

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS: UN NUEVO ENFOQUE DESDE LOS DERECHOS HUMANOS Y EL DERECHO AL DESARROLLO

Por : Comisión Andina de Juristas

Introducción

En el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH) se establece un conjunto de obligaciones que los Estados deben cumplir para hacer efectivo el goce y ejercicio de todos los derechos humanos. En virtud de tales obligaciones, los Estados no sólo se comprometen a respetarlos y protegerlos sino también a adoptar y aplicar todo tipo de medidas que conduzcan a la realización de tales derechos.

Desde una visión integral de los derechos humanos, las medidas que se deben adoptar no pueden ser aisladas y coyunturales, sino todo lo contrario, deben tener continuidad, responder a un plan que involucre a todos los órganos del Estado y que contemple la evaluación del mismo. Cabe precisar que más que desarrollar un plan para los derechos humanos, lo que se busca es incorporar un enfoque de derechos humanos en la actuación estatal.

Por esa razón viene creciendo el interés en analizar las políticas públicas de los Estados en todo tipo de materias, con la finalidad de convertirlas en medios idóneos para la realización de los derechos humanos.

En ese sentido, el presente documento tiene la finalidad de explicar en qué consisten las políticas públicas, cómo se han entendido y aplicado en el contexto de la globalización, y a partir del DIDH ofrecer algunos alcances sobre la manera cómo se deben desarrollar las políticas públicas desde el enfoque de los derechos humanos y específicamente del derecho al desarrollo.

I. Políticas públicas: alcances generales

Las políticas públicas pueden entenderse como el conjunto de decisiones a través de las cuales se determina de manera ordenada y planificada los objetivos, las estrategias, las acciones y las responsabilidades para promover el bienestar de la población.

En una sociedad democrática, las políticas públicas deben estar inspiradas en el pacto social por el cual los gobernantes asumen la obligación de cumplir con las aspiraciones colectivas. Y aunque estas aspiraciones son dinámicas y relativas de acuerdo a un momento histórico determinado, su base está constituida por los principios constitucionales y específicamente por los derechos humanos y las obligaciones que éstos comprenden.

Para Sánchez Albavera, la política pública es el resultado de un proceso de planeamiento o planificación que consiste fundamentalmente en explicitar ordenadamente las prioridades de la

sociedad, asignar recursos en función a éstas, evaluar los resultados y hacer una rendición de cuentas a la ciudadanía.

Según el mismo autor, para garantizar la elaboración, la ejecución y evaluación del planeamiento estratégico de la gestión pública es necesario que se reconozca su obligatoriedad en las constituciones políticas de los estados. De manera que si la planificación adquiere rango constitucional, a lo planificado para el sector público no podrá oponerse ningún acto del Ejecutivo y tampoco de otro Poder del Estado. En ese sentido, correspondería al Congreso aprobar lo planificado y controlar su ejecución, para lo cual sería importante la creación de un mecanismo de evaluación permanente de la política pública.

Para cumplir con ese cometido, sin duda es imprescindible que las constituciones contemplen una relación estrecha entre las normas que establecen la obligatoriedad del planeamiento estratégico y las que se refieren a la elaboración y aprobación del presupuesto público, de modo que éste constituya un instrumento idóneo para evaluar el grado de cumplimiento de las metas y objetivos establecidos.

II. El enfoque económico de las políticas públicas en el contexto de la globalización

En la actualidad es improbable que los procesos de elaboración y desarrollo de las políticas públicas de cada Estado se realicen a espaldas del contexto económico internacional, de las reglas del mercado que rigen las transacciones comerciales, de los parámetros establecidos por las agencias financieras internacionales, y en general de todo lo que comprende la globalización en su faceta económica.

Es cierto, la globalización de la economía ha implicado la pérdida de protagonismo de los Estados en el destino de la economía internacional y una fuerte reducción del margen de maniobra de los gobiernos en lo que tiene que ver con la formulación de políticas. Precisamente, la causa principal de la disminución del poder de decisión de los países en desarrollo -como los de América Latina-, fue la creciente intervención que emprendieron las instituciones financieras internacionales (FMI y Banco Mundial) sobre la economía de dichos países, con la finalidad de ordenar la economía interna y adaptarla a las reglas comerciales internacionales.

Dicha intervención se produce a través de políticas de ajuste estructural, de condicionamientos más severos al pago de la deuda externa y de políticas de estabilización de la economía. "Se aconseja regularmente a los gobiernos de los países con economías de transición que acepten el ajuste estructural como el único modelo de desarrollo que transformará sus economías en el tiempo más breve posible y les ayudará a aprovechar las oportunidades que ofrece la rápida globalización de la economía mundial. Pero para lograrlo se alienta a los gobiernos nacionales a que cambien su paradigma de desarrollo pasando de la planificación del desarrollo, en la que el Estado tiene una función activa y dominante, a la devaluación, la desreglamentación, la liberalización y la privatización, es decir, que las fuerzas del mercado tengan un papel preponderante en el desarrollo nacional. De ese modo, el ajuste estructural y la integración mundial se refuerzan mutuamente".

Condiciones que suelen imponer el FMI y el Banco Mundial para la aprobación de préstamos:

- a) Reducción o supresión drástica de las subvenciones y de los controles de precios, que distorsionan los precios internos de una serie de bienes y servicios.
- b) Reducción drástica de los controles del comercio y el cambio destinados a proteger la economía local de la competencia extranjera.
- c) Altos tipos de interés para luchar contra la inflación, promover el ahorro y asignar capital de inversión a los mayores ofertantes.
- d) Privatización de las empresas propiedad del Estado.
- e) Reducción de la función del Estado no sólo en la economía sino también en la prestación de servicios sociales como los de salud, educación y seguridad social.
- f) Promoción indiscriminada de las exportaciones a través de la devaluación de la moneda.

Fuente: Informe del experto independiente sobre los programas de ajuste estructural de las Naciones Unidas, Sr. Fantu Cheru.

Según el experto independiente sobre los programas de ajuste de las Naciones Unidas, Sr. Fantu Cheru, la excesiva importancia dada a los mercados de exportación y desreglamentación completa de las economías nacionales se ha traducido no en crecimiento y desarrollo, sino en el aumento de la miseria y la desigualdad social, incidiendo negativamente en los derechos económicos, sociales y culturales. Así, el ingreso *per cápita* a 1990 se situó en el mismo nivel que diez años atrás, incrementó el desempleo a niveles dramáticos, se congelaron los sueldos disminuyendo el poder adquisitivo de las personas y se redujeron las asignaciones en los sectores sociales produciendo la restricción en el acceso a los servicios de salud, educación, entre otros. A continuación se ofrece una tabla donde se describe algunos de los efectos perversos que las políticas de ajuste han ocasionado sobre determinados derechos humanos:

Efectos de las políticas económicas de ajuste en los derechos humanos	
Derecho a la alimentación	Desciende el nivel de alimentación entre los segmentos más pobres de la población como resultado de la supresión de los subsidios alimentarios. El aumento del desempleo produce un resultado similar. La reorientación de la política agrícola, que se desplaza principalmente de la producción de alimentos para consumo local a la producción de café, tabaco o algodón para generar divisas, produjo un fuerte descenso de la producción y consumo de

	alimento y la malnutrición.
Derecho a la educación	Debido al aumento de la deuda y la consiguiente aplicación de programas de ajuste estructural muchos gobiernos congelaron o redujeron el gasto público en educación.
Derecho a la salud	Reducción del presupuesto público para los servicios de salud.
Derecho a la vivienda	Debido a la congelación de los sueldos o la pérdida de empleo, no se dispone de recursos suficientes para acceder a una vivienda. Los elevados tipos de interés obstaculizan las expectativas de poseer una casa propia. La devaluación de la moneda aumenta también el costo de los materiales de construcción. Desistimiento del Estado de facilitar directamente viviendas o subvenciones para la vivienda a los pobres. Con la desreglamentación del mercado de alquileres, los pobres se ven explotados por los propietarios privados y obligados a pagar más de la mitad de sus magros ingresos en concepto de alquiler. Se generalizan los desahucios forzosos a medida que se dispara el valor de la tierra. Grupos humanos sin tierra.

Fuente: Informe del experto independiente sobre los programas de ajuste estructural de las Naciones Unidas, Sr. Fantu Cheru.

Como podemos observar, las políticas desarrolladas por los gobiernos ya no son producto de un proceso de valoración profunda y política de los desafíos de un país y las necesidades de la población y tampoco responden a una proyección de largo plazo del desarrollo. Se trata más bien de políticas gubernamentales de corto plazo que esencialmente buscan mantener estable la economía y cumplir con los parámetros establecidos por los actores económicos internacionales, razón por la cual prima en ellas un enfoque meramente técnico y económico.

Las reglas de mercado y criterios de eficiencia económica son hoy las que orientan las decisiones de los estados. Esto puede constatarse además en que la concentración de la autoridad está en manos de ciertas agencias del Estado -notablemente los ministerios de finanzas y oficinas de primer ministros- que son puntos clave en el ajuste de las políticas económicas internas a las internacionales .

Por estas razones, la temática de las políticas públicas debe replantearse teniendo en cuenta que en el contexto de la globalización, además del Estado, intervienen otros actores en la formulación y aplicación de las políticas públicas y que éstas por lo general no tienen incorporado un enfoque de derechos humanos.

III. Las políticas públicas con enfoque de derechos humanos

La afirmación de que las políticas públicas deben contener un enfoque de derechos humanos se debe principalmente a que a través de éste es posible reafirmar que el ser humano es fin de cualquier política o decisión estatal. Además de comprender obligaciones jurídicas, el enfoque de los derechos humanos implica "un principio ético por el cual los Estados deben garantizar el respeto efectivo de los derechos humanos a través de las políticas públicas".

Señala Garretón que toda política basada en derechos deberá considerar como hilos conductores los principales valores que emanan de la Declaración Universal de Derechos Humanos y de todos los textos declarativos y convencionales posteriores, a saber:

El principio de la dignidad de todos los miembros de la familia humana

El principio de la no discriminación

El principio de la democracia.

El principio de dignidad de la persona

La Declaración Universal reconoce que "todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos" (artículo 1) y en ese sentido "toda persona, como miembro de la sociedad tiene derecho a (...) la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad" (artículo 22).

Como considera Garretón "la dignidad no es sólo un derecho humano, intrínseco a la persona e inderogable, sino que es también un principio orientador general" para la actividad de los órganos estatales y privados.

El principio de no discriminación e igualdad

La no discriminación y la igualdad constituyen principios fundamentales de todos los derechos humanos, en virtud de los cuales todos los seres humanos deben estar en la posibilidad de disfrutar en pie de igualdad e íntegramente de todos sus derechos. Es decir, que a nadie se le puede impedir gozar o ejercer sus derechos, y más bien debe procurarse eliminar todos los obstáculos que se interponen en la realización de los derechos humanos en condiciones de igualdad.

Como desarrollo de este principio, los Estados asumen la obligación de respetar y por lo tanto de no adoptar acciones o políticas discriminatorias o desiguales, de prevenir y sancionar los actos de discriminación, de proteger a las víctimas de discriminación y de promover el valor de la igualdad entre todos los seres humanos para eliminar los prejuicios y actitudes socioculturales que obstaculizan el igual goce de los derechos humanos. Además, los Estados deberán adoptar políticas que promuevan la igualdad de oportunidades dirigida en especial hacia los sectores que históricamente han sido excluidos.

Principio de la democracia

En la Declaración y Programa de Acción de Viena se reafirma que "La democracia, el desarrollo y el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales son conceptos interdependientes que se refuerzan mutuamente. La democracia se basa en la voluntad del pueblo, libremente

expresada, para determinar su propio régimen político, económico, social y cultural, y en su plena participación en todos los aspectos de la vida".

Desde esa perspectiva, las políticas públicas en el contexto de un Estado democrático no pueden ser resultado de una decisión unilateral de los gobernantes y menos aún, impuestas a los ciudadanos. La democracia exige la inclusión de todos los sectores de la sociedad en los procesos de discusión y elaboración de las políticas para que sus necesidades, aspiraciones y opiniones sean contempladas. La forma cómo se hace efectiva dicha inclusión debe tener como ideas orientadoras que las políticas públicas deben ser producto de un diálogo genuino entre gobernantes y ciudadanos, y que dicho diálogo debe realizarse de tal forma que los ciudadanos o las organizaciones que los representan cuenten con los medios para comprender las propuestas de políticas y transmitir adecuadamente sus inquietudes y necesidades.

Como podemos observar, los principios enunciados líneas arriba son pautas que deben guiar la actuación del Estado y su cumplimiento permite medir el grado de respeto y realización de los derechos humanos.

Además, el enfoque de los derechos humanos introduce cambios radicales en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas y fundamentalmente en la orientación que hasta hoy ha primado sobre la materia. Esto implica, de parte de los órganos responsables de las políticas públicas, no sólo tomar en cuenta el impacto de las decisiones públicas en el goce y ejercicio de los derechos humanos, sino fundamentalmente hacer que tales decisiones se dirijan a la realización de la dignidad de la persona, tarea que debe basarse en el contenido del derecho al desarrollo, que se trata a continuación.

IV. El derecho al desarrollo: parámetro de las políticas públicas

Según la Declaración sobre el derecho al desarrollo, este derecho consiste en que todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, contribuir a ese desarrollo y disfrutar de él. El Experto Independiente en el derecho al desarrollo de Naciones Unidas señala que de este artículo se desprenden tres principios:

El primero, es que se reconoce el derecho al desarrollo como derecho humano inalienable,

El segundo, es que se trata de un proceso particular de "desarrollo económico, social, cultural y político" en el que "pueden realizarse plenamente todos los derechos humanos y las libertades fundamentales" y

El tercero, según el cual el derecho al desarrollo es un derecho humano en virtud del cual "todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en ese proceso particular de desarrollo, contribuir a ese desarrollo y disfrutar de él.

En ese sentido, el derecho al desarrollo significa el derecho a un proceso orientado al mejoramiento constante del bienestar de la población entera y de todos los individuos sobre la base de su

participación activa, libre y significativa en el desarrollo y en la equitativa distribución de los beneficios resultantes de éste (párrafo 3 del Artículo 2 de la Declaración).

En tanto proceso el derecho al desarrollo se realiza de forma constante y comprende la realización de todos los derechos y libertades reconocidas como derechos humanos en su integridad dado que éstos son interdependientes. Todos estos derechos son a su vez interdependientes junto con el crecimiento del producto bruto interno (PIB) y otros recursos financieros, técnicos e institucionales, de un modo que permite la sostenibilidad de la realización de los derechos y de cualquier mejora del bienestar de la población entera.

El experto independiente también describe el derecho al desarrollo como un "vector" de derechos humanos que tiene las siguientes características:

Cada elemento del vector es un derecho humano, como lo es también el propio vector, ya que el derecho al desarrollo forma parte integrante de los derechos humanos. Esto significa que todos ellos deben realizarse de acuerdo a un enfoque de derechos basado en las normas sobre derechos humanos, con transparencia y responsabilidad, forma participativa y no discriminatoria, tomando las decisiones de manera equitativa y compartiendo los frutos o resultado del proceso.

Todos estos elementos son interdependientes tanto de manera sincrónica como diacrónica. Así, el ejercicio de un derecho depende del grado de realización de otros derechos, y la realización de todos estos derechos de manera sostenible dependería del crecimiento del PIB y de todas las demás formas de recursos, incluidas las instituciones y la tecnología, lo que a su vez dependería de la realización de los derechos a la salud y a la educación, así como del derecho a la libertad de información.

La mejora de la realización del derecho al desarrollo se define como la mejora de todos los elementos del vector (es decir, de los derechos humanos), o como mínimo de uno de sus elementos, siempre que no empeoren los demás (o se vulnere cualquier derecho).

Como señala la Declaración y Programa de Acción de Viena, para la realización efectiva del derecho al desarrollo se requiere la adopción de políticas eficaces de desarrollo en el plano nacional así como relaciones económicas equitativas y un entorno económico favorable en el plano internacional (punto I.10). Cabe mencionar que no se trata de elaborar una política nueva y aparte para el derecho al desarrollo, sino que las políticas existentes se conviertan en mecanismos idóneos para el efectivo goce y ejercicio de los derechos humanos; objetivo que se logra haciendo que dichas políticas asuman el enfoque del derecho al desarrollo y de los derechos humanos.

Por ello, el Experto Independiente, afirma que la diferencia entre un programa para la realización del derecho al desarrollo y otros programas no reside sólo en los objetivos que se han de alcanzar sino también en la manera en que se los alcanzará. Este tipo de desarrollo impone limitaciones adicionales al proceso de desarrollo, como la transparencia, la responsabilidad, la equidad y la no discriminación en todos los programas. Además, el programa debe garantizar la obtención del desarrollo general con equidad o con una transformación de la estructura de la producción, lo que reduce las disparidades y desigualdades interregionales e interpersonales.

Añade además que la realización de ese derecho requiere la misma disciplina fiscal y monetaria, el mismo equilibrio macroeconómico y la misma libre competencia que cualquier otra forma de gestión económica prudente. La diferencia fundamental radica en que se espera que la gestión prudente para la realización del derecho al desarrollo aporte un resultado más equitativo de las actividades económicas, que permita una realización mejor de todos los elementos que componen ese derecho.

4.1. Obligaciones que genera el derecho al desarrollo

Dado que el derecho al desarrollo significa el derecho a un proceso especial de desarrollo que comprende la realización conjunta de todos los derechos humanos, las obligaciones que comprende son en primer lugar, aquellas que establece el Derecho Internacional de los Derechos Humanos para cada uno de los derechos, y en segundo lugar, la obligación de elaborar y aplicar un programa de desarrollo. Respecto al primer punto, la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo señala lo siguiente:

Artículo 6:	
1.	Todos los Estados deben cooperar con miras a promover, fomentar y reforzar el respeto universal y la observancia de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos, sin ninguna distinción por motivos de raza, sexo, idioma y religión.
2.	Todos los derechos humanos y las libertades fundamentales son indivisibles e interdependientes; debe darse igual atención y urgente consideración a la aplicación, promoción y protección de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.
3.	Todos los Estados deben adoptar medidas para eliminar los obstáculos al desarrollo resultantes de la inobservancia de los derechos civiles y políticos, así como de los derechos económicos, sociales y culturales.

Entonces se avanza en la vigencia del derecho al desarrollo en la medida que se respeta y garantiza los demás derechos humanos. En el cuadro siguiente se describen las obligaciones que se desprenden de los instrumentos internacionales sobre derechos humanos.

Obligaciones que derivan del Derecho Internacional de los Derechos Humanos

Obligaciones	Contenido
Obligación de respetar	Consiste en que el Estado debe abstenerse de realizar o tolerar cualquier acto de un agente suyo que constituya una violación del derecho.
Obligación de proteger	Consiste en que el Estado debe impedir que terceros obstaculicen o impidan el goce o ejercicio del derecho.

Obligación de cumplimiento	Impone al Estado el deber de facilitar, proporcionar y promover los medios para el efectivo goce y ejercicio de los derechos humanos.
----------------------------	---

Con relación al segundo punto, el Estado adquiere la obligación de elaborar y aplicar un programa de desarrollo con políticas y medidas que promuevan, protejan, faciliten y prevean la realización integral y conjunta de los derechos humanos.

<p>Artículo 2</p> <p>3.- Los Estados tienen el (...) deber de formular políticas de desarrollo nacional adecuadas con el fin de mejorar constantemente el bienestar de la población entera y de todos los individuos sobre la base de la participación activa, libre y significativa en el desarrollo y en la equitativa distribución de los beneficios resultantes de éste.</p> <p>Artículo 3</p> <p>1. Los Estados tienen el deber primordial de crear condiciones nacionales e internacionales favorables para la realización del derecho al desarrollo.</p> <p>3. Los Estados deben cooperar mutuamente para lograr el desarrollo y eliminar los obstáculos al desarrollo. (...).</p> <p>Artículo 4</p> <p>1. Los Estados tienen el deber de <u>adoptar, individual o colectivamente, medidas para formular políticas adecuadas de desarrollo internacional a fin de facilitar la plena realización del derecho al desarrollo.</u></p> <p>Artículo 5</p> <p>1. Los Estados deben <u>adoptar, en el plano nacional, todas las medidas necesarias para la realización del derecho al desarrollo y garantizarán, entre otras cosas, la igualdad de oportunidades</u> para todos en cuanto al acceso a los recursos básicos, la educación, los servicios de salud, los alimentos, la vivienda, el empleo y la justa distribución de los ingresos.</p> <p>Artículo 9</p> <p>1. Todos los aspectos del derecho al desarrollo (...) son indivisibles e interdependientes y <u>cada uno debe ser interpretado en el contexto del conjunto de ellos.</u></p> <p>Artículo 10</p> <p>Deben adoptarse <u>medidas para asegurar el pleno ejercicio y la consolidación progresiva del derecho al desarrollo, inclusive la formulación, adopción y aplicación de medidas políticas, legislativas y de otra índole en el plano nacional e internacional.</u></p>
--

4.2. La obligación de implementar las políticas en base al derecho al desarrollo: medidas en el ámbito nacional

a) Lineamientos generales para su elaboración

Según el Experto Independiente del derecho al desarrollo, las medidas nacionales que se adopten deben ser aplicables a la realización de cada uno de los derechos que constituyen el derecho al desarrollo, individualmente y en combinación con los demás, en el ámbito de un programa de desarrollo. En efecto, en la elaboración de las políticas públicas el enfoque de los derechos exige la adhesión a los principios de participación, responsabilidad, transparencia, igualdad, no discriminación, universalidad e indivisibilidad.

La **universalidad** significa que toda persona está dotada de derechos humanos por el hecho mismo de ser humana. De este principio se derivan dos efectos:

las obligaciones relacionadas con los citados derechos también son universales, y han de ser cumplidas por todos los agentes que se encuentran en situación de prestar ayuda, ya se trate de las autoridades y otras instancias de un mismo país o bien de otros Estados y organizaciones internacionales, en la máxima medida de sus posibilidades; y

todos los agentes han de conceder la máxima prioridad a esas obligaciones en el uso de sus recursos y capacidades, por encima de cualquier otro deber que les incumba.

De acuerdo con el **principio de indivisibilidad**, dos derechos son indivisibles cuando no es posible disfrutar de uno de ellos sin vulnerar el otro. En consecuencia, el derecho al desarrollo sólo puede mejorar si mejora por lo menos uno de los derechos que lo constituyen y no se deteriora o vulnera ningún otro.

En la misma línea, el **principio de interdependencia** actúa en el derecho al desarrollo señalando que la condición de cada derecho (o el indicador que representa el nivel de disfrute de un derecho) depende de los demás derechos o indicadores que lo representan. Al concebir un programa destinado a la realización de un derecho también debe tenerse en cuenta la ventaja de dicho programa para el reforzamiento de otros derechos conexos. Por ejemplo, en la Plataforma de Acción de Beijing se reconoce cómo "la alfabetización de la mujer es importante para mejorar la salud, la nutrición y la educación en la familia, así como para habilitar a la mujer para participar en la adopción de decisiones en la sociedad" (párrafo 69).

Conforme a los **principios de igualdad y de no discriminación** los estados deben esforzarse para que sus políticas no sean excluyentes y por el contrario eliminen las condiciones de desigualdad que vulneran los derechos humanos de miles de personas. El principio de igualdad exige políticas destinadas a una distribución equitativa de los beneficios, poniendo especial atención en los sectores más vulnerables y marginados de la sociedad. Mientras que de acuerdo al principio de no discriminación ninguna política ya sea en su elaboración o aplicación podrá establecer distinciones basadas en motivos de raza, color, sexo, idioma, opiniones políticas o de otra índole, religión, origen nacional, u otra condición.

Otro principio vinculado al proceso de desarrollo consiste en la **participación** de todos los beneficiarios en el acceso al proceso de adopción de decisiones y al ejercicio del poder en el ejecución de proyectos. El Experto considera que probablemente sea necesario la creación de un mecanismo que

supervise, procese y resuelva las quejas y reclamaciones sobre la denegación de una participación eficaz de todos los interesados.

Finalmente, las políticas de desarrollo deben guiarse por los principios de **responsabilidad y de transparencia** que además coadyuvan para un proceso de participación eficaz. En el marco del derecho al desarrollo, el principio de responsabilidad se cumple cuando las obligaciones son claramente establecidas y se han designado los funcionarios responsables de desarrollar las políticas, quienes deberán rendir cuentas del cumplimiento de tales obligaciones. La precisión con que son determinadas las obligaciones es una cuestión importante al momento de determinar la responsabilidad o culpabilidad por el incumplimiento o vulneración de un derecho y aplicar las medidas correctivas. De hecho esta tarea implica hacer transparente tanto las obligaciones como las interrelaciones y vínculos entre las distintas actividades y las partes interesadas.

b) Lineamientos generales para su aplicación por parte del Estado

En su cuarto informe, el Experto Independiente ofrece algunas pautas para la implementación de medidas nacionales dirigidas a la realización del derecho al desarrollo.

Para cumplir con las obligaciones derivadas del derecho al desarrollo, es necesario en primer lugar, que estas obligaciones prevalezcan sobre los demás deberes y actividades y que tengan prioridad máxima al determinar la asignación de los recursos financieros, materiales e institucionales.

Esta es una obligación que cobra especial relevancia en los países de la región andina donde el presupuesto asignado a los asuntos de defensa y seguridad nacional supera ampliamente los recursos destinados a cubrir las prestaciones de salud y educación.

En segundo lugar, todos los niveles de gobierno y los organismos del sector público deberán coordinar su actuación. Esta coordinación no debería darse sólo entre las entidades gubernamentales, sino también con otras instancias que están comprendidas en el ámbito estatal, como son las organizaciones no gubernamentales, los particulares y las instituciones nacionales, así como con otros Estados y con las organizaciones internacionales.

Según el Experto Independiente,

"tal coordinación, o por lo menos la existencia de un mecanismo de coordinación que funcionase, sería de gran ayuda y podría resultar fundamental para la realización efectiva del derecho al desarrollo; sin embargo, la falta de coordinación no puede justificar el incumplimiento de una obligación. En tanto que el derecho se reconozca como derecho humano, la obligación de hacer posible su ejercicio es absoluta para todas las partes, independientemente de que otros estén cumpliendo o no sus obligaciones".

En ese sentido, la coordinación no se reduce simplemente a hacer compatibles unas acciones gubernamentales con otras, de manera que se eviten tanto las duplicidades y desperdicios como los conflictos y choques que pueden ocurrir cuando se dan traslapes no planeados entre ellos o, cuando esa misma carencia de coordinación deja espacios vacíos en la acción pública. Ese es un aspecto importante de la coordinación, pero desde la óptica de la planificación, esta supone (...) coordinar las políticas de manera que se logre integrar las distintas decisiones y acciones de gobierno dentro de una sola visión de conjunto y con una clara perspectiva del largo plazo, para promover determinados

resultados de la acción pública en su conjunto, y no sólo de cada una de sus parcelas sectoriales o institucionales.

En el tema del derecho a la vivienda adecuada, por ejemplo, el Relator Especial en su visita a México, recomendó que siga intensificándose el proceso de coordinación y deliberaciones a fin de incluir a los sectores relacionados con la vivienda, en particular los del agua, el saneamiento, la salud, el medio ambiente, los indígenas, las cuestiones relativas a la mujer y la discapacidad, [lo cual] debería contribuir a la elaboración de estrategias y programas multisectoriales encaminados hacia el ejercicio del derecho a una vivienda adecuada y otros derechos conexos. Así respecto a los pueblos indígenas, el Relator insta al Estado a prestar especial atención a la identidad colectiva de los indígenas en los que respecta a las cuestiones de la tierra, en particular cuando la venta o la privatización de la tierra puede tener por resultado la pérdida de su identidad.

De acuerdo con lo señalado por el Relator, la coordinación y las políticas multisectoriales desde un enfoque de derechos humanos y de indivisibilidad e interdependencia, debe permitir que sus resultados tengan un efecto positivo sobre todos los derechos humanos.

En tercer lugar, el programa de desarrollo deberá consistir en un conjunto de políticas aplicadas de forma sucesiva y con una realización gradual de los distintos derechos y correspondientes libertades. En ese sentido, el propio proceso de desarrollo, así como sus efectos, se reivindican como derechos humanos y han de realizarse de conformidad con las normas de derechos humanos y los criterios de comportamientos de los agentes que son titulares de la obligación, así como de los beneficiarios que lo son del derecho.

c) Evaluación

Es imprescindible que quienes elaboren políticas realicen la evaluación de las mismas desde la perspectiva de los derechos humanos y del derecho al desarrollo. Así, como resultado de la interdependencia de los derechos, los mecanismos de seguimiento del derecho al desarrollo deben ser distintos de los empleados para la verificación de los derechos civiles y políticos, económicos, sociales y culturales, que por lo general se concentran en el ejercicio del derecho de manera individual y concreta. El mecanismo de verificación del derecho al desarrollo deberá encargarse de examinar la aplicación de los diversos derechos, individual y colectivamente, como parte del proceso de desarrollo y en el contexto de un crecimiento económico equitativo.

Asimismo, se deberá construir índices y datos de referencia adecuados para supervisar la realización de cada uno de los derechos y un mecanismo para evaluar la interacción entre esos índices. "Los índices y los datos de referencia para un derecho preciso tendrían que representar, no sólo los avances cuantitativos en la prestación de un servicio determinado a una población, sino también la manera cualitativa en que ese servicio se presta".

Si bien aún no se han elaborado sistemas de evaluación estadística que permitan analizar la interacción en la realización de los derechos humanos, ya existen algunos indicadores basados en los derechos humanos, tales como el sistema elaborado por la Relatora Especial sobre el derecho a la educación de las Naciones Unidas denominado "4-A", que consiste en un conjunto de pautas que

buscan adecuar la producción de datos basados en parámetros de una enseñanza inspirada en los derechos (ver anexo).

Así, señala la Relatora que cuando se presentan estadísticas sobre educación se suele mostrar que no todos los niños tienen acceso a la enseñanza primaria; sin embargo esta cifra invisibiliza las situaciones de discriminación que podrían estar detrás de cada caso concreto. De acuerdo al estándar de derechos humanos, dicha cifra debería desagregarse entre niños que no han tenido acceso a la educación y niños que han sido excluidos, pues las causas de exclusión pueden no coincidir con los motivos de discriminación prohibidos a nivel individual o combinar varios de ellos.

Anexo

Traducción del sistema de las 4-A a indicadores basados en los derechos

<p>ASEQUIBILIDAD</p>	<p>Correspondencia entre el PERFIL DE LA ADMISIÓN y los INSUMOS Correspondencia entre las ASIGNACIONES PRESUPUESTARIAS y las obligaciones en materia de derechos humanos Supervisión gubernamental de las INSTITUCIONES EDUCATIVAS para garantizar unas normas mínimas y fomentar la INCLUSIÓN EDUCADORES profesionales ELECCIÓN POR PARTE DE LOS PADRES DE LA EDUCACIÓN para sus hijos</p>	<p>El PERFIL incluirá el desglose de los datos por todas las causas de discriminación prohibidas a nivel internacional; Las ASIGNACIONES PRESUPUESTARIAS a nivel central y local deberán supeditarse a la garantía de una educación libre y obligatoria para todos los niños hasta la edad mínima para acceder a un empleo y a la realización progresiva del derecho a la educación; La concesión de permisos, supervisión y financiación de las INSTITUCIONES EDUCATIVAS debe ajustarse a la normativa en materia de derechos humanos, incluyendo el objetivo de promover una EDUCACIÓN INTEGRAL; La situación de los EDUCADORES PROFESIONALES deberá estar en función de sus derechos reconocidos a nivel internacional y de las libertades sindicales; El reconocimiento y la aplicación de la ELECCIÓN POR PARTE DE LOS PADRES debe ajustarse a la normativa internacional de los derechos humanos.</p>
<p>ACCESIBILIDAD</p>	<p>EDUCACIÓN OBLIGATORIA: eliminación de todos los obstáculos</p>	<p>Eliminación de los OBSTÁCULOS: de carácter jurídico y administrativo; costo de oportunidad</p>

	<p>que dificultan el acceso a la enseñanza para todos los niños en edad escolar</p> <p>EDUCACIÓN POSTOBLIGATORIA: acceso sin trabas discriminatorias y asequible económicamente</p>	<p>directo e indirecto de la educación; transporte; Identificación de los obstáculos en relación con la EDUCACIÓN POSTOBLIGATORIA imputables a causas de discriminación prohibidas a nivel internacional;</p> <p>Análisis del acceso a la educación postobligatoria aplicando el criterio de la ASEQUIBILIDAD ECONÓMICA, de conformidad con la normativa internacional de los derechos humanos.</p>
ACEPTABILIDAD	<p>NORMAS MÍNIMAS PROCESO DE ENSEÑANZA PROCESO DE APRENDIZAJE</p>	<p>Debe velarse por el cumplimiento de las NORMAS MÍNIMAS en materia de calidad, seguridad o salud ambiental;;</p> <p>La normativa en materia de derechos humanos debe orientar el PROCESO DE ENSEÑANZA, especialmente el objetivo, los contenidos y los métodos pedagógicos, la libertad de cátedra o la disciplina;</p> <p>El PROCESO DE APRENDIZAJE exige la eliminación de los obstáculos, como los inducidos por la pobreza, la lengua en que se imparte la enseñanza, la capacidad/discapacidad.</p>
ADAPTABILIDAD	<p>CONCORDANCIA DE LOS DERECHOS EN FUNCIÓN DE LA EDAD EDUCACIÓN EXTRAESCOLAR para los grupos que no pueden acceder a instituciones educativas Salvaguardia de los DERECHOS HUMANOS A TRAVÉS DE LA EDUCACIÓN, adaptando sus objetivos al disfrute de todos los derechos humanos</p>	<p>CONCORDANCIA entre la edad de fin de la escolarización y la edad mínima para acceder a un trabajo, al matrimonio, al reclutamiento militar y a la responsabilidad penal;</p> <p>EDUCACIÓN EXTRAESCOLAR para los niños y jóvenes privados de libertad, refugiados, personas internamente desplazadas, niños que trabajan, comunidades nómadas;</p> <p>Deberá evaluarse el IMPACTO DE LA EDUCACIÓN SOBRE TODOS LOS DERECHOS HUMANOS por criterios como el desempleo de los graduados o el aumento del racismo entre los que abandonan la escuela.</p>

Extraído de Comunidad de Derechos Humanos [en línea]
http://www.comunidad.org.bo/archivos/biblioteca/las_politicas_publicas.doc