____ (2002). When all else Fails, Why not Torture? *American Legion Magazine*, July.
- Dworkin, Ronald (1977). *Los derechos en serio*. Barcelona: Ariel.
- Ignatieff, Michael (2004). *El mal menor. Ética política en una era de terror*. Bogotá: Taurus.
- Kalmanovitz, Salomón (2001). *Las instituciones y el desarrollo económico en Colombia*. Bogotá: Norma.
- Kelsen, Hans (1942). Judicial Review of Legislation: A Comparative Study of the Austrian and the American Constitution. *Journal of Politics*, 4, 183.
- Molina, Carlos Gerardo (ed.) (2007). *Universalismo básico: una nueva política social para América Latina*. Washington, DC: BID.
- Observatorio de Justicia Constitucional de la Universidad de los Andes (1998). *La Corte Constitucional: el año de la consolidación*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) (2003). *Formando para el trabajo en los países andinos*. Bogotá: OEL. Disponible en: <http://www.oei.org.co/publicaciones/escuelas.pdf>.
- Polanyi, Kart (2003). *La gran transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Prieto Sanchís, Luis (2003). *Justicia constitucional y derechos fundamentales*. Madrid: Trotta.

- Rodríguez Garavito, César (1997). Los casos difíciles en la jurisprudencia constitucional colombiana. En: VV.AA. *Nueva interpretación constitucional*. Medellín: Diké.
- _____ (1998). El test de razonabilidad y el derecho a la igualdad. En: Observatorio de Justicia Constitucional de la Universidad de los Andes. *La Corte Constitucional: el año de la consolidación*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Rodríguez Garavito, César y Uprimny, Rodrigo (2006). ¿Justicia para todos o seguridad para el mercado? El neoliberalismo y la reforma judicial en Colombia. En: Uprimny, Rodrigo, Rodríguez Garavito, César y Villegas, Mauricio García. *¿Justicia para todos? Sistema judicial, derechos sociales y democracia en Colombia*. Bogotá: Norma.
- Schmitt, Carl (1934). La teoría de la Constitución. *Revista de Derecho Privado*.
- Sen, Amartya (2000). *Desarrollo y libertad*. Bogotá: Planeta.
- Sunstein, Cass (1993). *The Partial Constitution*. Cambridge: Harvard University Press.
- Tomasevski, K. (1999). *Derechos económicos, sociales y culturales*. Informe preliminar de la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre el Derecho a la Educación, Katarina Tomaševski, presentado de conformidad con la 1998/33 de la Comisión de Derechos Humanos. 13 de enero de 1999. E/CN.4/1999/49.
- _____ (2004). *Derechos económicos, sociales y culturales*. Informe anual de la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre el Derecho a la Educación, Katarina Tomaševski, presentado de conformidad con la 1998/33 de la Comisión de Derechos Humanos. 25 de enero de 2004. E/CN.4/2004/45.
- Uprimny, Rodrigo (2005). La gratuidad en la educación básica. *Debates de Coyuntura Social*. Fedesarrollo, 19.
- _____ (2006). *Bloque de constitucionalidad, derechos humanos y proceso penal*. Bogotá: Escuela Judicial, Universidad Nacional de Colombia.
- _____ (2007). *Agendas económicas de modernización del Estado y reformas constitucionales en América Latina: encuentros y desencuentros*. Bogotá: BID. Documento mimeografiado.
- Uprimny, Rodrigo y Rodríguez Garavito, César (2006). Constitución y modelo económico en Colombia: hacia una discusión productiva entre economía y derecho. *Coyuntura Económica*, 62.

Uprimny, Rodrigo, Rodríguez Garavito, César y García Villegas, Mauricio (2006). *¿Justicia para todos? Sistema judicial, derechos sociales y democracia en Colombia*. Bogotá: Norma.

Van Parijs, Philippe (2002). Renta básica: una idea simple y poderosa para el siglo XXI. En: Van Parijs, Philippe. *Hacia una concepción de la justicia social global* (pp. 91-141). Medellín: ENS, Fundación Confiar.

REVISADO EA

Presentación

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

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

No obstante el deber de los Estados de poner en marcha políticas respetuosas y garantes de los derechos humanos, se advierte un divorcio entre la lógica de los derechos y la lógica de las políticas públicas. Estas últimas tienden a ser diseñadas e implementadas al margen de las obligaciones constitucionales e internacionales en materia de DESC. Dicho divorcio se refuerza con la *costumbre* de poner las políticas públicas en el ámbito de lo técnico y lo rigurosamente planificado, y los derechos humanos en el ámbito de lo retórico y lo meramente discursivo. No es gratuito que con frecuencia los planificadores cuestionen la posibilidad de diseñar e implementar

políticas públicas con enfoque de derechos. En muchos sentidos, los hacedores de políticas públicas observan con algún grado de desprecio las iniciativas que sugieren incorporar los derechos como referentes de las mismas. En algunos escenarios, las políticas con enfoque de derechos, en el mejor de los casos, son vistas como mera retórica e imposibles de llevar a la práctica.

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

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

El punto central aquí es que las políticas públicas con enfoque de derechos constituyen un mecanismo de exigibilidad de los DESC capaz de complementar los mecanismos de exigibilidad judicial. La relación parece

evidente: en la medida en que las políticas públicas contribuyan al pleno ejercicio de los derechos, la población tendrá menos motivos para acudir a los mecanismos judiciales para reclamarlos. Dicha relación impacta en por lo menos tres dimensiones: (i) contribuye a descongestionar el sistema judicial, (ii) los recursos que se liberan en el proceso de exigencia judicial de los derechos por fallas en las políticas públicas encuentran un mejor uso alternativo en inversiones sociales que impacten sobre los mismos y (iii) se previenen demandas nacionales e internacionales al Estado que impliquen el pago de indemnizaciones por incumplimiento de sus obligaciones en materia de derechos humanos.

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

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

El capítulo se encuentra estructurado en tres acápites: el primero presenta algunas consideraciones básicas en torno a qué se entiende por po-

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

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

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

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

¹ De Kostka Fernández (2006) identifica múltiples vertientes de política pública. Para ilustrar se pueden mencionar las políticas con orientación

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

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

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

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

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

Con base en los autores analizados, y en particular con fundamento en las definiciones expuestas, es posible afirmar que por política pública se

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

puede entender el conjunto de acciones planeadas, ejecutadas y evaluadas por actores públicos y privados que, a partir de la lectura, la sistematización y el análisis de las demandas sociales, estructuran conceptual, operativa y financieramente un conjunto de planes, programas y proyectos que tienen por finalidad mitigar, y en ocasiones erradicar, los problemas a los que la sociedad les confiere el estatus de problema de interés general.

Ahora, en el ámbito específico de los derechos humanos, es posible argumentar que una política pública con enfoque de derechos humanos es aquella que se diseña con fundamento en los contenidos de los derechos y que dispone de planes, programas, proyectos y recursos para implementar acciones concretas para dar cumplimiento a las obligaciones constitucionales e internacionales del Estado en la materia. De esta aproximación parece claro que la sola enunciación de los principios de derechos humanos no configura la esencia de una política con enfoque de derechos y que las acciones que no se puedan definir técnicamente o que sean insostenibles desde el punto de vista financiero tampoco la plasman. En suma, una política pública con enfoque de derechos se caracteriza por (i) ser plenamente coherente con el respeto, protección y garantía de los derechos humanos asumidos conforme con los principios de universalidad, interdependencia y no discriminación; (ii) por formular estrategias técnicamente posibles de implementar; y (iii) por ser factible y sostenible desde el punto de vista financiero.

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

Ejemplos de las mismas son la política de atención a la población desplazada, la política de atención a víctimas de la violencia y, entre otras, la

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

Ejemplo de este tipo de políticas lo configura la política de atención a la población en situación de desplazamiento. Al respecto, como bien advierte la Corte Constitucional en reiterada jurisprudencia, SU-1150-2000, T-602-2003 y T-025-2004, la política de atención a la población desplazada no dispone de los mecanismos idóneos para asegurar el ejercicio de los derechos humanos de la población víctima de desplazamiento forzado. El extremo, como bien está expuesto en la última sentencia citada, es que la política pública de atención, en lugar de generar las condiciones para asegurar la plena garantía de los derechos de la población desplazada, genere nuevas barreras para su realización. Un ejemplo puntual se relaciona con el hecho de que las instituciones prestadoras del servicio de salud han *incorporado* al conjunto de procedimientos la interposición, por parte de la persona que demanda el servicio, de una acción de tutela para acceder al tratamiento o a los medicamentos requeridos. Como es evidente, tal procedimiento configura una barrera para la realización del derecho a la salud. Tal situación, sumada a la falta de asignación de recursos acordes con las necesidades, falta de definición de responsabilidades y competencias en la política de atención, entre otros aspectos, ha llevado a la Corte a declarar, en la situación de la población desplazada, un estado de cosas inconstitucional (Sentencia T-025-2004).

En contraste, una política pública con enfoque de derechos humanos trata de armonizar los principios de derechos humanos y las obligaciones del Estado con el marco de acción propuesto por los hacedores de políticas. Es decir, se trata de asegurar que las políticas de desarrollo no entren en contradicción con los principios fundamentales de los derechos humanos, como la universalidad, la indivisibilidad, la interdependencia y, entre

otros, la no discriminación, y que además se promuevan acciones afirmativas tendientes a garantizar los derechos de la población, en especial para los sujetos y grupos en peor situación de indefensión. Expresado en otros términos, se trata de asegurar que las políticas públicas se constituyan en una herramienta para la realización de los derechos humanos de las personas para las que se diseñan e implementan.

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

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

bien definidas, recursos asignados e indicadores que permitan evaluar el nivel de avance en lo que se refiere a la superación de las mencionadas problemáticas.

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

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

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

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

(...) la universalidad vista desde los derechos sociales no puede situarse en el punto de partida. No estamos ante los viejos derechos naturales. Es más bien el objetivo a alcanzar. En estos derechos la universalidad es un objetivo y se encontrará en su momento en el

punto de llegada. Por eso tampoco tiene sentido la igualdad como equiparación. Sería un criterio injusto que consagrara la desigualdad real. Hay que discriminar entre desiguales y en ese caso la igualdad supone diferenciación. Se trata de tratar desigualmente a los desiguales, por lo que los titulares de los derechos económicos, sociales y culturales sólo deben ser aquellas personas que necesitan el apoyo, y no quienes no lo necesitan. (Peces-Barba, 1998, p. 32)

Con todo, es oportuno aclarar que los argumentos de Peces-Barba no deben llevar a confusión cuando afirma que los únicos titulares de los derechos sociales son las personas en situación de desventaja. Conforme con el derecho internacional de los derechos humanos, todas las personas, independiente de su nivel de pobreza o riqueza, son portadoras de los mismos derechos; cosa distinta es que el Estado está obligado a adoptar medidas positivas a favor de los sectores más excluidos de los beneficios del desarrollo. Como es evidente, mal haría un Estado, de hecho es una acción contraria a los principios constitucionales, en asignar los escasos recursos públicos para atender las necesidades de los sectores de mayores ingresos, desatendiendo las necesidades de los sectores más vulnerables.

Como bien afirman Sarmiento y Arteaga:

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

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

Con todo, y en particular en cuanto se refiere a los contenidos esenciales de los derechos a los que toda persona, sin discriminación alguna, tiene derecho, no hay que olvidar que una lectura posible del actual desmantelamiento de los Estados de bienestar se relaciona no sólo con la reducción de los servicios sociales, sino también en la precarización del vínculo entre el Estado y el destinatario de la política social respectiva. “Una clara muestra de esta precarización

es el hecho de haberse pasado de políticas sociales universales fundadas en el reconocimiento de derechos subjetivos, a programas sociales focalizados y transitorios, fundados en la intervención discrecional del poder público” (Abramovich, 2006, p. 48).

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

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

A propósito de la interdependencia entre derechos, es pertinente mencionar una investigación de Naciones Unidas en la que, con fundamento en el trabajo de Sen sobre las hambrunas, llama la

atención sobre la interdependencia entre el derecho a la alimentación y la garantía de los derechos civiles y políticos. Puntualmente, el informe destaca que “(...) las hambrunas nunca se producen en una democracia que funcione con un grado razonable de libertades civiles y políticas, especialmente con unos medios de información relativamente libres autorizados a criticar abiertamente a los poderes del momento (...)” (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2004, p. 12).

- Inalienabilidad: este principio refiere a que los derechos humanos son tan esenciales para el desarrollo de una vida digna, que sus titulares no pueden renunciar a ellos. Por lo mismo, las políticas públicas deben partir del hecho de que los derechos de la población no están en negociación. Es posible ilustrar este punto en el ámbito del trabajo. Bajo ninguna circunstancia está permitido que los y las trabajadoras tengan que renunciar a sus garantías laborales para conservar el trabajo. Cualquier desconocimiento de los derechos en el ámbito del trabajo supone una actuación contraria al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y a múltiples Convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). En razón a ello, los Estados tienen el deber de disponer de un régimen laboral en el que primen los derechos de la población trabajadora y que, entre otros aspectos, ponga límites a las empresas en temas fundamentales como la duración de la jornada laboral, las condiciones de higiene y salud en el trabajo, la jornada de descanso y la remuneración mínima.
- Igualdad y no discriminación: el derecho a la igualdad y el principio de no discriminación se retroalimentan permanentemente. Sólo es posible realizar el derecho a la igualdad cuando se encuentra libre de toda forma de discriminación. La prohibición de toda forma de discriminación y la vigilancia de su cumplimiento constituyen un requisito indispensable para materializar todos los derechos humanos y para garantizar una vida digna a todas las personas. En tal sentido, las políticas públicas deben ser diseñadas e implementadas con fundamento en el principio de no discriminación. Esto supone una reflexión profunda sobre los requerimientos de cada política para satisfacer las necesidades de los sujetos y grupos más vulnerables. Un ejemplo en el ámbito de la educación puede referirse a la necesidad de que las escuelas integradoras establezcan estrategias pedagógicas y terapéuticas para atender las necesidades especiales de

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

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

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

genas y pueblos gitanos; y, entre otras, las personas víctimas de graves violaciones a los derechos humanos o infracciones al derecho internacional humanitario.

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

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

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

La incorporación de los derechos como ámbito de valoración del bienestar

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

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

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

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

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

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

En segundo término, puede argumentarse que las teorías utilitaristas planteadas desde la economía no conceden ningún lugar a los derechos sociales en la valoración de las condiciones de bienestar³. Conforme con Sen, en especial con su propuesta de factorización del utilitarismo, los estados sociales son juzgados a partir de tres componentes: (i) el criterio exclusivo de la utilidad (*welfarismo*)⁴, (ii) la consideración de la bondad de sus consecuencias (*consecuencialismo*) y (iii) en función de la suma de las utilidades individuales (*suma grado*). Cabe decir, siguiendo al mismo Sen, que cada uno de estos tres componentes se encuentra en tensión en el momento de adecuar los derechos a cabalidad. “Un aspecto concreto en el que la

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

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

vieja teoría de bienestar presenta serios defectos es obviar los derechos, libertades y prerrogativas de las personas” (Sen, 2002, p. 14).

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

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

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

Indiferentemente de la forma como se incorporen los derechos, por la vía independiente o por la vía integrada, activos que la gente valora

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

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

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

Para cerrar el paréntesis, valga señalar que Sen es uno de los pocos economistas que se toma los derechos en serio⁷. Su aproximación teórica a éstos centra la atención tanto en la definición de las titularidades, *¿quién es titular de un derecho?*, como en los mecanismos más eficientes para su efectiva realización. Mientras la función de bienestar neoclásica centra la atención casi exclusivamente en la provisión de bienes y servicios y las utilidades marginales que éstos representan, la función de Sen liga el bienestar tanto con el ejercicio de las libertades, v. g., la libertad de no padecer hambre y superar el analfabetismo, como con la posibilidad de ejercer la capacidad de agencia en el sentido de decidir e incidir sobre la propia vida y sobre las vidas de los demás. Siguiendo este planteamiento, se puede argumentar que

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

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

una sociedad tendrá un mayor bienestar en tanto se adopten medidas de política orientadas a la ampliación de las libertades, el reconocimiento de la titularidad sobre los derechos y la adopción de mecanismos para su efectiva realización. Lo mismo supone comprender que toda acción pública impacta negativa o positivamente sobre el ejercicio de los derechos de la gente⁸.

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

Integrar el enfoque de derechos a las lógicas de diseño, implementación y evaluación de políticas de desarrollo permitirá identificar tanto las acciones que violan los derechos y las acciones que restringen su ejercicio, como los mecanismos de política pública necesarios para garantizar su realización. Esto pone de presente la necesidad de que los hacedores de políticas de desarrollo sean plenamente conscientes de que los derechos actúan simultáneamente como límites y como objetivos. Límites en el sentido que toda acción pública debe partir de su respeto, y objetivos en la medida en que toda acción pública se justifica en tanto contribuya a la protección y mayor realización de los derechos. Por lo mismo, y sin olvidar los múltiples cuestionamientos de Sen al respecto, es imperativo avanzar en la definición de las capacidades que, juzgadas desde los derechos, debe alcanzar la sociedad a fin de disponer, para todas las personas, sin discriminación alguna, de unas condiciones dignas de existencia. Se trata nada menos que de

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

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

construir una función de bienestar social que integre los derechos sociales en su conjunto.

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

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

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

Sen, por ejemplo, clasifica las aproximaciones teóricas del desarrollo en dos grandes visiones: BLAST y GALA¹¹. La primera se caracteriza,

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

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

entre otros aspectos, por considerar que para crecer en el mediano y largo plazo se requieren sacrificios en el corto plazo, v. g., restringir las libertades individuales, aceptar crecientes niveles de desigualdad y exclusión social. En contraste, la segunda visión rechaza la idea de que se requieren sacrificios en el presente para alcanzar mayores logros de bienestar en el futuro. Desde este enfoque se hace explícito que aunque el crecimiento económico puede ser un medio muy importante para expandir las libertades de las personas, dichas libertades dependen también de otros determinantes como las instituciones sociales, económicas y los derechos de las personas (Sen, 1999, p. 19). Como recién se indicó, cada concepción de desarrollo deriva en un enfoque de política pública diametralmente distinto: mientras en BLAST la evidencia señala que las políticas de desarrollo asumen al individuo como un medio para el desarrollo, en GALA, el individuo representa su fin principal.

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

Bajo este primer enfoque, el desarrollo está estrechamente asociado al crecimiento del producto interno bruto (PIB). La valoración del desarrollo dependerá, fundamentalmente, de la cantidad de bienes y servicios de los que la sociedad disponga. En general, no hay una preocupación explícita por la distribución de los bienes y servicios, y mucho menos por considerar los logros que alcanzan las personas con el acceso a los mismos. El enfoque olvida que los bienes en sí mismos, por sus características intrínsecas, no conducen al desarrollo de las personas y, mucho menos, a la realización de sus derechos. En conclusión, las personas son simplemente vehículos para el desarrollo y, en este sentido, se pueden aceptar sacrificios humanos como las hambrunas con la pretensión de favorecer a la mayoría.

La exclusión social y la marginación de vastos sectores de la población se comprenden como “males necesarios” que deben ser paliados mediante la acción pública dirigida a los sectores más pobres, entendidos, a veces, como los más débiles en la interrelación con el mercado.

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

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

Esta aproximación, que en teoría moral se conoce como aproximación deontológica a los derechos, plantea que una acción pública es jus-

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

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

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

El desarrollo exige la eliminación de las principales fuentes de privación de la libertad: la pobreza y la tiranía, la escasez de oportunidades económicas y las privaciones sociales sistemáticas, el abandono en que pueden encontrarse los servicios públicos y la intolerancia o el exceso de intervención de los Estados represivos. (Sen, 2001, p. 20)

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

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

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

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

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

En estrecha relación con lo anterior, es oportuno señalar que para Sen, el desarrollo como libertad tiene un papel constitutivo y un papel instrumental. El primero hace referencia a la importancia de las libertades fundamentales para el enriquecimiento de la vida humana a partir del acceso a capacidades básicas para poder evitar la inanición, la desnutrición, la mortalidad prematura, o gozar de libertades relacionadas con la capacidad de leer,

escribir y participar en las decisiones de la familia y de la comunidad, entre otras. En cuanto al papel instrumental de la libertad, éste se relaciona con la forma en que los diferentes tipos de derechos y oportunidades aportan a expandir las libertades de los seres humanos y a fomentar el desarrollo. “Desde este punto de vista, el desarrollo es el proceso de expansión de las libertades humanas, y su evaluación ha de inspirarse en esta consideración” (Sen, 1999, p. 55).

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

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

En las complementariedades entre desarrollo humano y derechos humanos mencionadas en el informe citado se puede advertir que éstas se

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

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

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

Las concepciones de los derechos humanos ofrecen instrumentos que amplifican la preocupación por el proceso de desarrollo de las dos maneras siguientes:

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

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

- Los derechos humanos se realizan no sólo cuando las personas disfrutan de determinados bienes y libertades, sino también cuando se han adoptado medidas para garantizar esos bienes y libertades. Por consiguiente, el análisis de los derechos humanos entraña una evalua-

ción de la existencia de instituciones y normas sociales que protejan los logros en materia de desarrollo humano dentro de una sociedad. (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2000, p. 22)

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

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

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

(...) la evaluación de la economía en términos de vida y muerte puede hacer que se preste atención a cuestiones apremiantes de la economía política. Este enfoque ayudará a que se comprendan mejor los problemas de las hambrunas, las necesidades sanitarias, la desigualdad entre los sexos, así como los de la pobreza y los de la discriminación racial incluso en las naciones ricas. La exigencia de ampliar las miras de la economía al uso para que en sus planteamientos quepa la economía de la vida y la muerte no es menos aguda en los Estados Unidos que en el África subsahariana azotada por el hambre. (Sen, 2003, p. 6)

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

Los derechos como marco de acción de las políticas de desarrollo

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

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

En este punto, es preciso advertir que este acápite, más que concentrarse en describir el contenido de los informes en los que los organismos internacionales aluden a la necesidad de fortalecer la relación entre derechos, políticas de desarrollo y pobreza, se concentra en presentar algunas de las posibilidades y tensiones evidentes a la hora de incorporar los derechos como fundamento de las políticas de desarrollo¹³.

¹³ Para el lector interesado en conocer los aportes de los organismos interna-

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

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

En el marco de este debate, sobre el que puede afirmarse no existe un gran intento de síntesis o estado del arte, es importante prestar espe-

cionales se sugiere la lectura del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2001), Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2004) y, entre otros, Unicef (1987).

cial atención al trabajo de Víctor Abramovich (2006), titulado *Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo*. En este trabajo, Abramovich argumenta que pese a las múltiples tensiones que supone incorporar el enfoque de derechos a las políticas de desarrollo, es evidente que los derechos humanos dotan de fundamento y marco conceptual explícito a dichas políticas. Para complementar, conviene aclarar, que aparte de referente explícito para las políticas, los derechos humanos constituyen el principal *límite* a las decisiones de política pública.

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

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

¹⁴ Como ejemplo adicional cabe señalar la polémica que enfrentan autoridades del sector educativo peruano, organismos legislativos y la comunidad educativa universitaria ante la iniciativa legislativa de establecer cobros de matrícula en la educación superior. Conforme con el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, los Estados están impedidos para adoptar medidas regresivas para la realización, entre otros, del derecho a la educación. Puntualmente, el Pacto ordena a los Estados avanzar progresivamente en la educación gratuita a todos los niveles, por lo mis-

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

En tal sentido, el enfoque de derechos humanos en las políticas sociales requiere hacer explícito en las estrategias de desarrollo que la pobreza no se reduce a un fenómeno económico sino que es, fundamentalmente, una manifestación de las múltiples formas de exclusión y discriminación que dejan a las personas por fuera de toda posibilidad de satisfacer los mínimos básicos de los DESC de manera autónoma. Sobre el par-

mo, una vez el Estado peruano ha avanzado en asegurar educación pública superior gratuita, a la luz del Pacto, es inadmisibles que imponga cobros. Sobre el punto bien vale mencionar la interpretación del principio de no regresividad que realiza Courtis, quien sostiene que independientemente de que los Estados dispongan de mecanismos de protección que estén por encima de la protección internacional (educación superior gratuita vs. educación primaria gratuita consagrada en el Pacto), el Estado no puede adoptar medidas que reduzcan el nivel de protección de los derechos. Cabe advertir que la prohibición de regresividad no es absoluta, por lo que ante situaciones extremas, v. g., una catástrofe natural, puede ocurrir que los Estados adopten medidas regresivas. En todo caso, tales medidas deberán estar sustentadas en el bienestar colectivo y ser explicadas en detalle al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

ticular, Abramovich (2006) sostiene que “ciertas prácticas culturales y algunos marcos jurídicos que facilitan o promueven la discriminación contra ciertos individuos o grupos, como las mujeres, los indígenas o minorías étnicas, actúan como mecanismos de exclusión social que causan o contribuyen a causar pobreza” (p. 37).

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

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

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

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

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

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

Ahora, en cuanto corresponde con la segunda dimensión, la del *principio de interdependencia*, es imperioso mencionar que la incorporación

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

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

En cuanto a la tercera dimensión, la relativa a la necesidad de adoptar medidas orientadas a la *exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales*, es preciso comenzar aclarando que el reconocimiento de tales derechos como verdaderos derechos humanos ha enfrentado toda clase de discusiones doctrinales, socio-jurídicas y políticas. Al decir de Danilo Türk, relator especial de las Naciones Unidas para los Derechos Económicos, So-

ciales y Culturales 1989-1992, a pesar de que las normas del derecho internacional de los derechos humanos consagran el mismo valor para los derechos civiles y políticos y los derechos económicos, sociales y culturales, estos últimos tienden a ser vistos con escepticismo, suspicacia y precaución e incluso con un aire de trivialidad a la hora de demandar su exigibilidad (Türk, 1992, párr. 127).

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

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

En contra de estos argumentos y a favor de la exigibilidad de los DESC se puede señalar, conforme con las observaciones generales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales¹⁷, que tales derechos

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

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

tienen un contenido fundamental claramente delimitable y exigible al Estado, en la medida en que configuran obligaciones de carácter inmediato. Para ilustrar puede advertirse, v. g., que la obligación de disponer de educación primaria pública, obligatoria y gratuita para todas las personas, la disponibilidad de servicios de salud básicos y la prevención de enfermedades infectocontagiosas, al igual que la disponibilidad de alimentos inocuos en cantidad suficiente para personas en especial situación de indefensión son obligaciones inmediatas de los Estados.

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

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

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

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

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

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

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

²⁰ La concepción consecuencialista de los derechos humanos se fundamenta en la idea de que “(...) sólo la urgencia de la situación concreta suministra los criterios para determinar cuándo una obligación positiva es exigible constitucionalmente al Estado. A contrario sensu, la omisión estatal en circunstancias de urgencia amenaza a otros derechos fundamentales conexos, en particular la vida, la integridad personal, el libre desarrollo de la personalidad y, con ello, a los derechos sociales fundamentales mismos” (Arango, 2001, p. 155).

niveles de obligaciones estatales); y (ii) los derechos sociales tienen por lo menos un componente que resulta exigible judicialmente.

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

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

Conforme con Abramovich y Courtis (2001), “(...) los derechos económicos, sociales y culturales también (con referencia a los civiles y po-

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

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

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

Finalmente, en torno a la supuesta imposibilidad de exigir los derechos sociales, sustentada en el argumento de que la satisfacción de los mismos está condicionada por la disponibilidad de recursos, Abramovich y Courtis (2001, p. 32) advierten que dicho argumento reviste varios proble-

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

mas. En primer lugar, parte de la idea equivocada de que los DESC imponen exclusivamente obligaciones positivas, lo cual se explicó en los párrafos precedentes; y, en segundo lugar, parte de la idea, también equivocada, según la cual las obligaciones positivas tienen un carácter estrictamente prestacional, por lo que consideran que su satisfacción se agota en la asignación de recursos presupuestales.

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

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

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

De manera similar, la lógica de vincular los derechos humanos y las políticas públicas de desarrollo no supone, necesariamente, la modificación de

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

las estructuras institucionales ni la asignación de nuevos presupuestos. La lógica es simple: se trata de maximizar los recursos y los diseños institucionales existentes para optimizar la satisfacción de los derechos humanos. En sentido estricto, se trata de asignar el gasto público social, tomando como referente adicional las prioridades y demandas en materia de derechos humanos. Dicha perspectiva se traduce en la práctica de las políticas, en la medida en que los ministerios y demás instituciones del Estado entiendan como misión principal generar las condiciones para la satisfacción de los derechos y adopten el diseño e implementación de políticas coherentes con este mandato.

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

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

²⁴ “Ni los mecanismos de supervisión ni los jueces (de ser el caso) tienen la tarea de elaborar políticas públicas; lo que deben hacer es confrontar las

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

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

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

políticas adoptadas con los estándares jurídicos aplicables y —en caso de hallar divergencias reenviar el caso a los poderes pertinentes para que ellos ajusten su actividad en consecuencia” (Abramovich, 2006, p. 43).

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

acciones están limitadas por los derechos de las personas y que la participación debe ser efectiva.

En torno a este punto, Abramovich señala:

(...) al introducir este concepto (el enfoque basado en derechos) se procura cambiar la lógica de los procesos de elaboración de políticas, para que el punto de partida no sea la existencia de personas con necesidades que deben ser asistidas, sino sujetos con derecho a demandar determinadas prestaciones y conductas. Las acciones que se emprenden en este campo no son consideradas solo como el cumplimiento de mandatos morales o políticos, sino como la vía escogida para hacer efectivas las obligaciones jurídicas imperativas y exigibles, impuestas por los tratados de derechos humanos. Los derechos demandan obligaciones y las obligaciones requieren mecanismos para hacerlas exigibles y darles cumplimiento. (Abramovich, 2006, p. 36)

Por su parte, y en estrecha relación con la temática de la participación, Guendel llama la atención sobre la necesidad de fortalecer el vínculo entre sujeto social y sujeto de derecho, ejercicio que supone reconocer que las relaciones de poder van más allá del Estado, que los sujetos sociales son capaces de velar por sus derechos y por los de los demás y que los derechos van más allá de su dimensión estrictamente jurídica. El reto radica en tras-

Componente del derecho	Obligación marco	Obligación inmediata
Disponibilidad de enseñanza	Asequibilidad	Disponer del número de cupos escolares para todos los niños y las niñas en edad de cursar primaria.
Acceso a la educación	Accesibilidad	Eliminar las barreras de orden económico que impidan el disfrute de una educación primaria, obligatoria y gratuita a todos los niños y las niñas.
Educación aceptable	Aceptabilidad	Velar por que la educación que se imparta en las escuelas públicas y privadas genere aprendizajes de calidad.
Permanencia en el sistema educativo	Adaptabilidad	Adoptar medidas positivas para evitar la deserción escolar de los niños y las niñas.

Derecho	Barreras principales
<p>Disponer del número de cupos escolares para todos los niños y las niñas en edad de cursar primaria.</p>	<p>A pesar de que la educación primaria es un bien protegido constitucionalmente, el sistema educativo colombiano no dispone del número de cupos suficientes para asegurar que todos los niños y las niñas en edad de cursar educación primaria lo hagan.</p> <p>En la práctica de la política, los niños y las niñas que están por fuera del sistema educativo y cuyas familias no disponen de recursos propios para matricularlos en escuelas privadas o de subsidios para contratar cupos en estas escuelas, se quedan por fuera del sistema escolar.</p> <p>A la luz del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, esta situación evidencia un incumplimiento de las obligaciones básicas del Estado. A pesar de ello, las entidades responsables de la educación en el país, tanto a nivel local como regional, rara vez admiten que la falta de cupos se traduce en negación de derechos para los niños y las niñas, que como bien señala el art. 44 de la Constitución, priman sobre los derechos de los demás.</p> <p>En resumen, la falta de cupos escolares se asume más como una especie de mala suerte de las personas o incluso deriva en sentimientos de culpa por no madrugarse más para asegurar uno de los que pueden ser considerados bienes escasos: los cupos escolares.</p>
<p>Eliminar las barreras de orden económico que impidan el disfrute de una educación primaria, obligatoria y gratuita a todos los niños y las niñas.</p>	<p>La gratuidad en la educación primaria es un principio universal de derechos humanos protegido en diferentes instrumentos del derecho internacional de los derechos humanos. Pese a ello, en Colombia, con excepción de algunas ciudades, el tema de la gratuidad de la educación primaria no ocupa ningún lugar en la agenda de la política educativa. En la práctica, las familias deben asumir gastos de matrícula y costos relacionados con uniformes, transporte y alimentación escolar. Gastos que, como se sabe, derivan en barreras económicas para los estudiantes cuyos padres o representantes no disponen de recursos económicos, o por lo menos en cantidad suficiente, para soportarlos de manera autónoma.</p>

Derecho	Barreras principales
<p>Velar por que la educación que se imparta en las escuelas públicas y privadas genere aprendizajes de calidad.</p>	<p>Pese a que la temática de la calidad ocupa un lugar importante en la política educativa, los estudiantes que terminan la primaria no adquieren el conjunto de conocimientos y competencias básicas que se espera que toda persona que culmine dicho nivel educativo debe alcanzar. Como es bien conocido, los resultados de la pruebas Saber evidencian fallas en la enseñanza de las matemáticas, el lenguaje y las ciencias sociales. Los niños y las niñas culminan la primaria sin la capacidad de resolver problemas matemáticos de baja complejidad, sin suficiente competencia en lecto-escritura y con un bajo conocimiento sobre el funcionamiento del cuerpo humano y los ecosistemas.</p> <p>Adicionalmente, coexisten importantes desigualdades en la calidad de la educación que se imparte en escuelas públicas y privadas para personas de bajo nivel de ingreso y escuelas privadas que implementan, v. g., esquemas internacionales de enseñanza.</p>
<p>Adoptar medidas positivas para evitar la deserción escolar de los niños y las niñas.</p>	<p>Existen múltiples razones por las que los niños y las niñas se ven abocados a abandonar la escuela. Entre ellas, especial lugar ocupan las barreras de orden económico, que incluso, en ocasiones, determinan la incorporación temprana de los niños y las niñas al trabajo; las barreras de orden geográfico; y/o la falta de adaptación de la escuela a las necesidades especiales de aprendizaje de diferentes sujetos o grupos de estudiantes, v. g., estudiantes con problemas de violencia intrafamiliar, víctimas de violencia, déficit nutricional, déficit de atención o discapacidad.</p>

cender, desde unos mecanismos de interlocución entre un Estado abstracto y poderoso y ciudadanos y ciudadanas corrientes, a un Estado que incluya a todas las personas como interlocutoras válidas y cualificadas, capaces de aportar a la definición de una agenda pública en favor de los derechos humanos (Guendel, 2002, p. 4).

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

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

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

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

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

Como precedente importante en materia de rendición de cuentas, en Colombia se pueden mencionar las dos audiencias públicas presididas por la Corte Constitucional para que las entidades del Sistema Nacional de Aten-

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

Derecho	Ejemplos de acciones de política pública para cumplir la obligación
<p>Velar por que la educación que se imparta en las escuelas públicas y privadas genere aprendizajes de calidad.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Diseñar e implementar programas orientados a mejorar los aprendizajes de los niños y las niñas en el aula y a vincular de manera activa a los padres y madres en el proceso de enseñanza. 2. Elaborar un estudio que indague a profundidad sobre los factores asociados al logro académico e impulsar estrategias de política orientadas a atender las recomendaciones. En cuanto a los factores que se conoce afectan la calidad de los aprendizajes se destaca la necesidad de disponer de programas de alimentación escolar, impulsar el acceso a las tecnologías de información, disponer de bibliotecas en las instituciones educativas e promover prácticas de investigación en la escuela. 3. Impulsar, con apoyo de la empresa privada, la entrega gratuita de los libros de áreas básicas del conocimiento en todas las escuelas públicas. 4. Impulsar un programa que fortalezca la enseñanza de idiomas extranjeros en todas las escuelas públicas desde el primer año de primaria.
<p>Adoptar medidas positivas para evitar la deserción escolar de los niños y las niñas.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Elaborar un perfil de los niños y las niñas que abandonan el sistema escolar que derive en recomendaciones de política pública. Con base en dichas recomendaciones, impulsar las estrategias de política necesarias para garantizar la permanencia de los niños y las niñas en la escuela. 2. Poner en marcha programas orientados a proteger la permanencia de los sectores y grupos poblacionales que más abandonan la escuela. Dentro de los grupos sobre los que existe evidencia destacan las personas con discapacidad; los niños y las niñas víctimas de violencia asociada al conflicto armado interno o que habitan en ambientes con problemas de violencia intrafamiliar; niños y niñas de comunidades indígenas con tradición lingüística propia; niños y niñas en

Derecho	Ejemplos de acciones de política pública para cumplir la obligación
	<p>extrema pobreza; niños y niñas explotados sexual y laboralmente, entre otros.</p> <p>3. Disponer de una política orientada a impedir la deserción y exclusión de las niñas de la escuela, en especial en las familias en situación de extrema pobreza y en áreas rurales.</p>

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

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

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

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

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

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

Al Estado le asisten un conjunto complejo de obligaciones en materia educativa. A efectos de ilustrar esta fase, este ejercicio está edificado sobre una pequeña muestra de las obligaciones que, conforme con el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Estado tiene la responsabilidad de satisfacer de manera inmediata. En rigor, el ejemplo está elaborado tomando una de las obligaciones inmediatas del Estado, relacionada con la educación primaria para cada uno de los componentes del derecho a la educación establecidos por Katarina Tomasevski en su conoci-

do sistema de las 4A, el mismo que fue adoptado por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su Observación General No. 13²⁶.

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

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

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

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

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

Se entiende que el desarrollo de las estrategias dependerá del nivel de cumplimiento del Estado en los niveles nacionales y locales, y que

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

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

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

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

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

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

La labor en esta fase consiste en diseñar e implementar un conjunto de indicadores de monitoreo y evaluación de la política educativa que permita simultáneamente: (i) informar sobre las barreras que impiden el disfrute del derecho a la educación; (ii) aportar información válida y confiable para ajustar las políticas; (iii) determinar el nivel de cumplimiento del Estado en cuanto se refiere a sus obligaciones constitucionales e internacionales en el ámbito del derecho a la educación; (iv) informar sobre el nivel de disfrute del derecho a la educación de todos los niños y las niñas; y (v) determinar las brechas sobre las que el Estado debe trabajar para asegurar el pleno disfrute del derecho a la educación. Para un ejemplo de un sistema

de indicadores educativos que apunta al logro de estos objetivos se sugiere la lectura del capítulo final de este estudio, titulado “Modelo de indicadores para monitorear y evaluar el disfrute del derecho a la educación”.

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

Referencias bibliográficas

- Abramovich, V. (2006). Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo. *Revista de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe*, 88.
- Abramovich, V. & Courtis, C. (2001). *Los derechos sociales como derechos exigibles*. Buenos Aires: Trota.
- Alston, P. & Tomasevski, K. (eds.) (1984). *The Right to Food*. Utrecht: Martinus Nijhoff.
- Arango, R. (2001). La protección nacional e internacional de los derechos humanos sociales. En: *Ciudadanía y derechos humanos sociales*. Alonso, M. A. & Giraldo, J. (eds.). Medellín: Ediciones Escuela Nacional Sindical.
- Asbjorn, E. (1994). *Documento preparatorio sobre la relación entre el disfrute de los derechos humanos, en particular los derechos económicos, sociales y culturales, y la distribución de los ingresos*. Comisión de Derechos Humanos. Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías. 46° período de sesiones. Tema 8 del programa provisional. Documento E/CN.4/Sub.2/1994/21 de 5 de julio de 1994.

- Bula, J. (1999). Vulnerabilidad, equidad y democracia. En: *Equidad y política social en Colombia*. Seminario Pobreza y Política Social en Colombia, vol. 1. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá: Fescol-Cinep.
- Castel, R. (1998). La lógica de la exclusión. En: Bustelo, E & Minujin, A. (eds.). *Todos entran: propuesta para sociedades incluyentes*. Bogotá: Unicef-Santillana.
- Comisión de Derechos Humanos (2003). *Los derechos económicos, sociales y culturales. El derecho a la educación*. Informe de la Relatora Especial de las Naciones Unidas para el Derecho a la Educación, Katarina Tomasevski. Misión a Colombia, 1 a 10 de octubre de 2003. Documento E/CN.4/2004/45/Add2.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1990). *Observación General No. 3 relativa a la índole de las obligaciones de los Estados Partes (párrafo 1 del artículo 3 del Pacto)*. Quinto período de sesiones 1990. Documento E/1991/23.
- Contreras, F. (1994). *Derechos sociales: teoría e ideología*. Madrid: Tecnos
- Corpoeducación (2002). *Situación de la educación básica, media y superior en Colombia*. Investigación realizada por Alfredo Sarmiento, Luz Perla Tovar y Carmen Alam. Bogotá: Educación Compromiso de Todos.
- Corredor, C. (1999). El problema de la pobreza: una reflexión conceptual. En: Corredor, C. (ed.). *Pobreza y desigualdad*. Bogotá: Cinep.
- Corte Constitucional de Colombia (2004). Sentencia T-025-2004.
- De Kostka, E. (2006). Políticas públicas. En: *Diccionario Crítico de Ciencias Sociales*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid. Disponible en: www.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/P/politicas_publicas_b.htm (2006, 20 de septiembre).
- Defensoría del Pueblo (2003). *El derecho a la educación en la Constitución, la jurisprudencia y los instrumentos internacionales*. Investigación elaborada por Manuel Eduardo Góngora Mera. Serie DESC. Bogotá: Prosdher.
- _____ (2004a). *La integración educativa de los niños y las niñas con discapacidad. Una evaluación en Bogotá desde la perspectiva del derecho a la educación*. Investigación realizada por Luis Eduardo Pérez Murcia, Julia Elizabeth González y Carlos Sabogal. Serie Estudios Especiales DESC. Bogotá: Prosdher.

- _____ (2004b). *Sistema de seguimiento y evaluación de la política educativa a la luz del derecho a la educación*. Investigación elaborada por Luis Eduardo Pérez Murcia. Serie DESC. Bogotá: Prosedher.
- Doyal, L & Gough, I. (1994). *Teoría de las necesidades humanas*. Barcelona: Icaria.
- Eide, A. (1995). Economic, Social and Cultural Rights as Human Rights. En: Aide, A., Krause, C. & Rosas, A. (eds.). *Economic, Social and Cultural Rights*. Dordrecht/Boston/Londres: Martinus Nijhoff Publishers.
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (1987). *Ajuste con rostro humano: protección de los grupos vulnerables y promoción del crecimiento*. Madrid: Unicef.
- Guendel, L. (2002). Políticas públicas y derechos humanos. *Revista de Ciencias Sociales* XLIII(97).
- _____ (2005). *La política pública y la ciudadanía desde el enfoque de los derechos humanos: la búsqueda de una nueva utopía*. Disponible en: http://www.cep.cl/UNRISD/References/Ref_Costa_Rica/L-690_politica.pdf (2007, 6 de mayo).
- Heller, A. (1978). *Historia de las necesidades en Marx*. Barcelona: Península.
- Lahera, E. (2004). *Política y políticas públicas*. Serie Políticas Sociales. No. 95. Santiago de Chile: Naciones Unidas, CEPAL, División de Desarrollo Social.
- Manouchehr, G. (1994). *La realización de los derechos económicos, sociales y culturales: problemas, políticas, logros*. Nueva York: Naciones Unidas.
- Max-Neef, M. (1997). *Desarrollo a escala humana. Una opción para el futuro*. Ceppaur, Suecia. Medellín: Proyecto 20 Editores.
- Mény, I., & Thoenig, J. (1992). *Las políticas públicas*. Madrid: Ariel.
- Muller, P. (2006). *Las políticas públicas*. 2ª ed. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Naciones Unidas (1993). Conferencia Mundial de Derechos Humanos. *Declaración y programa de acción de Viena*. Doc. A/CONF.157.23.
- Narayan, D. (2000). *La voz de los pobres. ¿Hay alguien que nos escuche?* Washington: Banco Mundial.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2004). *Los derechos humanos y la reducción de la pobreza. Un marco conceptual*. Nueva York: Naciones Unidas.

- Peces-Barba, G. (1998). Los derechos económicos, sociales y culturales: su génesis y su contenido. En: *Derechos y Libertades*, III(6).
- Pérez, L. (2002). *Población desplazada: entre la vulnerabilidad, la pobreza y la exclusión*. Bogotá: Presidencia de la República-Red de Solidaridad Social.
- _____ (2004). Seguimiento y evaluación de políticas públicas en perspectiva de derechos humanos: la experiencia de la Defensoría del Pueblo de Colombia. En: Comisión Andina de Juristas. *El enfoque de los derechos humanos en las políticas públicas*. Lima: CAJ.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (1994). *Informe sobre Desarrollo Humano 1994. Nuevas dimensiones de la seguridad humana*. Nueva York: Ediciones Mundi - Prensa.
- _____ (2000). *Informe Mundial de Desarrollo Humano 2000. Los derechos humanos y el desarrollo humano*. Nueva York: Ediciones Mundi - Prensa.
- Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (2003). *Entre el avance y el retroceso. Informe de progreso educativo en Colombia*. Bogotá: Fundación Corona-Corpoeducación.
- Rawls, J. (1971). *Una teoría de la justicia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Roth, André-Noël (2006). *Discurso sin compromiso. La política pública de derechos humanos en Colombia*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Sarmiento, A. & Arteaga, L. (1998). Focalizar o universalizar: un falso dilema. En: *Cuadernos de Economía*, V(XVII), 29.
- Sen, A. (1979). ¿Igualdad de que? En: Macmurrin, S. (ed.). *Libertad, igualdad y derecho*. Las conferencias Tanner sobre filosofía moral. Stanford: Stanford University.
- _____ (1982). Rights and agency. *Philosophy and Public Affaire*, 11.
- _____ (1983). Los bienes y la gente. *Revista de Comercio Exterior*, 33(12).
- _____ (1998). *Bienestar, justicia y mercado*. Barcelona: Ediciones Paidós – ICE - Universidad
- _____ (1999). Las teorías del desarrollo a principios del siglo XXI. *Cuadernos de Economía*, 29.
- _____ (2001). *Desarrollo y libertad*. 3ª. ed. Bogotá: Planeta.
- _____ (2002). Economía de bienestar y dos aproximaciones a los derechos. Traducción de Everaldo Lamprea Montealegre. *Estudios de Filosofía y Derecho*, 2.

- _____ (2003). La vida y la muerte como indicadores económicos. *Revista Investigación y Ciencia*, 202, 6-13.
- Sudgen, R. (1993). Welfare, resources, and capabilities: A Review of Inequality Reexamined by Amartya Sen. *Journal of Economic Literature*, 31.
- Swedish International Development Cooperation Agency (2001). *A democracy and human rights based approach to development cooperation*. Sweden. Disponible en <http://www.sida.se/shared/jsp/download.jsp?f=DemokratiEng.pdf&a=3060> (2007, 14 de marzo).
- Türk, D. (1992). *The realization of economic, social and cultural rights. Final report submitted by Mr. Danilo Türk, Special Rapporteur*. United Nations. Economic and Social Council. Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities Forty-fourth session Item 8 of the provisional agenda. Documento E/CN.4/Sub.2/1992/16. 3 de julio de 1992.
- Valier, J. (1994). Liberalismo económico, desigualdades sociales y pobreza en los países subdesarrollados. *Cuadernos de Economía*, 21.
- Van Hoof, F. (1984). The Legal Nature of Economic, Social and Cultural Rights: a Rebuttal of Some Traditional Views. En: Alston, P. & Tomasevski, K. (eds.). *The Right to Food*. Utrecht: Martinus Nijhoff.

Introducción

Toda política pública requiere un conjunto de indicadores para monitorear, hacer seguimiento y evaluar el cumplimiento de las metas propuestas. Las políticas educativas no escapan a la necesidad de disponer de indicadores que permitan, entre otras posibilidades, evaluar el cumplimiento de las metas, analizar el nivel de coherencia entre los presupuestos formulados y los resultados alcanzados, identificar los obstáculos para el logro de metas y objetivos, y, finalmente, evaluar el impacto de los programas y proyectos sobre los sujetos y grupos poblacionales objetivo de la política.

Como respuesta a estas necesidades, distintos organismos nacionales e internacionales han diseñado sistemas de indicadores educativos. En Colombia, no obstante el desarrollo de indicadores, es una preocupación evidente desde las primeras corrientes de diseño e implementación de políticas públicas educativas, en especial desde los años sesenta y setenta, pero la temática sólo ha tenido un avance importante a partir de los años ochenta. Buena parte de este avance se debe al impulso que, desde los organismos de crédito multilateral, que se le dio a la elaboración de encuestas, sistemas de información y sistemas de indicadores de gestión y seguimiento en los países de América Latina. Estos esfuerzos estaban encaminados, fundamentalmente, a disponer de estadísticas para evaluar el impacto de los créditos otorgados por dichos organismos sobre las condiciones de vida de la población.

A partir de dicho impulso, diferentes organismos emprendieron la labor de diseñar e implementar un conjunto de indicadores para evaluar el cumplimiento de metas educativas y el impacto de las políticas públicas en la materia. Entre los desarrollos más importantes está la implementación de encuestas especializadas para el sector educativo, encuestas C-100 (*Infraestructura y dotación de los establecimientos educativos*) y C-600 (*Registro de*

establecimientos, alumnos y docentes de preescolar, básica y media), así como el fortalecimiento de la batería de preguntas relativas al sector educativo en sondeos de aplicación periódica, como la Encuesta de Hogares, y los de aplicación esporádica, como la Encuesta de Calidad de Vida.

De la misma manera se destaca el impulso a los sistemas de indicadores sociales, dado por el Grupo de Desarrollo Humano, y el diseño y la puesta en operación del Sistema de Indicadores Sociodemográficos para Colombia, por parte de la Unidad de Desarrollo Social, ambas instancias adscritas al Departamento Nacional de Planeación.

Por otra parte, el desarrollo de encuestas con indicadores educativos, realizadas por organismos del sector privado como Fedesarrollo y por el proyecto Educación, compromiso de todos, del que participan la Casa Editorial El Tiempo, la Fundación Antonio Restrepo Barco, la Fundación Corona, Corpoeducación, Unicef y la Corporación Región.

Tomando como referente los indicadores educativos definidos por las instancias mencionadas, además de los propuestos por expertos nacionales e internacionales en la materia, este capítulo se propone, por una parte, sistematizar los indicadores más utilizados a nivel nacional, regional e internacional para hacer seguimiento a las políticas educativas y para valorar el nivel de logro alcanzado por los distintos países. En segunda instancia, el documento procura evidenciar las dificultades que enfrentan los indicadores tradicionales del sector educativo para dar cuenta del nivel de realización del derecho a la educación, por lo que, paralelamente, proyecta complementar los indicadores existentes con un conjunto de indicadores enfocados desde los derechos humanos, que permitan aproximarse al nivel de realización mencionado. Finalmente, el documento llama la atención sobre la necesidad de desarrollar una propuesta de índice compuesto para monitorear y evaluar las políticas educativas, desde la perspectiva del derecho a la educación.

En armonía con los objetivos, el capítulo se encuentra estructurado en cuatro acápite: el primero expone unas reflexiones en torno al debate actual sobre indicadores educativos, ubicados en un marco general del debate sobre indicadores sociales; en el segundo se presenta una breve descripción de las tipologías de indicadores educativos empleados tradicional-

mente tanto en el contexto nacional como internacional. El tercer acápite muestra algunas de las limitaciones que ofrecen los indicadores educativos tradicionales para evaluar el nivel de disfrute del derecho a la educación y explica la pertinencia de enfocar los indicadores desde una perspectiva de derechos. Por último, el tercer acápite desarrolla un modelo de indicadores para monitorear el impacto de las políticas educativas sobre el ejercicio del derecho a la educación y presenta algunas reflexiones en torno a la necesidad de avanzar en el diseño de un indicador compuesto de satisfacción del derecho a la educación.

Un breve comentario en torno al debate sobre indicadores sociales

Independientemente del momento histórico de la discusión sobre indicadores sociales, se puede argumentar que, desde los años sesenta, dicho debate ha estado guiado por la necesidad de responder, entre otras, las siguientes tres preguntas: *¿qué medir?*, *¿cómo medir?* y *¿qué tipo de instrumentos se requiere diseñar para llevar a cabo la medición?* La respuesta al primer interrogante depende tanto de los recursos disponibles para adelantar las mediciones como de la definición de los estándares mínimos que en materia de validez y confiabilidad deben cumplir los indicadores, a fin de convertirse en información valiosa para la toma de decisiones de política pública.

Paralelamente, la respuesta a dicho interrogante se encuentra relacionada con la perspectiva de desarrollo y de políticas públicas de la cual se parte. Así, por ejemplo, si de lo que se parte es de una política pública fundamentada en un modelo de desarrollo que evalúa el bienestar de la gente en función de la maximización de la utilidad, de manera que se supone que a mayor consumo de bienes, mayor nivel de utilidad y mayor bienestar, tal vez baste con definir un conjunto de indicadores que den cuenta de la cantidad de bienes consumidos, los bienes faltantes y los recursos necesarios para alcanzar su consumo.

En términos del sector educativo, si el bienestar en la educación se evalúa a partir de una función de utilidad, cualquiera sea su forma, es posible que sea suficiente con determinar la cantidad de infraestructura educativa disponible, las tasas de cobertura para los diferentes niveles educativos,

la cantidad de recursos asignados por estudiante y los resultados obtenidos a través del proceso de aprendizaje. Este ámbito de evaluación puede ser perfeccionado con la inclusión de criterios de equidad, diferenciando el acceso según variables como género y condiciones socioeconómicas y, a la vez, incorporando variables como las tasas de asistencia y los factores asociados a la deserción escolar.

Dicha mirada, de acuerdo con lo señalado por el premio Nobel de economía 1998, profesor Amartya Sen (1983, p. 1115), tiene la dificultad de concentrarse casi exclusivamente en el consumo de bienes, olvidando la importancia de evaluar qué pueden hacer los bienes por las personas. En efecto, en su clásico artículo “Los bienes y la gente”, el profesor Sen plantea una crítica a los modelos utilitaristas por concentrar la valoración del bienestar en el consumo de bienes y servicios, dejando de lado las capacidades y realizaciones que las personas pueden alcanzar con el consumo de los mismos.

Lo que en el fondo expresa el profesor Sen es su preocupación por los estándares de evaluación del desarrollo y del bienestar, formulados desde la disciplina económica. Para Sen, la única información importante no es el consumo de bienes y servicios y el cálculo del ingreso necesario para alcanzar sendas de consumo óptimas. Importan además la distribución de tales bienes y servicios y las capacidades de las personas para convertirlos en las realizaciones que, de manera libre, considera valiosas¹.

En resumen, lo que importa medir en términos de bienestar es tanto el consumo de bienes como las capacidades y realizaciones que las personas alcanzan con esos bienes. Retomando a Sen, si se acepta que el desarrollo puede ser entendido como la expansión de las libertades y las capacidades de las que pueden disfrutar las personas, es posible argumentar que lo que realmente importa medir, en términos de bienestar, es el nivel de realización que alcanzan las personas sobre un conjunto de libertades socialmente protegidas. A su vez, puede argumentarse que este conjunto de libertades está representado por el conjunto de derechos del que todos los

¹ El conjunto de capacidades “representa la libertad real de elección que una persona tiene entre los modos de vida alternativos que puede llevar” (Sen, 1998, p. 112).

seres humanos, sin discriminación alguna, deben disfrutar. De esta manera, el qué medir estará determinado por el nivel de realización de los derechos humanos. Para el caso, el nivel de disfrute del derecho a la educación.

Conforme con este criterio y con el fin de aproximarse a la medición del nivel de realización del derecho a la educación, es preciso valorar la oferta educativa (establecimientos educativos, cupos escolares y docentes); la demanda educativa (tasas de acceso, tasas de asistencia, tasas de deserción); los impactos directos de la educación (nivel de competencia, resultados de pruebas de conocimientos y aptitudes); los impactos indirectos de la educación (cambios en los ingresos de las personas que terminan un nivel educativo determinado, cambios esperados en los niveles de nutrición y manejo de enfermedades infectocontagiosas, y niveles de participación política); y, finalmente, los factores relacionados con la distribución equitativa de los bienes, servicios y resultados del proceso educativo. Todo ello, en estrecha interrelación con el contenido del derecho a la educación y las obligaciones del Estado que se derivan de las normas del derecho internacional de los derechos humanos, de la doctrina y jurisprudencia de los organismos internacionales, de la Constitución Política, de la jurisprudencia de la Corte Constitucional y de las normas locales.

Por último, en cuanto al primer interrogante, la decisión de *qué medir* depende de la forma en que se conceptualiza el campo de estudio y, en particular, desde la perspectiva en que se concibe la educación. Si la educación se concibe como un bien o un servicio, seguramente bastará con centrarse en los indicadores de gasto educativo y con los medidores de acceso y calidad del bien. De otro lado, si se parte de la necesidad de desarrollar indicadores educativos desde la perspectiva de derecho, seguramente los aspectos relativos a la no discriminación y a la complementariedad entre las distintas dimensiones de la educación ocuparán un lugar privilegiado. A propósito, cabe citar a Marchesi (2000), quien ha señalado la necesidad de

(...) tener en cuenta que la elección de los indicadores depende del concepto de educación que se mantenga, por lo que su elaboración no es solamente un problema técnico sino que refleja también una determinada opción de valor. No cabe duda que en aquellos conceptos con mayor carga ideológica, como la calidad y la equidad, el mayor peso de unos valores en

detrimento de otros va a tener una significativa influencia en la elección de los indicadores. (p. 7)

En cuanto al segundo interrogante, *¿cómo medir?*, la discusión ha estado centrada en las cualidades de los indicadores, los criterios de selección y ponderación de los mismos y, más recientemente, hacia finales de los años ochenta y principios de los noventa, en el debate entre presentar indicadores simples para cada dimensión de análisis, juntar dimensiones en indicadores compuestos o elaborar indicadores sintéticos.

En primer lugar, con referencia a las cualidades que deben cumplir los indicadores y las encuestas, éstas dependerán del objeto de medida y de los criterios para valorar su bondad. Como bien señala Sarmiento (1994), la calidad de los indicadores y de las encuestas se mide por la capacidad de explicación que subyace en la relación que se calcula y el marco que da sentido al conjunto de las relaciones; en tanto “su bondad se evalúa frente a la capacidad de producir conocimiento lo más exacto posible de diagnóstico, programación y evaluación de impacto. Cada indicador es un elemento de un marco de explicación más complejo y más integral (...) el indicador, si no tiene un marco de explicación, no es información sino ruido”.

No obstante, la bondad de los indicadores y de las encuestas sólo es factible de evaluar a partir del conocimiento que aporte al área de estudio; éstos deben cumplir con una serie de características, a fin de ser útiles para la toma de decisiones en el ámbito de las políticas públicas diseñadas e implementadas desde una perspectiva de derechos. De acuerdo con Pérez (2004, p. 64), dichas características son las siguientes:

- Sustento normativo: todos los indicadores deben estar sustentados en una o varias obligaciones del Estado, dispuestas en el marco normativo integrado por los instrumentos internacionales de derechos humanos, la Constitución Política y la jurisprudencia de la Corte Constitucional.
- Confiabilidad: la aplicación repetida del indicador al mismo sujeto u objeto debe producir iguales resultados (Hernández, Fernández y Baptista, 1999, p. 235).
- Validez: el indicador debe medir lo que dice medir en las circunstancias de tiempo, modo y lugar determinados (Hernández, Fernández y Baptista, 1999, p. 236).

- Pertinencia: los indicadores deben medir aspectos relevantes de la problemática bajo estudio.
- Viabilidad: los indicadores deben ser susceptibles de ser medidos bajo criterios y estándares técnicos.
- Replicabilidad: los indicadores deben poder aplicarse en distintos tiempos y lugares con el fin de hacer seguimiento y evaluación permanente.
- Cobertura: los indicadores deben contemplar diferentes niveles de evaluación (nacional, departamental y municipal).
- Factibilidad: debe ser factible recolectar la información requerida para el cálculo del indicador, mediante las metodologías estadísticas oficiales y la aplicación de instrumentos de medición especializados.
- Desagregación: los indicadores deben recoger información desagregada según motivos de discriminación prohibidos internacionalmente.

En lo que respecta a la elección y ponderación de los indicadores se pueden identificar por lo menos tres tendencias: 1) la selección y ponderación a través del mecanismo de validación de jueces (expertos en la temática objeto de medida); 2) el establecimiento de medidas estadísticas para eliminar variables que aportan la misma información, para determinar tanto las variables endógenas y exógenas como su aporte al modelo matemático planteado; y 3) la selección basada en análisis de factores, en la que las variables se eligen en función del nivel de correlación estadística dentro de grupos de variables y entre distintos grupos, y los pesos se asignan por la magnitud de la correlación².

Por otra parte, en torno a la discusión sobre la pertinencia de desarrollar indicadores simples, compuestos o sintéticos es oportuno esbozar una definición de cada uno de ellos. Un indicador simple expresa una relación cuantitativa o cualitativa que da cuenta del comportamiento de una variable en circunstancias de tiempo, modo y lugar previamente definidas.

² Por encontrarse fuera del alcance de este documento, no se explican los procedimientos mencionados. Sin embargo, cabe mencionar que, entre otros procedimientos estadísticos, el análisis de correlación, el análisis de regresión y la técnica de componentes principales son estrategias muy útiles para la selección y ponderación de variables.

Un indicador compuesto expresa el mismo tipo de relación que el indicador simple, pero a partir del comportamiento de dos o más variables. Finalmente, los indicadores sintéticos pueden ser entendidos como aquellos que permiten, a partir de una relación matemática definida, agrupar diferentes dimensiones de análisis de una problemática y expresarlas en un sólo resultado. La diferencia fundamental entre un indicador compuesto y uno sintético es que este último explora las relaciones entre las variables que lo conforman a partir, v. g., de las correlaciones existentes entre las mismas.

El ejemplo más conocido de indicadores compuestos es el Índice de Desarrollo Humano, que resulta del promedio simple del cálculo de los índices de esperanza de vida al nacer, índice de educación e índice del PIB. En el ámbito de la educación se puede mencionar el Índice de Desarrollo de la Educación para Todos, de Unesco, que resulta, como se mencionará en el acápite 2 de este documento, del promedio simple de cuatro indicadores: tasa neta de escolaridad, tasa de alfabetización de adultos, índice de educación relativo al género y tasas de supervivencia escolar en 5o. grado. En el ámbito de los indicadores sintéticos, los más conocidos en el contexto nacional son el Índice de Calidad de Vida y el índice Sisben. Este último integra cuatro grupos de variables: calidad de la vivienda y tenencia de activos físicos; servicios que posee la vivienda; variables demográficas y de ingreso; y capital humano y seguridad social.

Ahora, ¿qué determina la elección de un tipo de indicador u otro? Entre las respuestas posibles se encuentran los procedimientos de recolección, el tamaño de la muestra, la representación de la misma y, fundamentalmente, el objetivo del estudio.

En cuanto a lo primero, y para centrarse en la temática educativa, es claro que no todos los indicadores empleados para hacer el seguimiento de la política educativa provienen de un mismo instrumento de medición y son recogidos con la misma periodicidad. Por el contrario, muchos de los datos tienen un carácter administrativo, en tanto otros resultan de la aplicación de diferentes tipos de encuestas: v. g., encuestas C-100 y C-600 de aplicación anual dirigidas a todos los establecimientos educativos y encuestas de hogares y de calidad de vida aplicadas en períodos de referencia distintos.

De la información captada de esta forma es poco factible elaborar un indicador sintético mediante el uso de técnicas estadísticas como componentes principales, en la medida en que no se cumplen principios básicos exigidos por estos métodos estadísticos para que el indicador sea válido y confiable, como que toda la información provenga del mismo sujeto de estudio y que sea tomada en las mismas circunstancias de tiempo, modo y lugar. Por el contrario, la información captada de distintas fuentes se caracteriza por provenir de diversos marcos muestrales, diferentes niveles de cobertura, niveles de representatividad y confiabilidad variables, e, incluso, métodos de captura distintos.

Para ejemplificar, suponiendo el interés de crear un índice sintético que dé cuenta de tres ejes de la educación (cobertura, calidad y eficiencia del sistema educativo), es oportuno que toda la información provenga de un mismo instrumento de recolección y que las respuestas correspondan a los mismos sujetos. Por la negativa, es poco factible, a fin de elaborar un índice válido y confiable, que se obtenga la información de cobertura de una encuesta aplicada a una muestra n_1 ; la información de calidad de una encuesta aplicada a una muestra n_2 , donde n_1 , n_2 y, v. g., las estadísticas de eficiencia se tomen de registros administrativos. En tal situación, lo más prudente y estadísticamente riguroso es elaborar indicadores simples o indicadores compuestos para cada uno de los componentes. Dependiendo de la calidad de los datos podría incluso elaborarse un indicador compuesto que dé cuenta de la cobertura, calidad y eficiencia del sistema educativo.

En cuanto a la relación entre la elección del tipo de indicador y el objeto de estudio es posible presentar el punto de vista con el siguiente ejemplo: si el fin es focalizar recursos de un programa social, resulta ideal elaborar un indicador sintético que agrupe las diferentes variables que deben ser tenidas en cuenta en dicha focalización; por otra parte, si el fin es describir de manera detallada los diferentes componentes de una política pública (v. g., cobertura, calidad y atención a poblaciones excluidas del sistema educativo), es posible que resulte más apropiado, por lo menos en el primer momento, estudiar cada una de las variables por separado para posteriormente analizar las relaciones entre las mismas y, en caso de ser pertinente y necesario, desarrollar un indicador compuesto.

En otros términos, aunque es muy frecuente que diferentes investigadores se vean tentados por entrar en la “onda” de los *indicadores sintéticos*, resulta poco adecuado plantear su construcción hasta tanto no se realice una exploración previa de cada variable por separado y se estudien las múltiples interrelaciones entre las mismas. Pese al gran potencial de los indicadores sintéticos, su lógica no debe ser cruzar por cruzar variables. Antes de dicho cruce es preciso establecer el fundamento conceptual de lo que se quiere medir, definir la relación funcional entre las variables, precisar los criterios de elección de éstas, fijar los criterios de ponderación y el tipo de decisiones que se puede tomar con el indicador resultante. En síntesis, se trata de evitar al máximo el cruce de variables en un único indicador del que, dado que las interrelaciones entre las variables y su relación funcional son desconocidas o pocos estudiadas, no se puede determinar con claridad ni lo que se pretende medir ni el tipo de medidas de política que se pueden adoptar a partir del mismo.

Finalmente, en cuanto al tercer interrogante, *¿qué tipo de instrumentos se requiere diseñar para llevar a cabo la medición?*, es posible afirmar que el eje de la discusión ha girado en torno al diseño de instrumentos de recolección de información cualitativa, cuantitativa o de carácter mixto. Esta discusión se encuentra muy relacionada con el ámbito de estudio y el campo del conocimiento desde el cual se elabora el marco teórico de la investigación. Dado que desborda el objetivo del presente documento dar cuenta de la riqueza de esta discusión, sólo se quiere señalar que en las investigaciones sociales existe una marcada tendencia a despreciar lo cuantitativo, por ser considerado reduccionista, y a privilegiar los instrumentos de recolección de información de carácter cualitativo, en especial estudios de caso y el desarrollo de entrevistas con formulario abierto o semiestructurado. Al respecto, como bien señala Sarmiento (1994), es observable la

(...) tendencia de los profesionales de los sectores sociales a expresarse en un lenguaje que habla más al afecto que al efecto. Aunque la situación está cambiando, la mayor parte de sus profesionales son formados en disciplinas que no se sienten cómodos o cómodas en la medición cuantitativa, que no tienen entrenamiento en convertir en programas viables los objetivos ideales. La medición puede ser vista como una simplificación que empobrece la comprensión de la realidad. (p.71)

Reconociendo que la postura más fácil es optar por el eclecticismo, es oportuno señalar que la mirada sobre los derechos sociales en general y el derecho a la educación en particular tiene como reto importante desarrollar instrumentos de recolección de información que integren tanto indicadores cuantitativos como cualitativos, en especial estos últimos, para indagar sobre aspectos relativos al derecho a la educación que tradicionalmente no son objeto de interés de las encuestas sociales y los datos administrativos. Dar cuenta del nivel de realización del derecho a la educación implica tanto una aproximación a las estadísticas existentes como el desarrollo de nuevos instrumentos de recolección de información e, incluso, el desarrollo de instrumentos especializados para captar la información del entorno socioeconómico y sociodemográfico de aprendizaje.

Tipologías de indicadores educativos

Pese a que los Estados confieren especial importancia a las inversiones en educación y al diseño de indicadores para su monitoreo y evaluación, las políticas educativas enfrentan serios inconvenientes a la hora de disponer de medidas adecuadas e información válida y confiable sobre la evolución del sistema educativo y sus dificultades más recurrentes, en especial las que afectan a los sujetos y grupos poblacionales tradicionalmente discriminados y excluidos del sistema educativo.

A propósito de este planteamiento, Rob Vos (1995, p. 28), investigador del Instituto Interamericano para el Desarrollo Social del BID, ha señalado que la debilidad de las estadísticas sociales explica parte de las múltiples dificultades que enfrentan los distintos Estados, y en particular la región de América Latina, a la hora de realizar un buen diagnóstico de las problemáticas sociales existentes y de evaluar el impacto de las políticas económicas y sociales sobre las condiciones de vida y su distribución.

En particular, al indagar sobre cuánto sabe la sociedad sobre la situación de la educación, sólo se puede conocer, no sin dificultad, el tamaño de la inversión pública en educación y los resultados de esta inversión sobre la producción de infraestructura, las tasas de cobertura educativa, los niveles de repetición y deserción, los años promedio de escolaridad de la población, las tasas de analfabetismo y, en menor medida, algunos

indicadores que dan cuenta de los niveles de logro educativo en términos de aprendizaje y calidad de la enseñanza, el nivel de formación de los docentes, la disponibilidad de materiales de enseñanza y las condiciones de la infraestructura y las dotaciones escolares. Lo anterior, no siempre con los mínimos niveles de desagregación requeridos para diseñar una política pública educativa tanto con enfoque territorial, capaz de captar las diferencias de los contextos urbanos y rurales y las necesidades de las diferentes regiones según nivel de desarrollo y metas educativas, como con enfoque poblacional, sensible a las diferencias de género, etnia, condición socioeconómica y capacidad, entre otras.

Además, existen múltiples dificultades asociadas a la validez y confiabilidad de los procesos de recolección de información, los niveles de agregación o desagregación, la periodicidad de recolección, así como a los criterios de expansión cuando los datos son obtenidos mediante técnicas de muestreo y se aplican a un universo determinado.

Pese a estas dificultades, la información recolectada a partir de la aplicación de encuestas permite conocer, con un nivel de confianza y error determinado, una estimación de los costos educativos asumidos por las familias, los niveles educativos de los padres, madres y demás miembros de los hogares, la disponibilidad de espacios de estudio en los hogares, el tiempo dedicado a estudiar, la existencia de material de consulta en los hogares, el tiempo que dedican los padres y las madres a apoyar las actividades académicas de los niños y las niñas, la distancia recorrida de la casa a la escuela, los patrones de consumo de los hogares, la inserción de niños y niñas en el mercado laboral, así como la relación entre nivel de ingresos, condiciones de vida y educación, dentro de las variables más importantes. Toda esta información, en su mayoría proveniente de los estudiantes y sus familias, aunque no es captada en las encuestas censales de educación como C-100 y C-600, es necesaria para diseñar estrategias educativas que vayan más allá del ámbito de la escuela. Como se sabe, el hogar y la familia son espacios educativos que pueden reforzar o contribuir a olvidar los aprendizajes obtenidos en la escuela y que, además, como se ha evidenciado en las pruebas de factores asociados a la calidad de la educación, determinan buena parte del logro alcanzado por los estudiantes en las pruebas de conocimientos y competencias básicas.

Sin pretender desarrollar un examen exhaustivo de las diferentes tipologías de indicadores educativos, sino más bien con la intención de mostrar sólo algunas que permitan dar cuenta de las tendencias en la materia, en lo que sigue de este acápite se exponen cinco de ellas. En primer lugar se planteará la propuesta de Vos, teniendo en cuenta que representa un acertado panorama de las estadísticas que, comúnmente, son consolidadas a nivel internacional en materia educativa. Seguidamente se presentará la propuesta de Marchesi, en tanto permite complementar, desde la preocupación por la equidad, el conjunto de indicadores más usados internacionalmente para el seguimiento de políticas educativas. Finalmente, como complemento de esta mirada a los indicadores internacionales en educación, se examinará el índice compuesto de educación para todos, elaborado por Unesco. En segunda instancia se presentarán dos tipologías de indicadores realizadas por reconocidos investigadores colombianos en el ámbito de los indicadores sociales: la propuesta de Tenjo, elaborada en la primera mitad de los años noventa, y la de Sarmiento, Tovar y Alam, desarrollada a comienzos de esta década. Se revisan estas dos tipologías por considerar que recogen de buena forma los diferentes tipos de indicadores para evaluar el avance en materia de educación en el país.

Tipologías internacionales

Vos (1995, p. 34) propone clasificar los indicadores para el monitoreo y evaluación, el costo-efectividad y la equidad de los servicios educacionales en cuatro grupos: indicadores de insumo, indicadores de acceso, indicadores de resultado e indicadores de los efectos últimos, también conocidos como indicadores de impacto. A partir de esta clasificación y de la selección y sistematización de los indicadores mencionados en el texto de Vos, en especial en las secciones tituladas *análisis de causas y efectos de la educación*, *análisis del funcionamiento del sistema educacional*, y *análisis de las fuentes de información y prioridades en la compilación de indicadores*, es posible elaborar la tipología de indicadores que se muestra en la *tabla 1*.

La tipología construida a partir del estudio de Vos, si bien es útil y en principio completa para el diseño de políticas educativas, puede ser insuficiente para el seguimiento y evaluación de las mismas. En la perspectiva

TIPOLOGÍA DE INDICADORES SEGÚN VOS

Tipo de indicador	Definición	Indicadores
Indicadores de insumo	Identifican los medios o los recursos utilizados para la satisfacción de necesidades de educación y, por lo tanto, para alcanzar objetivos de desarrollo educativo.	<ul style="list-style-type: none"> - Número de estudiantes por profesor - Costos por alumno por nivel educacional, sector y zona - Distribución del gasto privado (salarios profesores, materiales educativos, escuelas y equipos) - Número de textos por estudiante - Número de estudiantes por aula de clase - Porcentaje de profesores con título profesional de docente - Número de días de enseñanza efectiva - Número de horas de enseñanza efectiva
Indicadores de acceso	Identifican los factores de la demanda de los usuarios potenciales y actuales de los servicios educativos e incluyen variables que determinan el uso y la accesibilidad de estos servicios.	<ul style="list-style-type: none"> - Distancia geográfica a la escuela - Nivel educativo de los padres - Nivel socioeconómico del hogar al cual pertenece el estudiante - Costos privados directos de la educación (matrículas, libros, uniformes) - Costo de oportunidad en términos de ingresos perdidos por asistir a la escuela - Porcentaje que representa el gasto privado en educación del total del gasto del hogar - Estado nutricional primeros años de vida
Indicadores de resultado	Miden el impacto de las políticas y programas educativos sobre el nivel de vida de la población.	<ul style="list-style-type: none"> - Años de escolaridad promedio según sexo - Tasa de analfabetismo de adultos según sexo - Tasa de retención escolar según nivel, sector y zona - Resultados de exámenes de calidad de la educación

TABLA

1

.....

Tipo de indicador	Definición	Indicadores
Indicadores de los efectos últimos	Miden el impacto de las políticas y programas educativos sobre el nivel de vida de la población.	<ul style="list-style-type: none"> - Distribución de los gastos privados en educación según nivel socioeconómico - Distribución de los beneficios de la educación según grupos socioeconómicos - Porcentaje de egresados según nivel educativo
		<ul style="list-style-type: none"> - Tasa de acceso a empleo remunerado según años de escolaridad - Productividad laboral según años de escolaridad - Ingreso adicional relacionado con mayor número de años de escolaridad - Participación social según años de escolaridad - Impacto sobre indicadores de fertilidad, nutrición y salud, comparando tasas según años de escolaridad

de superar estos vacíos, Vos sugiere considerar tres aspectos que contribuyen a un mejor análisis del seguimiento y evaluación de las políticas educativas: 1) considerar los *efectos rezagados* de la implementación de las políticas; 2) complementar los análisis de impacto del tipo *antes* de la política / *después* de la política, con análisis del tipo *con* la política / *sin* la política, en especial, a partir del análisis de efectos, comparando grupos que recibieron la política con *grupos de control* que no la hayan recibido; y 3) considerar posibles efectos indeseados en la focalización de las políticas públicas. En especial, cuantificar el tamaño del grupo de población pobre excluida de los beneficios del programa (error tipo I) y el tamaño del grupo de la población no pobre cobijada por el programa (error tipo II) (Vos, 1995, p. 53).

Como complemento de la tipología de Vos en lo que toca a aspectos relativos a la equidad, se presenta a continuación la tipología de indicadores de desigualdad educativa propuesta por Marchesi. Lo anterior,



TABLA 2

TIPOLOGÍA DE INDICADORES SEGÚN MARCHESI	
Tipo de indicador	Indicadores
Recursos iniciales	<ul style="list-style-type: none"> - Gasto público en educación - Gasto por alumno - Salario de los profesores - Computadores en las escuelas
Contexto social	<ul style="list-style-type: none"> - Distribución del ingreso - Trabajo de la mujer
Contexto cultural	<ul style="list-style-type: none"> - Nivel de estudios - Medios de comunicación disponibles
Contexto educativo	<ul style="list-style-type: none"> - Acceso y participación - Horas de estudio al año - Integración de alumnos con necesidades educativas especiales
Resultados	<ul style="list-style-type: none"> - Diferencias en los resultados - Progresión educativa - Relación entre el nivel educativo, el género y los ingresos

sin desconocer que la tipología de Vos considera algunos elementos que permiten dar cuenta de la equidad en las políticas educativas, como, v. g., la distribución de los gastos privados en educación según nivel socioeconómico y la distribución de los beneficios de la educación según grupos socioeconómicos.

Antes de señalar los indicadores es oportuno mencionar, citando a Marchesi (2000), que la tipología se fundamenta en la consideración según la cual

(...) los recursos iniciales, el contexto social y el contexto económico influyen en el educativo y permiten interpretar de forma más completa los diferentes resultados que obtienen los alumnos. Un sistema de indicadores de estas características ayuda a comprender con mayor precisión el origen de las desigualdades en la educación y a determinar las estrategias de

intervención más adecuadas que no pueden ser, de acuerdo con este modelo, exclusivamente educativas. (p. 7)

Así mismo, la elección de los indicadores que conforman la propuesta fue realizada tomando en consideración cuatro criterios: 1) relevancia de los datos para poner de manifiesto con mayor claridad las desigualdades existentes, 2) amplitud para recoger información del mayor número de ámbitos posible, 3) potencia informativa del indicador elegido frente a otras alternativas y 4) parsimonia para evitar la redundancia de la información (Marchesi, 2000, p. 8).

A fin de que el sistema de indicadores pueda dar cuenta de la desigualdad educativa, se requiere, según Marchesi (2000, p. 8), que en lo posible cada uno de los indicadores propuestos sea desagregado para considerar aspectos como la dimensión social (distribución de los recursos o resultados obtenidos por sectores sociales), la dimensión territorial (su distribu-

ÍNDICE DE DESARROLLO DE LA EDUCACIÓN PARA TODOS DE UNESCO		
Objetivo EPT	Indicadores propuestos	Indicador considerado en el IDE
Enseñanza primaria universal	- Tasa neta de escolaridad	- Tasa neta de escolaridad
Alfabetización	- Tasa de alfabetización de adultos	- Tasa de alfabetización de adultos
Igualdad entre los sexos	- Tasa bruta escolaridad primaria según sexo - Tasa bruta escolaridad secundaria según sexo - Tasa alfabetización según sexo	- Índice de la EPT relativo al Género
Calidad	- Resultados de pruebas de aprendizaje - Tasa de supervivencia escolar en 5o. grado - Nivel de formación del personal docente - Número de alumnos por docente	- Tasa de supervivencia escolar en 5º. grado

TABLA

3

ción en el área urbana y rural), la dimensión cultural (distribución en función de cada cultura o etnia), el factor género (comparación entre hombres y mujeres) y el factor tipo de centro (incidencia en los centros públicos frente a los privados).

Por último, para terminar el inventario de tipologías de indicadores educativos desarrolladas a nivel internacional que en este capítulo se quieren revisar, se presenta el Índice de Desarrollo de la Educación para Todos, elaborado por Unesco en el marco de los compromisos de seguimiento a las metas de Educación para Todos (EPT) acordadas en la ciudad de Dakar en el año 2000.

El Índice de Desarrollo de la Educación para Todos (IDE) es un índice compuesto que tiene por objeto medir los progresos globales hacia la consecución de la EPT. En la actualidad, el IDE ha incorporado los indicadores correspondientes a los cuatro objetivos más cuantificables de la EPT: la enseñanza primaria universal, medida por la tasa neta de escolaridad; la alfabetización de adultos, medida por la tasa de alfabetización de adultos; la paridad entre los sexos, medida por el Índice de la EPT relativo al Género (IEG); y la calidad de la educación, medida por la tasa de supervivencia en 5º grado. El valor del IDE es el promedio aritmético de los valores observados de esos cuatro indicadores. (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, 2004)

Como se desprende de lo anterior, el IDE no contempla indicadores para dos de los objetivos de la EPT trazados en Dakar: atención y educación de la primera infancia y aprendizaje de jóvenes y adultos.

En cuanto al Índice de la EPT relativo al Género (IEG), éste

(...) es también un índice compuesto que mide el nivel relativo de paridad entre los sexos en la enseñanza primaria y secundaria, así como en la alfabetización de adultos. El IEG resulta del promedio aritmético de los índices de paridad entre los sexos registrados en las tasas brutas de escolarización de la enseñanza primaria y secundaria y en la tasa de alfabetización de adultos. (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, 2004)

Finalmente, el

Índice de Paridad entre los Sexos (IPS) mide la relación entre el valor correspondiente al sexo femenino y el valor correspondiente al sexo masculino en un indicador determinado. Un IPS con valor igual a 1 indica que

existe paridad entre los sexos. Un IPS con un valor que oscila entre 0 y 1 significa que se da una disparidad a favor de los niños/hombres. Un IPS con valor superior a 1 señala la existencia de una disparidad a favor de las niñas/mujeres. (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, 2004)

Con respecto al Índice de Desarrollo de la Educación para Todos es importante destacar que se trata del esfuerzo de mayor alcance, especialmente porque recoge información de cerca de 130 países, combinando, en un sólo indicador, cuatro elementos centrales del ámbito educativo³. Pese a la importancia del índice para dar cuenta del logro educativo y de la posibilidad de establecer comparaciones internacionales, existen dificultades en la construcción del mismo que deberán ser revisadas. Entre las más relevantes se puede mencionar que el indicador puede mostrarse inconsistente, en la medida en que el objetivo de educación primaria universal se calcula con tasas netas de escolarización, en tanto el objetivo de igualdad entre los sexos se calcula con tasas brutas⁴; así mismo, hay ausencia de una explicación suficiente para considerar la misma ponderación de los indicadores que participan del índice. Por otra parte, el índice no contempla un indicador para medir el logro en materia de deserción escolar, aspecto que se origina en un vacío en la planeación de los objetivos de la educación para todos trazados en Dakar. Por ello, dado que las tasas de matrícula esconden información sobre la asistencia escolar producto de la deserción, es necesario que los índices de escolarización sean ajustados con los índices de deserción.

³ Un índice elaborado con una metodología similar, pero que sólo da cuenta de la alfabetización y la matrícula, es el índice de educación que hace parte del Índice de Desarrollo Humano. Recuérdese que este índice mide el progreso relativo de un país en materia de alfabetización de adultos y la matrícula primaria, secundaria y terciaria combinada.

⁴ La tasa neta de escolarización muestra la relación entre el total de estudiantes pertenecientes a un determinado grupo de edad y el nivel educativo matriculados y el total de población del mismo rango de edad. La tasa de cobertura bruta expresa la relación entre el total de estudiantes matriculados en un nivel y el total de población en edad de cursar determinado nivel educativo.

TIPOLOGÍA DE INDICADORES SEGÚN TENJO	
Tipo de indicador	Indicadores
Insumo	<ul style="list-style-type: none"> - Número de establecimientos educativos - Número de docentes - Relación alumno-docente - Gasto educativo promedio por alumno - Número de alumnos según sexo - Recursos financieros de establecimientos oficiales - Disponibilidad de becas
Acceso	<ul style="list-style-type: none"> - Asistencia escolar - Asistencia escolar según zona - Distribución de docentes por nivel educativo - Distribución de establecimientos por nivel educativo - Índice de costo educativo
Resultado	<ul style="list-style-type: none"> - Nivel educativo - Nivel educativo promedio - Último año aprobado - Niveles de alfabetismo - Tasas de matrícula - Tasa de logro educativo - Tasa de participación laboral de las personas según nivel educativo - Niveles de salud de la población según nivel educativo
Eficiencia	<ul style="list-style-type: none"> - Tasas de deserción - Tasas de repitencia - Resultados de estudios de calidad - Resultados exámenes del Icfes

TABLA

4

Fuente: Tenjo (1995, pp. 643-645).

Tipologías nacionales

En el ámbito nacional, la tipología de Tenjo (1995) parte de una consideración fundamental: “(...) la educación constituye tanto un fin en sí mismo de la política social, como un medio para conseguir otros fines. En otras palabras, debe considerarse tanto como un resultado, como un insumo de la calidad de vida de las personas” (p. 644). Por ello, los indicadores propuestos por este autor dan cuenta tanto de los resultados alcanzados como producto de la implementación de políticas educativas, como del efecto de la educación sobre la calidad de vida de las personas, en particular, para alcanzar otros fines socialmente deseables como el trabajo y la salud.

Conforme con esta postura, la tipología de indicadores desarrollada por Tenjo comprende cuatro categorías: indicadores de insumo, indicadores de acceso, indicadores de resultado e indicadores de eficiencia. Puede apreciarse la alta correspondencia con la tipología de Vos, excepto por el hecho de que mientras éste considera indicadores de impacto, Tenjo desarrolla indicadores de eficiencia.

La propuesta de indicadores desarrollada por Tenjo tiene un importante referente en los tópicos de medición fijados por los teóricos del *capital humano*, en relación con los impactos esperados entre la acumulación de capital humano y el crecimiento económico. Este enfoque parece ser el predominante en el desarrollo de los sistemas de indicadores educativos.

A propósito, Tenjo (1994) expresa que

(...) la educación en un sentido amplio –es decir, incluyendo educación tradicional lo mismo que capacitación–, es uno de los determinantes del nivel de vida de la población de un país por varias razones: a) por su estrecha relación con los niveles de ingresos de las personas (...); b) porque los niveles educativos de la población son factores importantes en la determinación de los niveles generales de productividad y, por lo tanto, del crecimiento de la economía; y c) porque la educación genera un número de exterioridades que afectan positivamente la calidad de vida de la sociedad. (p. 643)

Por último, se presenta la propuesta de indicadores educativos desarrollada por Sarmiento, Tovar y Alam en el marco de la investigación *Situación de la educación básica, media y superior en Colombia*, realizada por

TIPOLOGÍA DE INDICADORES SEGÚN SARMIENTO, TOVAR Y ALAM	
Tipo de indicador	Indicadores
Acceso	<ul style="list-style-type: none"> - Tasa bruta de escolarización - Tasa neta de escolarización - Tasa neta de escolarización por departamento - Desfase entre asistencia y edad esperada - Asistencia por sector (oficial/privado) y nivel de ingreso
Equidad en el acceso	<ul style="list-style-type: none"> - Tasas de asistencia por deciles de ingreso - Tasas de asistencia por zona y sexo
Permanencia	<ul style="list-style-type: none"> - Tasas de deserción - Causas de la deserción - Años de escolaridad de la población
Calidad	<ul style="list-style-type: none"> - Resultados de los estudiantes en la evaluación del Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad de la Educación (Saber) - Resultados en los exámenes del Estado - Resultados de los estudiantes colombianos en el Tercer Estudio Internacional de Matemáticas y Ciencias - Resultados de estudiantes colombianos en la evaluación del Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (Llece)
Eficiencia	<ul style="list-style-type: none"> - Tasa de repetición - Tasas de promoción - Número de años para completar un determinado nivel educativo - Relación alumno-docente - Tamaño promedio de los grupos de estudiantes
Financiación	<ul style="list-style-type: none"> - Participación del gasto en educación como porcentaje del PIB - Equidad en el gasto

TABLA

5

el proyecto Educación, compromiso de todos (2002). Esta tipología clasifica los indicadores según seis aspectos centrales de las políticas educativas: acceso, equidad en el acceso, permanencia, calidad, eficiencia y financiación. Cabe señalar que los indicadores propuestos para los componentes de acceso, permanencia y eficiencia coinciden con los indicadores educativos definidos por el *Sistema de Indicadores Sociodemográficos para Colombia*, realizados por la Unidad de Desarrollo Social del Departamento Nacional de Planeación (véase, Departamento Nacional de Planeación, 1999, 2000a y 2000b).

No obstante que los diferentes sistemas de indicadores de educación presentados permiten determinar los cambios en los insumos educativos, evaluar las condiciones de acceso de algunos sujetos y grupos poblacionales, evidenciar los principales resultados de las políticas, determinar la eficiencia en el manejo de los recursos y estimar los posibles impactos sobre los ingresos de las familias, el crecimiento económico, la evolución de las condiciones de salud, entre otras variables, presentan limitaciones para establecer el nivel de disfrute del derecho a la educación. Por lo mismo, y considerando que con arreglo al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales es deber del Estado informar sobre los avances en derechos humanos, entre ellos el derecho a la educación, es imperativo desarrollar sistemas de indicadores que den cuenta del nivel de realización del derecho a la educación y, en especial, que permitan identificar los factores que limitan que los sujetos y grupos poblacionales más vulnerables puedan realizarlo. Dicha temática será abordada en el siguiente acápite.

La pertinencia de enfocar los indicadores desde la perspectiva del derecho a la educación

Como se indicó, los sistemas de indicadores de educación existentes presentan limitaciones para establecer el nivel en que las políticas públicas educativas aportan a la realización del derecho a la educación de todos y todas, sin discriminación alguna y, en especial, de los sujetos y grupos poblacionales tradicionalmente excluidos y marginados de los procesos de desarrollo. Por lo mismo, desde un enfoque de políticas públicas cuyo di-

seño, implementación y evaluación estén guiados por el contenido de los derechos humanos y las obligaciones del Estado, es posible argumentar que, dado que el objetivo último de toda política pública educativa deberá ser la promoción de la realización del derecho a la educación, es indispensable reenfocar los indicadores educativos desde una perspectiva de derechos humanos⁵.

Puntualmente, es imperativo que los indicadores para el seguimiento y monitoreo de la política educativa permitan evidenciar en qué medida el Estado cumple con sus obligaciones de respeto, protección y promoción del derecho a la educación. En este sentido, conforme dispone la Observación General No. 3 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, relativa al carácter de las obligaciones de los Estados partes en materia de derechos económicos, sociales y culturales, es menester que los indicadores establezcan en qué medida el Estado adopta todas las medidas posibles, hasta el máximo de los recursos disponibles, para hacer efectiva la realización del derecho a la educación de todos y todas.

A propósito, con arreglo al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Observación General No. 3 establece que los Estados deben disponer del máximo de los recursos disponibles para adoptar medidas legislativas, administrativas, judiciales, económicas, sociales y educacionales, para asegurar, de forma progresiva y sin discriminación alguna, el pleno ejercicio del derecho a la educación. Tales providencias comprenden el respeto por el derecho a la educación de todos y todas, la adopción de medidas positivas para facilitar y proveer el ejercicio del derecho a la educación, y la garantía de mecanismos para proteger el ejercicio del derecho de manera que se evite que terceros puedan obstaculizarlo.

En armonía con las disposiciones prescritas en la Observación General citada, se requiere que los indicadores para el monitoreo del derecho

⁵ Esta postura es coherente con el enfoque de desarrollo humano, pues de sus planteamientos generales es posible deducir que el objetivo de toda política pública es contribuir al ejercicio de los derechos humanos de todos y todas, en especial de los sujetos y grupos más desprotegidos. Véase, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2006).

a la educación permitan evidenciar, además, los siguientes aspectos (Defensoría del Pueblo, 2004, p. 64):

- Determinar si el Estado está cumpliendo, y el grado en que lo está haciendo, sus obligaciones de respeto, protección y promoción del derecho a la educación.
- Determinar si el diseño e implementación de las políticas públicas educativas es coherente con el sentido de las obligaciones del Estado: no discriminación, no regresividad y adopción de medidas concretas con recursos suficientes para la realización del derecho a la educación⁶.
- Establecer la efectividad de las medidas legislativas, presupuestales, económicas y de política pública, adoptadas por el Estado para proteger y promover la efectividad del derecho a la educación.
- Identificar aciertos y posibles vacíos de las políticas públicas educativas para hacer efectiva la realización del derecho a la educación.
- Identificar problemáticas concretas que limiten la realización del derecho a la educación, con especial atención en los sujetos y grupos poblacionales vulnerables.
- Disponer de información que oriente el diseño y ejecución de políticas públicas educativas fundamentadas en la realización del derecho a la educación.

Desde la perspectiva de los derechos humanos, se han impulsado experiencias nacionales e internacionales de investigación en materia de indicadores educativos, en especial el trabajo adelantado por la Comisión de Derechos Humanos de Sudáfrica, que por mandato constitucional en el año 1996 diseñó un sistema de indicadores para monitorear y evaluar la realización de los derechos sociales; el sistema de las 4 A propuesto por la profesora Katarina Tomasevski, relatora especial de las Naciones Unidas para el Derecho a la Educación 1998-2004; y el *Sistema de seguimiento y evaluación de políticas públicas*, desarrollado por la Defensoría del Pueblo de Colombia, a fin de determinar el nivel de realización de los derechos económicos, sociales y culturales. A tono con dichas experiencias, es posible concluir que existen, por lo menos, tres criterios centrales de diferenciación entre los

⁶ Al respecto, puede consultarse Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1990).

indicadores educativos tradicionales y los indicadores elaborados en perspectiva de derechos humanos, que son: el fundamento de la medida, la no discriminación y la no regresividad⁷.

En cuanto al primer criterio de diferenciación, *el fundamento de la medida*, los indicadores educativos convencionales tienen, generalmente, como referente fundamental o razón de medida una meta establecida en un plan de desarrollo, el control del gasto público o la evolución del sector, en tanto los indicadores en perspectiva de derechos humanos responden, de manera estricta, al contenido del derecho a la educación y a las correlativas obligaciones del Estado derivadas de la Constitución Política, los instrumentos internacionales de derechos humanos, la jurisprudencia y doctrina de los órganos internacionales de protección, la jurisprudencia de la Corte Constitucional y las normas locales. De especial referencia serán las Observaciones Generales Nos. 11 y 13 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, relativas a la formulación de planes para la enseñanza primaria y la presentación de los elementos fundamentales del derecho a la educación, respectivamente, y el trabajo adelantado por la profesora Katarina Tomasevski, relatora especial de las Naciones Unidas para el Derecho a la Educación 1998-2004.

Al respecto, antes de mencionar las dimensiones y componentes que integran el derecho a la educación, es preciso señalar que el uso de los conceptos y criterios por ella propuestos, así como de las observaciones del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas no es arbitrario sino que se fundamenta en razones normativas y conceptuales que lo justifican.

De un lado, desde el punto de vista normativo, los tratados de derechos humanos hacen parte del bloque de constitucionalidad, tal y como

⁷ Sobre las experiencias de investigación citadas puede consultarse: Comisión de Derechos Humanos de Sudáfrica (*año*). Disponible en: http://www.sahrc.org.za/4th_esr_chap_7.pdf; Tomasevski (2001) y Defensoría del Pueblo (2004).

⁸ Véanse, entre otras, las sentencias C-191 de 1998, T-1319 de 2001 y C-551 de 2003. En lo referente a doctrina, véase Uprimny (2004).

lo han señalado reiteradamente la Corte Constitucional y la doctrina⁸, lo cual significa que son normas vinculantes que deben ser respetadas por todas las autoridades colombianas. Ahora bien, si esos tratados hacen parte del bloque de constitucionalidad, entonces la doctrina elaborada por los organismos de control encargados por los propios tratados, o por otras normas de derecho internacional, de vigilar el cumplimiento de esos tratados por los distintos Estados, son conceptos que tienen relevancia jurídica al interpretar el alcance de los derechos constitucionales. La Corte Constitucional ha dicho: es “indudable que la jurisprudencia de las instancias internacionales, encargadas de interpretar esos tratados, constituye un criterio hermenéutico relevante para establecer el sentido de las normas constitucionales sobre derechos fundamentales”⁹. En ese orden de ideas, los criterios desarrollados por la Relatora y por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales tienen una importancia jurídica indudable, cuando se trata de interpretar el alcance del derecho a la educación en el ordenamiento jurídico colombiano.

De otro lado, aparte de esa fuerza jurídica en el derecho colombiano, esos criterios tienen un valor doctrinario y conceptual incuestionable, en la medida en que representan la doctrina internacional autorizada¹⁰ sobre el alcance del derecho a la educación, por lo cual son un marco conceptual no sólo útil sino prácticamente ineludible, cuando se trata de discutir sobre los alcances de ese derecho (Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, 2005).

Conforme con estas normas y, en especial, con el esquema de organización del derecho a la educación en el sistema de 4A, propuesto por la profesora Tomasevski y adoptado por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en la Observación General No. 13, el derecho a la edu-

⁹ En el mismo sentido, véase la Sentencia C-406 de 1996. Sin embargo, en este tema, las sentencias T-568 de 1999 y C-010 de 2000 siguen siendo importantes, pues, en ellas, la Corte utiliza *in extenso* decisiones de instancias internacionales.

¹⁰ Sobre el concepto de “interpretación doctrinaria” en derecho internacional, véase O’Donnell (2001, p. 71).

cación comprende tres dimensiones, cuatro componentes y cuatro conjuntos de obligaciones de las cuales se espera que los indicadores den cuenta:

- La dimensión del *derecho a la educación*, que obedece a la naturaleza y alcance del derecho derivado de las normas nacionales e internacionales de protección y que comprende tanto el derecho a la disponibilidad de educación (*obligación de asequibilidad*) como el derecho de acceso a la educación (*obligación de accesibilidad*).
- La dimensión de los *derechos en la educación*, que hace referencia a la promoción y garantía de todos los derechos humanos en el ámbito de la escuela y que contempla el derecho a una educación aceptable (*obligación de aceptabilidad*).
- La dimensión de los *derechos por la educación*, que se refiere al papel de la educación como multiplicador de los demás derechos humanos y que comporta tanto el derecho a una educación aceptable como el derecho a permanecer en el sistema educativo (*obligación de adaptabilidad*)¹¹.

Finalmente, en torno a este primer criterio de diferenciación de los indicadores de derechos humanos, es oportuno mencionar que el hecho de que los indicadores elaborados desde la perspectiva de los derechos humanos contribuyan a monitorear el cumplimiento de obligaciones del Estado frente al derecho a la educación, les permite gozar de cierto carácter de exigibilidad. Al respecto, el Informe sobre Desarrollo Humano 2000 destacó que los indicadores pensados desde los derechos humanos se convierten en instrumentos para alcanzar los siguientes objetivos (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2001):

- Formular mejores políticas y vigilar los progresos realizados.
- Determinar los efectos no deseados de leyes, políticas y prácticas.
- Determinar qué actores están influyendo en la realización de los derechos.
- Poner de relieve si esos actores están cumpliendo sus obligaciones.
- Advertir de antemano posibles violaciones y poder adoptar medidas preventivas.
- Fortalecer el consenso social respecto de decisiones difíciles que deban adoptarse frente a la limitación de recursos.
- Sacar a la luz cuestiones que han sido desatendidas o silenciadas.

¹¹ Una explicación detallada de los diferentes componentes del derecho puede consultarse en Defensoría del Pueblo (2004, pp. 34-38).

SISTEMA DE LAS 4 A, PROPUESTO POR KATARINA TOMASEVSKI¹²

Asequibilidad	Escuelas	<ul style="list-style-type: none"> - Disponibilidad de escuelas - Libertad de fundar establecimientos educativos - Disponer de fondos para escuelas públicas - Disponer de fondos para escuelas privadas
	Profesores	<ul style="list-style-type: none"> - Criterios de selección - Aptitudes para la enseñanza - Derechos laborales - Libertades sindicales - Responsabilidades profesionales - Libertades académicas
Accesibilidad	Obligatoria	<ul style="list-style-type: none"> - Acceso para todos y todas - Gratuidad - Asistencia escolar garantizada - Libertad de los padres y madres de elegir la educación de los niños y las niñas
	Posobligatoria	<ul style="list-style-type: none"> - Acceso sin discriminación - Acceso preferencial para los grupos vulnerables - Admisión basada en criterios académicos - Reconocimiento de diplomas extranjeros
Aceptabilidad	Regulación y supervisión	<ul style="list-style-type: none"> - Estándares mínimos de calidad - Respeto de la diversidad - Lenguaje de instrucción - Orientación y contenidos curriculares - Disciplina escolar - Derechos de los estudiantes

TABLA

6

¹² Traducción libre del sistema presentado por Tomasevski (2001, p. 12).

Adaptabilidad	Necesidades especiales	- Niños y niñas con discapacidad
	Niños y niñas por fuera del sistema educativo	- Niños y niñas trabajadoras - Niños y niñas refugiados - Niños y niñas privados de libertad

En cuanto al segundo criterio de diferenciación de los indicadores convencionales y los indicadores elaborados en perspectiva de derechos, *la no discriminación*, es oportuno señalar, en primer lugar, que se trata de uno de los principios fundamentales de los derechos humanos. Según prescribe el párrafo 7 de la Observación General No. 18 del Comité de Derechos Humanos, por el término ‘discriminación’ debe entenderse:

(...) toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que se basen en determinados motivos, como la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional o social, la posición económica, el nacimiento o cualquier otra condición social, y que tengan por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales de todas las personas.

En segundo término, conforme al derecho internacional de los derechos humanos, la no discriminación sólo se hace efectiva cuando se asegura el derecho al trato preferente a los sujetos y grupos poblacionales discriminados. En estricto sentido, negar el derecho al trato preferente (*acción afirmativa*) a un sujeto o grupo poblacional discriminado, configura una conducta discriminatoria.

No obstante el carácter perentorio de la obligación de no discriminación, lo cual exige valorar sus diferentes modalidades, impactos y efectos sobre la realización del derecho a la educación, el diseño de metodologías para medir la discriminación en el terreno de los derechos sociales en general y del derecho a la educación en particular, tiene un desarrollo muy incipiente. La discriminación, en cualquiera de sus formas o expresiones, sólo es posible de captar si se investigan sus causas más profundas y las formas en que se materializa. Por lo mismo, es necesario que los indicadores de derechos humanos incorporen, como una variable *aproximada* de la discrimi-

nación, un elemento de diferenciación según grupos poblacionales. Esto permitirá realizar una primera aproximación al impacto diferencial de las políticas públicas educativas en los distintos grupos poblacionales e identificar cuáles de estos grupos se encuentran excluidos, posiblemente, a causa de políticas que aunque no son abiertamente discriminatorias, producen impactos que pueden inducir a perpetuar las formas de discriminación existentes.

En este sentido, es importante que indicadores educativos, como, por ejemplo, los indicadores de acceso tipo tasas brutas y netas de cobertura, los indicadores de calidad como resultados de pruebas Saber e Icfes, y los indicadores de permanencia como tasas de deserción y de retención, se desagreguen, por lo menos, según los siguientes grupos poblacionales: población con discapacidad, población desplazada, población negra e indígena, minorías religiosas y personas con diferente orientación sexual. Además, que dentro de estos grupos se clasifiquen los indicadores según género y grupos de edad.

A pesar de que este tipo de desagregaciones no permiten concluir, en rigor, acerca de si una política es discriminatoria, constituye un primer paso para evidenciar fenómenos de discriminación. Así, por ejemplo, si se encontrara que la tasa de matrícula de un grupo poblacional es tres veces menor que la de otro, no se podría concluir, en estricto sentido, que exista un fenómeno de discriminación en contra de este último; sin embargo, se dispondría de información que permitiría aportar evidencia empírica para una hipótesis de investigación en este sentido. De todas maneras, resulta claro que la validación rigurosa de la hipótesis requeriría elaborar, por lo menos, un estudio de caso en el que se indagara hasta qué punto los diferenciales en la tasa de matrícula entre diversos grupos poblacionales obedece a un fenómeno discriminatorio.

Finalmente, en torno al tercer principio de diferenciación de los indicadores, *la no regresividad*, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales estableció que los Estados no pueden adoptar medidas que conlleven a niveles de realización del derecho a la educación menores a los niveles alcanzados, independientemente de que los mismos estén por encima de los mínimos protegidos en las normas del derecho internacional de los derechos humanos.

A efectos de identificar el nivel de progreso y la no regresividad, los indicadores educativos elaborados desde la perspectiva del derecho a la educación deben medir la evolución de las políticas, con especial atención en los progresos o retrocesos de los sujetos y grupos poblacionales tradicionalmente discriminados. La evaluación del nivel de progreso o regresividad sólo es factible a través de la captación de los indicadores de manera periódica, mediante, por ejemplo, la construcción de series anuales con los indicadores más representativos para cada dimensión del derecho y las correlativas obligaciones del Estado.

Modelo de indicadores educativos para monitorear y evaluar el nivel de realización del derecho a la educación

Conforme con los principios que guían los indicadores de derechos humanos expresados en el acápite anterior, a continuación se propone un sistema de indicadores que permita dar cuenta del nivel de cumplimiento del Estado frente a sus principales obligaciones en materia de asequibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad de la educación. El sistema se alimenta tanto de los indicadores convencionales del sector educativo, tomados como medida aproximada del nivel de cumplimiento de las obligaciones del Estado, como del desarrollo de nuevos indicadores para las obligaciones para las que no existan indicadores asociados¹³.

Dadas las limitaciones de información para elaborar un modelo de indicadores que dé cuenta del conjunto de obligaciones del Estado en relación con el derecho a la educación preescolar, básica y media, los indicadores propuestos se seleccionan con base en tres criterios: 1) la selección de obligaciones, 2) la relación obligaciones-problemáticas educativas y 3) la disponibilidad de información.

En cuanto al primer criterio, se trata de identificar las principales obligaciones de carácter inmediato del Estado frente al derecho a la educa-

¹³ Algunos de los indicadores propuestos se elaboran tomando como referencia la investigación hecha por la Defensoría del Pueblo (2004, p. 40-44 y 78-128).

ción. Una vez identificadas, se eligen las que, de acuerdo con las Observaciones Generales Nos. 3, 11 y 13 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y las observaciones de la Relatora Especial de las Naciones Unidas para el Derecho a la Educación en sus informes 1998-2004, pueden ser entendidas como las obligaciones sin cuyo cumplimiento, no se consideran dadas las condiciones para el pleno disfrute al derecho a la educación. Tales obligaciones podrían ser entendidas en el ámbito de la política educativa como las obligaciones básicas; es decir, el mínimo que las políticas educativas deberían garantizar. Lo anterior, sin desmedro de que para las obligaciones consideradas no básicas, v. g., las de cumplimiento progresivo, el Estado adelante medidas de política pública para su realización.

Con relación al segundo criterio, los indicadores son elegidos en función de las principales metas que, conforme con el contenido del derecho a la educación, las políticas públicas deben garantizar. Esto, tomando como modelo de referencia el sistema de las 4 A propuesto por la profesora Tomasevski.

Por último, en cuanto tiene que ver con la disponibilidad de información, se seleccionan indicadores para los que existan fuentes de información de validez y confiabilidad reconocida, como las estadísticas producidas por las oficinas nacionales de estadística, por los centros de investigación en educación nacionales e internacionales, por los centros especializados en información estadística como el Instituto de Estadísticas de la Unesco, por organismos multilaterales como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, así como las estadísticas oficiales presentadas por los Ministerios de Educación y las entidades territoriales competentes, y, finalmente, la información reportada por los organismos centrales y regionales de planeación.

Cabe aclarar que existen obligaciones básicas para las que estas fuentes no reportan información con el nivel de desagregación necesario para evidenciar posibles fenómenos de discriminación. En tal caso, es preciso que las entidades competentes incorporen los criterios según motivos de discriminación prohibidos para las variables pertinentes, según se establece en el modelo de indicadores.

MODELO DE INDICADORES DESAGREGADOS SEGÚN OBLIGACIONES Y PROBLEMÁTICAS DEL SECTOR EDUCATIVO

Obligación	Problema de política pública	Indicador	Niveles de desagregación
<p>Derecho a la disponibilidad de educación – Obligación de asequibilidad Resumen: Tres obligaciones marco – ocho indicadores</p>			
<p>Asegurar el número de cupos equivalentes al número de niños y niñas en edad de enseñanza primaria (ORENUDE-IP, párr. 52).</p>	<p>Niños y niñas en edad escolar no disponen de cupos escolares en el sistema público ni de recursos para ingresar en el sistema privado.</p>	<p>Tasa de cobertura bruta. Tasa de cobertura neta. Déficit de cupos escolares sector oficial.</p>	<p>Sector y zona¹⁴ Nivel educativo Sector y zona Nivel educativo Nivel educativo</p>
<p>Asegurar adecuadas condiciones de infraestructura física y ambiental de las instituciones educativas y los centros de enseñanza (OG13PIDESC, párr. 6).</p>	<p>Las inadecuadas condiciones de infraestructura de algunos establecimientos educativos ponen en riesgo la salud y la integridad física de los niños y las niñas.</p>	<p>Número de establecimientos educativos que no disponen de servicios públicos domiciliarios completos¹⁵. Número de establecimientos educativos con infraestructura que amenaza ruina¹⁶. Número de establecimientos educativos ubicados en zonas de alto riesgo ambiental¹⁷.</p>	<p>Localidad Zona Tipo de servicio Localidad Zona Localidad Zona Tipo de riesgo</p>
<p>Asegurar la disponibilidad de docentes y la existencia de programas de instrucción académica y formación para los mismos (OG13PIDESC, párrs. 6, 50; CPC, art. 68).</p>	<p>La falta de personal docente conforme con la relación alumno-docente establecida por el Ministerio de Educación deriva en perjuicio de la calidad e incluso en deserción escolar.</p>	<p>Déficit de docentes en establecimientos oficiales. Relación alumno-docente.</p>	<p>Localidad Nivel educativo Sector Nivel educativo</p>

Obligación	Problema de política pública	Indicador	Niveles de desagregación
<p>Derecho de acceso a la educación – Obligación de accesibilidad</p> <p>Resumen: cinco obligaciones marco – once indicadores</p>			
<p>Garantizar el derecho de acceso a las instituciones y programas de enseñanza públicos sin discriminación alguna (OG13PIDESC, párrs. 6, 34, 57; CPC, art. 67; PIDESE, art. 2; PSS, art. 3; CDN, art. 2; CURDEE, art. 3).</p>	<p>Los grupos poblacionales discriminados, en especial población con discapacidad, negra, indígena y desplazada presenta niveles de matrícula y asistencia escolar por debajo del promedio del resto de la población.</p>	<p>Tasas de asistencia bruta y neta.</p>	<p>Nivel educativo</p> <p>Motivos de discriminación prohibidos (MDP)¹⁸</p>
<p>Proporcionar educación básica, pública, obligatoria y gratuita para todos los niños y las niñas y asegurar el acceso a la educación básica a toda la población (CPC, art. 67; DUDH, art. 26; CDN, art. 28; PIDESE, art. 13; PSS, art. 13).</p>	<p>La educación básica no es universal y no se cumple con el principio de gratuidad. Los grupos poblacionales de menores recursos o en situación de pobreza enfrentan la dualidad entre llevar a los niños y niñas a estudiar o satisfacer otras necesidades.</p>	<p>Porcentaje de estudiantes matriculados en escuelas públicas que cursan primaria gratuita.</p> <p>Porcentaje de estudiantes matriculados en escuelas públicas que cursan secundaria básica gratuita.</p> <p>Porcentaje de la población mayor de 11 años que no ha terminado la primaria.</p>	<p>Nivel de gratuidad¹⁹</p> <p>Estrato socioeconómico (ESOC)</p> <p>MDP</p> <p>Nivel de gratuidad</p> <p>ESOC</p> <p>MDP</p> <p>MDP</p>
<p>Asegurar accesibilidad económica a la enseñanza básica, mediante la aplicación inmediata de su gratuidad y asegurar la accesibilidad física y geográfica (PIDESE, art. 13; OG13PIDESC, párr. 6).</p>	<p>Los grupos poblacionales discriminados enfrentan barreras económicas, geográficas, sociales y culturales para acceder al sistema educativo.</p>	<p>Porcentaje de los gastos del hogar destinados a la educación básica²⁰.</p> <p>Inversión anual promedio del Estado por alumno(a) de educación básica.</p> <p>Porcentaje de la población estudiantil que tiene que tomar transporte para asistir a la escuela.</p>	<p>ESOC</p> <p>Nivel educativo</p> <p>Sector</p> <p>Nivel educativo</p> <p>ESOC</p>

.....

Obligación	Problema de política pública	Indicador	Niveles de desagregación
Implantar un sistema adecuado de becas para las poblaciones más vulnerables (PIDESC, art. 13; OG13PIDESC, párr. 53).	Los sistemas de subsidios y becas son insuficientes frente a la magnitud de población que no tiene como pagar la educación de los niños y las niñas y debe retirarlos del sistema educativo.	Porcentaje de estudiantes que reciben subsidios educativos.	Estrato socioeconómico
Eradicar el analfabetismo (CPC, art. 68).	Colombia no ha alcanzado las metas de alfabetización universal y existen diferencias notables entre las tasas de analfabetismo urbanas y rurales.	Inversión del Estado en subsidios educativos. Tasa de analfabetismo	Sector MDP Nivel educativo Zona MDP
Derecho a una educación aceptable — Resumen: cuatro obligaciones marco	Obligación de aceptabilidad — ocho indicadores	Años promedio de escolaridad de la población mayor de 15 años.	Zona MDP
Establecer y garantizar que se cumplan normas mínimas de enseñanza en las escuelas públicas y privadas, y ejercer la inspección y vigilancia del sistema educativo en todo el territorio y en todos los niveles educativos, con el fin de velar por su calidad (PIDESC, art. 13; OG13PIDESC, párrs. 6, 52, 62; CPC, art. 67).	Los resultados de pruebas nacionales e internacionales de calidad de la educación evidencian que los niños y las niñas no alcanzan niveles mínimos de competencia en áreas básicas del conocimiento como lenguaje, matemáticas y sociales.	Años promedio de escolaridad para cursar primaria. Años promedio de escolaridad para cursar secundaria. Porcentaje de estudiantes que no alcanzan el nivel de competencia mínimo en las pruebas Saber.	Sector Estrato socioeconómico Sector Estrato socioeconómico Sector Estrato socioeconómico
		Porcentaje de estudiantes que no alcanzan el nivel de competencia mínimo en las pruebas Ícrés.	Sector Estrato socioeconómico

Obligación	Problema de política pública	Indicador	Niveles de desagregación
Vigilar y garantizar que la disciplina escolar sea compatible con la dignidad humana (PIDESC, art. 1; OG13PIDESC, párr. 41; CDN, art. 28).	Persisten formas de castigo corporal y psicológico como mecanismo para promover el orden y la disciplina escolar.	Número de quejas interpuestas por estudiantes y/o padres de familia ante el MEN o la SE relacionadas con maltrato físico o psicológico en los establecimientos educativos durante un período de referencia.	Sector Estrato socioeconómico
Asegurar que el principio de libertad no genere desigualdades en la calidad de la educación que reciben los grupos poblacionales más vulnerables (OG13PIDESC, párrs. 30 y 35).	Existen notables diferencias en el nivel de competencia que se adquiere en el sistema educativo público y en el privado de alto nivel, en especial, los colegios internacionales.	Porcentaje de estudiantes admitidos en las universidades públicas egresados de instituciones educativas públicas.	Sector Estrato socioeconómico
Mejorar de manera continua la capacidad intelectual del cuerpo docente (OG13PIDESC, párr. 50; CPC, art. 68; CC, Sentencia T-337-95).	Docentes sin título profesional, lo que es más preocupante, sin bachillerato completo imparten enseñanza. Lo anterior, sin que exista una estrategia de alcance nacional y local para mejorar el nivel educativo de los docentes.	Porcentaje de docentes de educación básica que tienen título profesional. Porcentaje de docentes de educación básica que recibieron cursos de formación y actualización en un período de referencia.	Sector Zona Sector Zona

Obligación	Problema de política pública	Indicador	Niveles de desagregación
<p>Derecho a permanecer en el sistema educativo – Obligación de adaptabilidad</p> <p>Resumen: dos obligaciones marco – nueve indicadores</p>			
<p>Asegurar la permanencia de los niños y las niñas en la educación pública, básica, obligatoria y gratuita, y adoptar medidas para fomentar la asistencia regular a las escuelas (CPC, art.67; CDN, art. 28; CEDAW, art. 10).</p>	<p>Existen altas tasas de deserción escolar y es evidente la ausencia de medidas orientadas a fomentar la permanencia de los niños y las niñas en la escuela.</p>	<p>Tasa de deserción escolar.</p> <p>Tasa de supervivencia escolar 5o. grado.</p> <p>Tasa de supervivencia escolar grado 11.</p> <p>Subsidios educativos para promover la permanencia escolar.</p>	<p>Sector Zona Nivel educativo MDP</p> <p>Sector Zona Nivel educativo MDP</p> <p>Sector Zona Nivel educativo MDP</p> <p>Sector Zona Nivel educativo MDP</p>
<p>Asegurar que en los centros educativos públicos y privados se imparta la enseñanza que mejor se adapte a los niños y las niñas (ORENUDE-IP, párr. 70).</p> <p>Resumen global: 14 obligaciones marco – 36 indicadores</p>	<p>Las escuelas no se adaptan, ni en lo pedagógico ni en lo físico, a las necesidades especiales de aprendizaje de los grupos poblacionales vulnerables, en especial, personas con discapacidad y personas con tradición lingüística propia.</p>	<p>Número de establecimientos educativos especializados en la atención de niños y niñas con discapacidad.</p> <p>Establecimientos educativos que integran niños y niñas con discapacidad.</p>	<p>Sector Nivel educativo Tipo de discapacidad²¹</p> <p>Sector Nivel educativo Tipo de discapacidad</p>

Obligación	Problema de política pública	Indicador	Niveles de desagregación
		Establecimientos educativos que integran niños y niñas con discapacidad que no disponen de docentes especializados.	Sector Nivel educativo Tipo de discapacidad
		Establecimientos educativos que integran niños y niñas con discapacidad que disponen de apoyos especializados ¹⁹ .	Sector Nivel educativo Tipo de discapacidad
		Establecimientos educativos con matrícula de indígenas con tradición lingüística propia que ofrecen programas etnoeducativos.	Sector Nivel educativo

14 Sector refiere a la desagregación oficial/no oficial. Zona refiere a la clasificación rural y urbana.

15 Acueducto, alcantarillado, recolección de basuras y energía.

16 La infraestructura amenaza ruina cuando las paredes o techos se encuentran en riesgo de desplomarse.

17 Las zonas de alto riesgo ambiental pueden clasificarse en: (i) zona de derrumbes o deslizamientos de tierra, (ii) inundaciones y (iii) presencia de agentes contaminantes o basuras.

18 Es importante dar cuenta de, por lo menos, los siguientes motivos de discriminación internacionalmente prohibidos: sexo, etnia, condición de discapacidad y talentos excepcionales, situación de desplazamiento, orientación sexual y religiosa.

19 Para efectos de asegurar una medida objetiva de gratuidad se definen tres niveles: el nivel 1 comprende la ausencia de cobros por matrícula, pensión y derechos académicos; el nivel 2 comprende lo del nivel 1 más uniformes y útiles escolares; finalmente, el nivel tres incluye lo consagrado en el nivel 2 más transporte y alimentación escolar.

20 Estos gastos comprenden matrícula, pensión, derechos académicos, uniformes, libros y materiales de estudio, transporte y alimentación escolar de todos los niños y las niñas que estén cursando grados entre 1 o. y 9o.

.

Finalmente, antes de presentar el modelo de indicadores, es oportuno mencionar que cada uno de ellos estará acompañado de la correspondiente obligación del Estado, según se desprenda del siguiente conjunto normas:

- CDESC: Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
- CPC: Constitución Política de Colombia
- CC: Corte Constitucional
- CDN: Convención sobre los Derechos del Niño
- CEDAW: Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer
- CEDR: Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial
- CURDEE: Convención de la Unesco Relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza
- OIT-169: Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes
- OIT-182: Convenio de la OIT sobre las Peores Formas de Trabajo Infantil, 1999, No. 182
- DUDH: Declaración Universal de Derechos Humanos
- OG5PIDESC: Observación General No. 5 del Comité de DESC al PIDESC
- OG11PIDESC: Observación General No. 11 del Comité de DESC al PIDESC
- OG13PIDESC: Observación General No. 13 del Comité de DESC al PIDESC

²¹ Discapacidad auditiva, discapacidad visual, retraso mental, síndrome de Down, trastornos generalizados del desarrollo, discapacidad motora.

²² Por ejemplo, textos en braille, caja aritmética o de matemáticas y calculadora parlante para niños y niñas con discapacidad visual; audífonos para personas con restos auditivos; actividades extraclase para reforzar los conocimientos adquiridos por los niños y las niñas con discapacidad. Además, considerar la presencia de profesionales formados en tiflogía para la enseñanza de niños y niñas con discapacidad visual; intérprete de señas y modelo lingüístico para la enseñanza de niños y niñas con discapacidad auditiva; fisioterapeutas para acompañar los procesos de enseñanza de personas con discapacidad motora.

- ORENUDE-IF: Observaciones de la Relatora Especial de las Naciones Unidas para el Derecho a la Educación – Informe Final
- ORENUDE-IP: Observaciones de la Relatora Especial de las Naciones Unidas para el Derecho a la Educación – Informe Preliminar, PIDCP
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, PIDESC: Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
- PSS: Protocolo de San Salvador

Pese a que el sistema de 36 indicadores contribuye a (i) informar sobre el cumplimiento o no cumplimiento de las principales obligaciones del Estado; (ii) evidenciar posibles vacíos en las fases de diseño, implementación y evaluación de las políticas educativas; y (iii) mejorar los diagnósticos sobre las políticas educativas y reenfoclarlas de manera que contribuyan al pleno ejercicio del derecho a la educación de todos y todas, es preciso reconocer que es un sistema que puede enfrentar importantes dificultades para ser implementado en el corto plazo.

En primer lugar, parte de la información requerida para calcular los indicadores no se contempla en las estadísticas oficiales y registros administrativos, como tampoco en las diferentes encuestas de aplicación periódica que indagan sobre aspectos educacionales. Sobre este punto hay que señalar que disponer de un sistema de indicadores como el descrito implica importantes inversiones en estudios especializados acerca del sistema educativo y la modificación de las encuestas de aplicación periódica, a fin de que levanten información sobre algunos de los indicadores.

En segundo lugar, evaluar el nivel de cumplimiento del Estado frente a las obligaciones relativas al derecho a la educación desde diferentes fuentes puede afectar la validez y la confiabilidad de los indicadores, lo que limita su uso para el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas educativas. El ideal sería diseñar y aplicar, con base en los indicadores propuestos, una encuesta especializada en educación, de aplicación quinquenal, v. g., a fin de determinar los avances o retrocesos en materia educativa. Se estima conveniente diseñar formularios dirigidos a los diferentes actores del sistema educativo (padres de familia y estudiantes, profesores, entidades competentes en materia educativa) y aplicarlos, cada cinco años, en una muestra representativa en ciudades principales y en un grupo de control de una zona

rural, de manera que se puedan captar los avances y retrocesos en el nivel de satisfacción del derecho a la educación.

En tercer lugar, el modelo de indicadores educativos para monitorear y evaluar el nivel de realización del derecho a la educación toma en consideración tanto el principio de economía de la información, es decir, el principio de asegurar el mínimo de variables relevantes para la toma de decisiones en el ámbito de la política educativa, como la facultad que tiene el poder público, para el caso Ministerio de Educación Nacional y secretarías de educación, de ponderar entre diseñar e implementar políticas públicas para el universo amplio de obligaciones del Estado en materia educativa o de priorizar la puesta en marcha de políticas para las principales problemáticas del sector, en especial, las que afectan a las poblaciones más vulnerables.

Es claro que la consideración de estos dos aspectos por parte de las entidades concernidas en el diseño e implementación de las políticas educativas delimitará la definición del conjunto de indicadores pertinentes para el seguimiento y el monitoreo de la política educativa y para la valoración de su impacto sobre el ejercicio del derecho a la educación.

Finalmente, además de disponer de la información para cada uno de los indicadores establecidos en la tabla anterior, lo cual permitirá establecer las dimensiones del derecho y los componentes para los que la política pública presenta resultados exitosos, así como detectar los principales vacíos, es oportuno llamar la atención sobre la necesidad de diseñar un indicador compuesto que dé cuenta, de manera global, del alcance de las políticas educativas sobre el disfrute del derecho a la educación.

Conforme con la propuesta de indicadores consignada en la tabla, es factible elaborar un índice compuesto por componente del derecho y obligación del Estado, para posteriormente combinar los cuatro índices compuestos resultantes (*disponibilidad de enseñanza, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad*) en un único índice compuesto que dé cuenta del nivel de disfrute global del derecho a la educación preescolar, básica y media. Dicho indicador puede ser llevado a una escala entre 0 y 100 puntos, de manera que a mayor puntaje, mayor nivel de disfrute del derecho a la educación. El indicador tendría la virtud de evidenciar en cuál de los componentes del derecho a la educación se ha avanzado menos, calcular el dé-

ficit para alcanzar las metas por componente (distancia entre el puntaje obtenido y 100), además de arrojar información sobre la magnitud del déficit a nivel global para lograr la meta de realización del derecho a la educación de todos y todas sin discriminación alguna.

Como es evidente, la construcción de dicho indicador desborda los objetivos de este estudio, entre otras razones, por la ausencia de estadísticas confiables para elaborar los distintos indicadores que se proyecta integren el indicador compuesto. Sólo en la medida en que las encuestas sociales se tomen los derechos en serio, lo que supone dejar de verlos como aspiraciones imposibles o irreales, es factible proyectar la construcción de tal índice.

El reto puede ser más grande de lo imaginable, especialmente si se considera el tamaño del prejuicio que existe entre los especialistas en elaboración de indicadores en torno a la supuesta imposibilidad de medir, con rigor científico, el nivel de disfrute de los derechos. A propósito, y para cerrar, bien vale la referencia a la caricatura de Jhoda (1997, p. 93) con relación con el fetichismo de lo medido y lo medible que caracteriza a los profesionales de la economía: “el primer paso es medir lo que se puede medir fácilmente... el segundo paso es descartar lo que no se puede medir... el tercer paso es suponer que lo que no se puede medir no tiene mayor importancia... el cuarto paso es decir que lo que no se puede medir fácilmente en realidad no existe”.

Referencias bibliográficas

Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (2005). Propuesta de investigación “Análisis comparado de las políticas educativas en Bogotá, dos ciudades colombianas y tres ciudades latinoamericanas: una mirada desde la perspectiva del derecho a la educación”. Propuesta elaborada Luis Eduardo Pérez Murcia, Rodrigo Uprimny, César Rodríguez y Mauricio García. Mimeo, Bogotá.

Comisión de Derechos Humanos de Sudáfrica (año). Nombre del documento. Ciudad: Editorial. Disponible en: http://www.sahrc.org.za/4th_esr_chap_7.pdf

- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1990). *Observación General No. 3. La índole de las obligaciones de los Estados partes*. Documento E/1991/23. Quinto periodo de sesiones.
- _____ (1999a). *Observación General No. 11. Planes de acción para la enseñanza primaria*. Documento E/C.12/1999/4. 20° periodo de sesiones.
- _____ (1999b). *Observación General No. 13. El derecho a la educación*. Documento E/C.12/1999/10. 21° periodo de sesiones.
- Corpoeducación (2002). *Situación de la educación básica, media y superior en Colombia*. Investigación realizada por Alfredo Sarmiento, Luz Perla Tovar y Carmen Alam. Bogotá: Educación Compromiso de Todos.
- Defensoría del Pueblo (2004a). *La integración educativa de los niños y las niñas con discapacidad. Una evaluación en Bogotá desde la perspectiva del derecho a la educación*. Serie Estudios Especiales DESC. Investigación realizada por Luis Eduardo Pérez Murcia, Julia Elizabeth González y Carlos Sabogal. Bogotá: Prosedher.
- _____ (2004b) *Sistema de seguimiento y evaluación de la política educativa a la luz del derecho a la educación*. Serie DESC. Investigación elaborada por Luis Eduardo Pérez Murcia. Bogotá: Prosedher.
- Departamento Nacional de Planeación (1999). *La educación en cifras*. Boletín No. 19. Bogotá: DNP.
- _____ (2000a). *Educación y fuerza de trabajo*. Boletín No. 27. Bogotá: DNP.
- _____ (2000b). *Eficiencia del sistema educativo: perfiles departamentales 1995-1999*. Boletín No. 8. Bogotá: DNP.
- Hernández, R., Fernández, C. & Baptista, P. (1999). *Metodología de la investigación*. 2ª. ed. México: McGraw-Hill Interamericana.
- Marchesi, Á. (2000). Un sistema de indicadores de desigualdad educativa. *Revista Iberoamericana de Educación*, 23.
- McGee, R. (1997). La brecha de percepciones. *Ensayo y Error*, 1(2).
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (2004). *Informe de seguimiento a la EPT en el mundo 2005. Educación Para Todos: el imperativo de la calidad*. París: Unesco.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2001). *Informe sobre Desarrollo Humano 2000. Derechos humanos y desarrollo humano*. Nueva York: ONU.

- _____ (2006). *Informe sobre Desarrollo Humano 2005. La cooperación internacional ante una encrucijada: ayuda al desarrollo, comercio y seguridad en un mundo desigual*. Nueva York: Ediciones Mundi-Prensa.
- Sarmiento, A. (1995). El uso de encuestas e indicadores sociales. En: *Indicadores sociales y de gestión*. Bogotá: DANE.
- Sen, A. (1983). Los bienes y la gente. *Revista de Comercio Exterior*, 33(12).
- _____ (1998). *Bienestar, justicia y mercado*. Barcelona: Ediciones Paidós – ICE - Universidad Autónoma de Barcelona.
- Tenjo, J. (1995). Hacia el desarrollo de indicadores en el área educativa. En: *Indicadores sociales y de gestión*. Bogotá: DANE.
- Tomasevski, K. (1999). *Derechos económicos, sociales y culturales*. Informe preliminar de la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre el Derecho a la Educación, Katarina Tomaševski, presentado de conformidad con la 1998/33 de la Comisión de Derechos Humanos. 13 de enero de 1999. E/CN.4/1999/49.
- _____ (2001). Human rights obligations: making education available, accessible, acceptable and adaptable. *Education Primers*, 3.
- _____ (2004). *Derechos económicos, sociales y culturales*. Informe anual de la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre el Derecho a la Educación, Katarina Tomaševski, presentado de conformidad con la 1998/33 de la Comisión de Derechos Humanos. 25 de enero de 2004. E/CN.4/2004/45.
- Vos, R. (1995). Indicadores sociales ¿qué hay que medir? Algunas reflexiones con referencia particular a la educación. En: *Indicadores sociales y de gestión*. Bogotá: DANE.
- REVISADO E.A.