

EL ENFOQUE DE DERECHOS COMO INSTRUMENTO PARA EL DISEÑO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN COLOMBIA.

Milton Andrés Rojas Betancur

Introducción.

El enfoque de derechos como elemento en las políticas, está siendo mencionado cada vez con mayor frecuencia, tanto por entidades gubernamentales, como por entidades multilaterales internacionales, al igual que por tribunales nacionales como la Corte Constitucional colombiana en varias de sus sentencias de tutela. Sin embargo, la forma como el enfoque de derechos es útil para las políticas públicas, o la forma como éste puede incorporarse en éstas, no es aún clara, pues en algunas ocasiones se ha presentado como un instrumento para el diseño de las políticas públicas, y en otras como un propósito de las mismas.

Por otra parte, tampoco se ha especificado cuáles son los elementos o las particularidades que una política pública debe poseer para afirmar que esta política pública cuenta con un enfoque de derechos. De igual forma, tampoco se ha reflexionado, de acuerdo a la bibliografía consultada, cómo el enfoque de derechos representa un nuevo paradigma respecto de los enfoques tradicionales de hechura y analizar las políticas públicas.

Es sobre estos aspectos que este escrito pretende dar aportes para la discusión, con la convicción que las contribuciones del enfoque de derechos para las políticas públicas es significativo y valioso, pues estas últimas se convierten en el instrumento idóneo para analizar y examinar la satisfacción progresiva de los derechos humanos.

Para el logro el propósito enunciado, se realizó una investigación de tipo documental, con un enfoque cualitativo; y se utilizó una metodología de análisis de contenido, con la cual se pretendió extraer, examinar y comparar núcleos temáticos y principales aspectos del enfoque de derechos, lo que permitió su descripción y análisis, después de haber utilizado unidades de análisis y categorías; con lo cual, se pretende identificar los nuevos elementos que proporcionaría un enfoque de derechos al enfoque de políticas públicas, particularmente sobre su elaboración y análisis.

En el transcurso de la investigación se llevó a cabo, en forma simultánea, una colección sistemática y analítica de la información recolectada, tanto de los instrumentos de derecho internacional sobre derechos humanos más relevantes, como de documentos que han elaborado los órganos de derecho internacional sobre el contenido y alcance de los derechos humanos, e igualmente, sobre información acerca del enfoque de

derechos y políticas públicas y, finalmente, sobre el enfoque tradicional de políticas públicas.

Finalmente, este escrito es producto del trabajo de grado de maestría en Ciencia en Ciencias Políticas que realice en la Universidad de Antioquia, y el cual estuvo asesorado por Luisa Fernanda Cano Blandón.

1. Las acepciones de la política pública

Las políticas públicas pueden entenderse desde tres puntos de vista o acepciones. El primero lugar puede entenderse como un instrumento para el ejercicio del gobierno con unas pretensiones específicas, la cual surgió como una forma de hacer más eficiente la administración pública, influenciada por la coyuntura política de mediados del siglo XX. En este sentido, se puede afirmar que el surgimiento de la “disciplina de Política Pública como *policy sciences of democracy* tenía como uno de sus objetivos, mostrar la superioridad del gobierno democrático sobre el socialista en la solución de los problemas sociales y en la creación de oportunidades para sus poblaciones. Nada extraño entonces el activismo gubernamental para anticipar o atender los problemas inmediatos de sus comunidades”¹.

En este mismo orden de ideas, y como lo detalla Aguilar, “el objetivo disciplinario de la Política Pública, las *Policy Sciences/ Policy Analysis*, desde su fundación académica en los años cincuenta, consistió en estudiar y racionalizar la *policy-decision making*, el proceso de diseño-decisión de las políticas para fines públicos”.²

Con el propósito de lograr lo anterior, se procuró la inclusión de las metodologías, modelos y marcos conceptuales, principalmente de la economía, como ya se expresó en los procesos de decisión de la administración pública; procurando que las razones por las cuales se tomara la decisión fuera por motivos más técnicos que políticos, ya que se procuró “introducir conocimiento en la toma de decisiones a fin de asegurar su eficacia causal y eficiencia económica, por lo que seguía normas técnicas de causalidad, por encima de las normas valorativas (jurídicas, éticas)”.³

Por otra parte, y como segunda acepción, están las políticas públicas en cuanto *policy*, como conjunto integrado de programas de las autoridades públicas, como curso de acción o directriz, que ha sido tomada por algún ministerio, institución, entidad u oficina gubernamental, y en cuya decisión han podido participar los particulares o

¹ AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. Recepción y desarrollo de la disciplina de Política Pública en México. Un estudio introductorio. En: Sociológica. año 19, no. 54; enero-abril, 2004. p. 35

² Ibíd. , p. 24

³ Ibíd. , p. 29. Subrayas fuera del texto.

destinatarios de la políticas, aunque no es un requisito de existencia, se habla entonces de políticas públicas.

Como tercera acepción, están las políticas públicas como campo de estudio y de análisis, en donde se presentan modelos conceptuales que se han creado para su estudio. Entre esos modelos para el análisis se enuncian, por su relevancia, los siguientes: i) Teoría de la elección racional/*Public choice*; ii) el enfoque secuencial/*Policy cycle*; iii) el enfoque de redes/*network theory*; iv) el enfoque de *advocacy coalitions*; v) el modelo de las Tres "I"/*Intereses, Instituciones, Ideas* y vi) y el enfoque institucionalista.

2. Marco conceptual para la elaboración de políticas públicas con enfoque de derechos

La hechura de las políticas públicas ha estado influenciada por diversas ciencias y disciplinas, al igual que por diferentes enfoques; dando con lo anterior todo un marco de posibilidades para la ejecución, evaluación e incluso el análisis de la política pública.

Es evidente que la influencia, principalmente de la teoría de la elección racional, el neoinstitucionalismo y el conductismo en la orientación de la política pública ha sido importante, tanto desde su surgimiento, como en su desarrollo posterior.

Sin embargo, y sin desconocer la importancia y los aportes que han tenido estas influencias en el enfoque de política pública, actualmente se pretende que en la hechura de la política pública se integren nuevos enfoques, lo cual no implica desconocer los aportes positivos que las ciencias económicas y psicológicas han dejado.

En la actualidad, entre estas nuevas propuestas, se presenta el *enfoque de derechos* (ED)⁴ como la perspectiva a partir de la cual se busca que la política pública supere las limitaciones de los enfoques dominantes y darle una perspectiva a partir de los fines y las premisas de la *policy*. Lo anterior en el sentido, y como se expondrá adelante, de incorporar elementos que no están visibles en los enfoques dominante o tradicionales, en particular la nueva idea de sujeto que incorpora el ED, un sujeto de *derechos*, y no un sujeto sólo maximizador de sus beneficios, como lo propone la teoría de la elección racional; lo cual es un limitación, pues no se tiene en cuenta que con esta nueva perspectiva del sujeto este se convierte en un sujeto activo entre las políticas públicas, tanto así, que estaría en la posibilidad de exigir la existencia de la misma, y no solamente como un sujeto pasivo, receptor de las acciones derivadas de las políticas públicas.

⁴ Para efectos de este escrito, de ahora en adelante se utilizará la sigla "ED" para hacer referencia al enfoque de derechos.

Este enfoque de derechos, o perspectiva de derechos como lo llaman algunos, está siendo actualmente presentado en diversos planes de gobierno, al igual que está siendo impulsado por organismos multilaterales como la ONU (principal impulsor de éste) y por organismos judiciales como la Corte Constitucional de Colombia, como un medio eficiente y eficaz, para la integración de los derechos humanos (DDHH) y políticas públicas, en procura del desarrollo humano que no había sido tenido en cuenta al momento de la hechura de la *policy*.

Así, la utilización del denominado enfoque de derechos para las políticas públicas, ha estado tomando auge en los últimos tiempos, no sólo entre las organismos estatales, sino también en aquellos otros agentes no institucionales (sin profundizar en la discusión de si las políticas públicas pueden ser diseñadas e implementadas por particulares, pues no es el objeto de este escrito), que diseñan, implementan y evalúan la política pública.

Esto podría explicarse por dos situaciones que se presentan actualmente y que están estrechamente relacionadas. La primera de ellas es la importancia que actualmente está teniendo el denominado Enfoque de Desarrollo Humano, directriz implementada por la Organización de las Naciones Unidas, por medio de su Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, para medir no sólo el desarrollo económico de un país, sino cómo éste, a fin de cuentas, impacta en el bienestar social general de la sociedad. Esto último está relacionado a su vez, y como segunda situación, con la posibilidad de obtener, por parte de los gobiernos, recursos derivados de la cooperación internacional y de agentes multilaterales para la implementación de las mismas políticas.

Así las cosas, lo que se pretende mostrar en este aparte, son los aspectos relevantes que deben ser considerados al momento de la elaboración de políticas públicas con ED y las principales metas o propósitos que se buscan lograr con su utilización, entendiendo que la relación entre Derechos Humanos y políticas públicas, se puede dar en dos sentidos.

El primero de estos sentidos, es la adopción de los derechos humanos como un marco conceptual y/o como una metodología para la hechura de la política pública. El segundo sentido, es entender los Derechos Humanos como un fin a conseguir con la política pública. Obviamente, ambas no se excluyen, sino que se complementan.

En los siguientes se presentará con mayor extensión estas dos formas en las cuales se muestran las relaciones antes dichas; con el propósito de sistematizar el debate acerca del ED, pues la bibliografía encontrada sobre el tema es limitada y repetitiva, con excepción de algunos trabajos que se destacarán más adelante.

La anterior afirmación acerca del contenido de la bibliografía existente que desarrolla el tema del ED, se funda en varias razones, de las cuales se destacan las siguientes.

La primera de ellas, es que el enfoque de derechos, en casi la totalidad de textos, se presenta en forma prescriptiva, sin más argumentos que el carácter vinculante de los derechos humanos para los Estados. Igualmente, y ligado a lo anterior, es que sólo se agregan a la política pública, como “nuevos” elementos que puede aportar el enfoque de derechos, los principios de los derechos humanos (universalidad, integralidad, interdependencia). Con lo anterior no se está diciendo que tal argumento no sea válido, sino que lo propositivo acerca del ED en la política, ha sido limitado.

Otro asunto es que debido a la falta de literatura rigurosa sobre el tema, no se encuentra un único concepto acerca de las políticas públicas con enfoque de derechos.

Sumado a lo anterior, es que, como se ve actualmente, el enfoque de derechos está siendo utilizado o citado cada vez con mayor frecuencia, tanto por autoridades, como por ONG, organizaciones multilaterales y órganos judiciales; pero al momento de hablar de qué se trata este enfoque, los citantes se quedan conceptualmente cortos, sólo diciendo que el enfoque consiste en integrar los derechos humanos en las políticas públicas, sin establecer los caminos, las vías o la metodología para ello, con lo cual, la ayuda al momento de conceptualizar el ED no es mucha.

2.1. Definiciones del Enfoque de Derechos

Antes de iniciar con las definiciones que se han dado sobre el enfoque de derechos, es necesario precisar para efectos de este escrito qué se entiende por enfoque, pues de ello dependerá que se dé cabal entendimiento del propósito del trabajo y su alcance para la política pública, y no se realicen exigencias al mismo que están por fuera de su alcance.

Según la Real Academia Española (RAE), la palabra enfoque, en su cuarta acepción significa: *“Dirigir la atención o el interés hacia un asunto o problema desde unos supuestos previos, para tratar de resolverlo acertadamente”*⁵. En este mismo sentido, algunos autores⁶, hablando de la diferencia de un *enfoque*, de una *teoría* o de un *modelo*, han dicho sobre el primero que hace referencia a la utilización de “unos conceptos que se privilegian; un conjunto de presuposiciones generalmente implícitas, a partir de las cuales se inicia la argumentación, y unas reglas de inferencia para llegar a conclusiones aceptables dentro del enfoque”⁷; en este sentido, afirman los mismos autores que un enfoque implica “una perspectiva de análisis que parte de unas presuposiciones sobre la realidad de indagar y sobre la forma de investigarla,

⁵ Definición tomada de la página web oficial de la Real Academia Española: <http://www.rae.es/rae.html>

⁶ LOSADA L, Rodrigo. CASAS CASAS, Andrés. Enfoques para el análisis político. Historia, epistemología perspectiva de la ciencia política. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana. 2008.

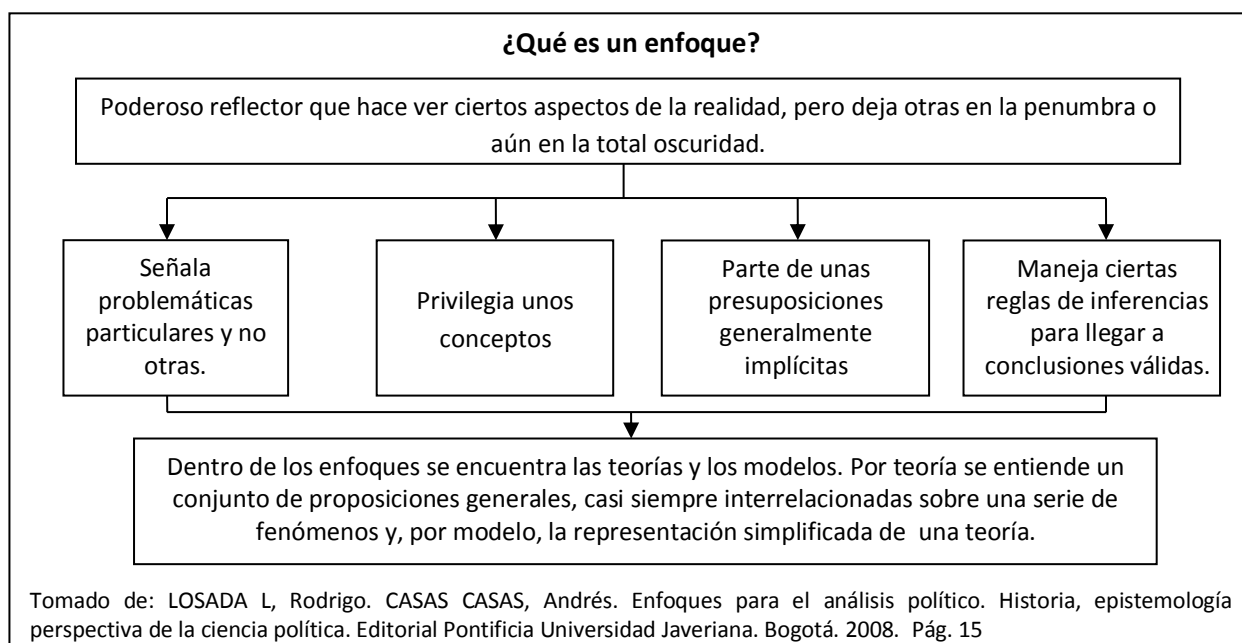
⁷ *Ibíd.* , p. 13

prefiere formularse unas determinadas preguntas, y no otras, y opta por usar un vocabulario específico”⁸.

Igualmente, siguen afirmando los autores ya citados, que “los enfoques no se definen en función de proposición alguna sustantiva sobre el llamado mundo exterior o mundo real. *Son sólo una posición de entrada para investigar ese mundo y llegar a teorías o modelos*”⁹. Muestra entonces lo anterior, que por medio de un enfoque no se está realizando descripciones sobre una realidad concreta *per se*, sino que implica una determinada forma en la cual esta realidad se pretende describir y apreciar, en suma, representa una postura particular, privilegiando unas premisas, intereses, preguntas y preferencias sobre otros, para analizar, modelar o teorizar una realidad. No es una descripción acabada y unívoca de la realidad.

En la siguiente gráfica se representará lo anterior para una mayor claridad y entendimiento.

Gráfica 1



Así entonces, el enfoque se diferencia de la teoría, pues esta última, lo que la configura como tal, es que tiene un conjunto de proposiciones genéricas, con pretensiones de ser universales, dirigidas a explicar, describir e interpretar un determinado fenómeno, es decir, “se entiende [como] un conjunto de proposiciones generales, casi siempre interrelacionadas, sobre una serie de fenómenos”¹⁰. Y por su parte, el modelo

⁸ Ibíd. , p. 50

⁹ Ibíd. , p. 15.

¹⁰ Ibíd. , p. 14

científico es la configuración ideal que representa de manera simplificada una teoría, en otras palabras, es “la representación simplificada de una teoría”.¹¹

Tomando entonces como referente lo dicho por estos autores, un enfoque se caracteriza por lo siguiente:

- a) Un enfoque pretende señalar o privilegiar unas problemáticas particulares.
- b) Un enfoque da privilegio unos conceptos
- c) Un enfoque utiliza unas presuposiciones implícitas
- d) Un enfoque utiliza o aplica, para llegar a conclusiones de validez, unas determinadas reglas de inferencia.

A partir de lo anterior, se examinará cómo el ED desarrolla estas características

a) Los problemas particulares hacia el cual apunta el ED, están derivados de la incorporación del DIDH en las políticas públicas, con el propósito de contribuir a la efectividad y satisfacción de los derechos humanos y fundamentales, y con ello lograr el despliegue máximo de las capacidades humanas, procurando que las políticas públicas sean un medio idóneo para el desarrollo humano.

b) Por otra parte, los conceptos que privilegia el ED son los derivados del discurso de los derechos humanos, haciendo especial referencia a los principios de éstos, tales como: universalidad, respeto, protección, progresividad. Igualmente privilegia los conceptos de la teoría del Desarrollo Humano, como despliegue de capacidades equivalentes a satisfacción de derechos.

c) A la par, los presupuestos implícitos que utiliza el enfoque de derechos son igualmente derivados del discurso de los derechos humanos, al igual que las posturas que defienden el enfoque de Desarrollo Humano, pues estos son lo que los estados modernos tiene como propósito asegurar, y que por medio de ellos, se logra que las personas puedan tener acceso a todos los bienes y servicios que garantizan el desarrollo de sus capacidades, logrando una vida digna para los habitantes. También utiliza otros presupuestos implícitas, tales como que los ciudadanos son titulares de derechos, y que los mismos tiene la capacidad jurídica para hacerlos exigibles, y que no son solamente sujetos de necesidades, hacia los cuales sólo debe de garantizarles beneficencia.

d) Finalmente, el enfoque de derechos utiliza una determinadas reglas de inferencia, para llegar a sus conclusiones, y estas son la instrumentalización del derecho internacional de los derechos humanos, con lo cual es posible establecer el contenido de los derechos y a partir de ahí establecer cuáles son los medios más idóneos para la

¹¹ *Ibíd.*, p. 15

satisfacción de los mismos, sirviendo esto como insumo para la formulación de políticas públicas.

Lo anterior tiene como fundamento, una serie de definiciones que se examinaron para la realización de este escrito, las cuales se resumen en la siguiente tabla.

Tabla 1

| Cuadro Comparativo de las Definiciones | | | | | | | |
|---|-----------------------|---------------------------------|---|---|--------------------------------|--|--|
| Autor Elemento destacado | OACNUDH ¹² | Víctor Abramovich ¹³ | Luís Eduardo Pérez Murcia ¹⁴ | William Guillermo Jiménez Benítez ¹⁵ | Roberto Garratón ¹⁶ | Antonio J Gonzalez Plessmann ¹⁷ | Jakob Kirkemann Boesen, Tomas Martin ¹⁸ |
| DIDDHH, como punto de partida o fundamento para la PP | X | X | X | | | | X |
| El enfoque permite garantizar derechos | X | | | X | X | X | |

¹² OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS. Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos en la cooperación para el desarrollo. En Línea: www.ohchr.org/Documents/Publications/FAQsp.pdf Pág.15. Fecha consulta: 5 de junio de 2010. Subraya fuera del texto. Negrillas fuera del texto.

¹³ ABRAMOVICH, Víctor. Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo. En línea: http://pdf2.biblioteca.hegoa.efaber.net/ebook/15560/Una_Aproximacion_al_Enfoque_de_Derechos_en_las_estrategias.pdf. Fecha consulta: 5 de junio de 2010.

¹⁴ PEREZ MURCIA, Luís Eduardo. Desarrollo, derechos sociales y políticas públicas. En: PEREZ MURCIA, Luís Eduardo. RODRIGUEZ GARAVITO, Cesar. UPRIMNY YEPES, Rodrigo. Los derechos sociales en serio: hacia un diálogo entre derechos y políticas públicas. DEJUSTICIA IDEP. BOGOTA. 2007

¹⁵ JIMENEZ BENITES, William Guillermo. El enfoque de los derechos humanos y las políticas públicas. En: Revista Civitas. no. 12; Enero-Junio, 2007

¹⁶ GARRETÓN, Roberto. La perspectiva de los derechos humanos en el diseño y ejecución de las políticas públicas. En: El enfoque de los derechos humanos en las políticas públicas. Comisión andina de juristas. Lima. 2004

¹⁷ GONZALEZ PLESSMANN, Antonio J. Políticas públicas con enfoque de derechos humanos: Una propuesta para su conceptualización. En Línea: <http://.uasb.edu.ec/UserFiles/369/File/PDF/CentrodeReferencia/Temasdeanalis2/dhdemocraciayemancipacion/antoniogonzales.pdf>. fechas de consulta: 07 de junio de 2010.

¹⁸ KIRKEMANN BOESEN, Jakob. MARTIN, Tomas. *Applying a rights-based approach. An inspirational guide for civil society. The Danish Institute for Human Rights.* En Línea: <http://www.humanrights.dk/files/pdf/Publikationer/applying%20a%20rights%20based%20approach.pdf> . Fecha consulta: 07 de junio de 2010

| Cuadro Comparativo de las Definiciones | | | | | | | |
|---|-----------------------|---------------------------------|---|---|--------------------------------|--|--|
| Autor / Elemento destacado | OACNUDH ¹² | Víctor Abramovich ¹³ | Luís Eduardo Pérez Murcia ¹⁴ | William Guillermo Jiménez Benítez ¹⁵ | Roberto Garratón ¹⁶ | Antonio J Gonzalez Plessmann ¹⁷ | Jakob Kirkemann Boesen, Tomas Martin ¹⁸ |
| Establecer los titulares de las obligaciones internacionales | | | X | | X | X | X |
| Ayuda para la cooperación internacional. | | X | | | | | |
| Relaciona el enfoque con el enfoque de desarrollo humano | X | X | | X | | | X |
| Participación democrática en la Política Pública | | X | | X | X | X | |
| Las políticas deben estar aseguradas desde un punto de vista financiero | | | X | | | | |
| Centra el enfoque en algún tipo de derechos. (DESC) | | | X | | | | |
| Elaboración propia. | | | | | | | |

2.2. Los sentidos de los derechos humanos en las Políticas Públicas

La forma como los derechos humanos logran integrarse con las políticas públicas puede verse desde dos perspectivas. Una de ellas como instrumento para la formulación de la política, y otra como propósito de la misma; sin embargo, no ha de olvidarse que cuando hablamos de ED para las políticas públicas, estamos hablando de un marco conceptual para la elaboración de la *policy*.

Esta diferencia se realiza ya que una cosa es entender como los derechos humanos, y el derecho internacional de los derechos humanos –DIDH–, ayuda a la elaboración de políticas públicas (instrumento), y otra que estas tienen como propósito fundamental contribuir al cumplimiento de las obligaciones del Estado en materia de DDHH, y lograr satisfacer los derechos fundamentales de los titulares de estos derechos.

Lo anterior implica considerar los derechos humanos, y al DIDH, como una guía que proporciona los insumos para establecer las acciones que conformaran las política pública, y ayudarán a determinar o establecer las metas a las cuales debería apuntar, y por ende posibilita la construcción de indicadores que ayudarán a determinar el nivel de satisfacción de los derechos que se logra con la implementación de las políticas públicas.¹⁹

A continuación se presentan estas dos perspectivas de integración entre los derechos humanos y las políticas públicas. Primeramente se tratará el tema de los derechos humanos como *instrumento* para la elaboración de las políticas públicas, y seguidamente se finalizará este aparte con los derechos humanos como *propósito* de los derechos humanos, sobre los cuales se harán unas pocas consideraciones, bajo el supuesto que este es el propósito prístino de la actuación estatal.²⁰

Pero antes, es importante recordar lo dicho por la Corte Constitucional de Colombia en la Sentencia T-760 de 2008, con el propósito que lo que exprese a continuación, sea aprehendido tomando como referencia esta jurisprudencia de la Corte. En esta sentencia el Tribunal Constitucional ha establecido tres condicionales básicas de observarse en toda política pública orientada a garantizar un derecho constitucional y debido a la figura jurídica del bloque de constitucionalidad, entre estos quedan los del DIDH.

La primera condición que realiza la Corte en la sentencia mencionada, es que la política pública exista efectivamente. Afirma el Tribunal que “[n]o se puede tratar de unas ideas o conjeturas respecto a qué hacer, sino un programa de acción estructurado que le permita a la autoridad responsable adoptar las medidas adecuadas y necesarias a que haya lugar. Por eso, como se dijo, se viola una obligación constitucional de

¹⁹ Sobre este aspecto ver los diferentes informes que ha producido el Programa de Seguimiento y Evaluación de la Política Pública en Derechos Humanos de la Defensoría del Pueblo de Colombia, en el cual se le ha hecho seguimiento a diversas políticas públicas desde la perspectiva de derechos, entre las cuales destaca la de Discapacidad, Vivienda digna y adecuada, Salud, Alimentaria. Cada uno de estos informes parten de una descripción acerca del contenido del derecho objeto de la política, tomando como punto de partida, tanto la normativa y jurisprudencia internacional, como la nacional (haciendo especial examen a los pronunciamientos realizados por la Corte Constitucional); enfatizando en las Observaciones Generales realizadas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU.

²⁰ Esto se sustenta, en el caso colombiano, en el artículo 2 de la Constitución Política, que establece lo siguiente: *Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.* Subrayas fuera del texto.

carácter prestacional y programática, derivada de un derecho fundamental, *cuando ni siquiera se cuenta con un plan para progresivamente cumplirla*²¹.

En este mismo sentido, la Corte establece que *“Primero, como se dijo, debe existir una política pública, generalmente plasmada en un plan. Es lo mínimo que debe hacer quien tiene la obligación de garantizar la prestación invocada. Se desconoce entonces la dimensión positiva de un derecho fundamental en sus implicaciones programáticas, cuando ni siquiera se cuenta con un plan que conduzca, gradual pero seria y sostenidamente a garantizarlo y protegerlo.”*²²

Como segunda condición la Corte dicta que *“la finalidad de la política pública debe tener como prioridad garantizar el goce efectivo del derecho. En tal sentido, por ejemplo, no puede tratarse de una política pública tan sólo simbólica, que no esté acompañada de acciones reales y concretas”*²³; con esto el tribunal constitucional, establece la necesidad de que la política pública se ejecute e implemente de forma efectiva en un plazo razonado.

Por otra parte, y como tercera condición establecida por la Corte, es que *“los procesos de decisión, elaboración, implementación y evaluación de la política pública, permitan la participación democrática. En tal sentido, la jurisprudencia ha considerado inaceptable constitucionalmente que exista un plan (1) ‘que no abra espacios de participación para las diferentes etapas del plan’, o (2) ‘que sí brinde espacios, pero éstos sean inocuos y sólo prevean una participación intrascendente.’*²⁴

Finalmente concluye la Corte que, *“la faceta prestacional y progresiva de un derecho constitucional permite a su titular exigir judicialmente, por lo menos, (1) la existencia de una política pública, (2) orientada a garantizar el goce efectivo del derecho y (3) que contemple mecanismos de participación de los interesados”*.²⁵

Son estos entonces los parámetros iniciares, que en lo que respecta a Colombia, habrán de entenderse de prioritarios para una política pública acorde con la jurisprudencia constitucional, y que podría abrir el debate a la existencia de una suerte de derechos fundamental a la existencia de políticas públicas, con el cumplimiento de estos lineamientos presentados.

Hecha esta presentación, aparece a la presentación formal de lo deseado en esta aparte.

2.2.1. DDHH como instrumento para la PP.

²¹ Corte Constitucional. Sentencia T-760 de 2008. Párrafo: 3.3.11

²² Corte Constitucional. Sentencia T-595 de 2002 (MP Manuel José Cepeda Espinosa)

²³ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-760 de 2008. MP: Manuel José Cepeda Espinosa. Párrafo: 3.3.12

²⁴ *Ibíd.* Párrafo: 3.3.13

²⁵ *Ibíd.* Párrafo: 3.3.14

Es este aparte se desarrollará el sentido o la forma cómo los DDHH sirve de instrumento para las políticas públicas. Especialmente se hace referencia a cómo el Derecho Internacional de los Derechos Humanos –DIDH–, puede guiar la elaboración de políticas públicas, y de esta forma darles un verdadero ED.

Este sentido de la relación entre DDHH como instrumento para las PP se da por varias razones. La primera de ellas, es que las normas que se contienen en la Constitución Política de Colombia han de ser, como establece el Art. 93, interpretadas acorde a “los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia”. Así el DIDH, es determinante para fijar y establecer el contenido de los derechos.

En esta labor de interpretación y dación de contenido a los derechos, es de gran importancia la labor realizada por los órganos tanto judiciales (como los tribunales, ya sean internacionales o naciones) como de los órganos técnicos de las organizaciones multilaterales, como la ONU o la OEA, como se presentará. Otra de las razones por la cual se presenta la relación antes expresada, es que, como afirma Carlos Villán Duran, el DIDH es un sistema conformado por principios y normas, dirigido a regular un sector de la relaciones de cooperación institucionalizada entre Estados de desigual desarrollo, aspecto este que es fundamental, el de la cooperación para el enfoque de derechos, de acuerdo a lo expresado por V. Abramovich, y resaltado anteriormente.

Así las cosas, el Estado colombiano por medio de los tratados sobre derechos humanos, se ha comprometido con la comunidad internacional para la realización de determinadas actuaciones: promover, garantizar, respetar y satisfacer determinados derechos humanos.

Estos compromisos internacionales que se despliegan de los diferentes tratados, convenciones y pactos de derecho internacional que ha firmado y ratificado el Estado²⁶ y, en particular, los relacionados con derechos humanos, se convierten así en las base sobre la cual el Estado debe actuar, pues gracias al bloque de constitucionalidad²⁷, ellos se incorporan a la normativa interna, con lo cual el Estado debe realizar acciones que procuren su respeto, garantía y protección; pues ellos, al igual que la Constitución representan el marco jurídico a partir del cual se va a realizar la acción pública.

²⁶ Los cuales pueden ser Declaraciones, Pactos, Convenciones o Protocolos, ejemplos de estos son: La Declaración Universal de los Derechos Humanos, Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Declaración sobre el derecho al desarrollo, por el Sistema Universal; y la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, Convención Americana Sobre Derechos Humanos, Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador", por el sistema Regional de derechos humanos.

²⁷ El Bloque de constitucionalidad, es la figura jurídica por medio de la cual se integran al texto constitucional determinada normativa, principalmente internacional y sobre derechos humanos, dándoles rango constitucional, dando como resultado un sólo cuerpo normativo, logrando con ello que los estándares internacionales sobre derechos humanos se incorporen a la normativa interna del Estado, y que al tener rango constitucional, tiene igual fuerza vinculante. Al respecto confrontar con los artículos 53, 93, 94 y 214 de la Constitución Política de Colombia.

Así mismo, estos instrumentos internacionales han creado una serie de organismos²⁸ que tienen a su cargo la vigilancia, promoción y fortalecimiento de los derechos allí contenidos, conformando un sistema de protección, promoción y fortalecimiento de los derechos humanos, al cual el Estado debe rendir informes sobre las acciones que ha desplegado en procura de respetar, garantizar y promover los derechos humanos contenidos en los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos.

En cumplimiento de sus funciones, estos órganos, entre los cuales se encuentran la Corte Interamericana de Derechos Humanos y el Consejo Económico y Social de la ONU –ECOSOC–, entre otros, han creado estándares que otorgan contenidos más precisos a esta normativa internacional en materia de derechos humanos, es decir, han ido asignando contenido a los derechos, fijando con mayor claridad no sólo las obligaciones negativas del Estado sino también las obligaciones positivas de éste, por medio de una interpretación razonable de los tratados sobre derechos humanos que da cuenta de las dificultades estructurales de la realidad; en otras palabras, dan sentido a los derechos humanos estableciendo criterios de interpretación y aplicación, dándoles definición y sentido a partir de fenómenos reales, y no dogmáticos.

Así, la asignación de contenido y alcance a los derechos humanos, por parte de los órganos de derecho internacional, se realiza a través de diferentes actos en desarrollo de las competencias que los mismos instrumentos de derecho internacional les ha asignado; entre estos actos están: Recomendaciones, Sentencias Condenatorias al Estado por no cumplir sus obligaciones en materia de derechos humanos e Informes de situaciones, ya sea por país o por derecho, Observaciones Generales, como también documentos pedagógicos.

Algunos de estos actos son de obligatorio cumplimiento para el Estado, como las Sentencias Condenatorias, en las cuales se le da alcance a los derechos, pues en ellas se establece qué conductas del Estado son violatorias de los derechos humanos; los demás actos, establecen el contenido de los derechos humanos, pues se determina cómo ellos pueden ser promovidos, garantizados y satisfechos por el Estado.

Estas obligaciones, tradicionalmente, se han diferenciado entre las que implican un “no hacer” y aquellas que implican “un hacer” por parte del Estado, lo que ha llevado a que se relacionen con un determinado tipo de derecho. Así, para la primera, se ha relacionado con los derechos civiles y políticos y, para la segunda, con los derechos económicos sociales y culturales (DESC).

²⁸ Para el sistema regional, tenemos, por ejemplo: Corte interamericana de derechos humanos (COIDH), la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), Comisión Económica para la América Latina y el Caribe (CEPAL) y del Instituto Interamericano sobre derechos Humanos (IIDH); los cuales se desprenden a su vez de la Organización de Estados Americanos (OEA) y; para el sistema universal, que se desprende de la Organización de Naciones Unidas (ONU), están, entre otros: Consejo de Derechos Humanos, Consejo Económico y Social –ECOSOC–, ACNUR y la Comisión de Consolidación de la Paz de las Naciones Unidas.

La anterior posición –acerca de la obligación de hacer y no hacer de acuerdo al tipo de derecho– ha sido reformulada. Ahora se concibe que tanto de los derechos civiles y políticos como los DESC emana una serie de obligaciones de “hacer” y de “no hacer” sin importar el tipo de derecho; bajo el supuesto que la obligación del Estado, por el derecho internacional de los derechos humanos, es respetar, promover, garantizar y promocionar los derechos contenidos en los instrumentos internacionales.²⁹

En este punto es importante hacer referencia al principio de progresividad³⁰ de los derechos que acapara lo antes dicho, este principio es una institución propia del DIDH, que supone por lo menos tres situaciones. La primera de ellas, es que el Estado se encuentra obligado, tanto por la normativa internacional como la interna, a diseñar políticas públicas, con el fin de desarrollar las cuatro obligaciones generales de los derechos humanos: reconocer, respetar, garantizar y satisfacer, concretamente su obligación de actuar, es decir, de hacer. Acá es importante resaltar lo dicho por la Corte Constitucional en la sentencia de revisión de Tutela 760 de 2008, cuando negando que la condición de *prestacional*, es propia de una categoría de derechos, los DESC, sino que corresponde a una *faceta* del derecho; según la Corte, “Es un error categorial hablar de ‘derechos prestacionales’, pues, como se dijo, todo derecho tiene facetas prestacionales y facetas no prestacionales”³¹; decir, como ya se presentó, implica obligaciones de hacer (faceta prestacional) y obligaciones de no hacer (faceta no prestacional)

La segunda situación que se presenta, es que dichas políticas públicas deben partir de unos contenidos mínimos acordados y reconocidos por la comunidad internacional por medio del DIDH, en especial de los DESC; a partir de los cuales, el Estado tiene la obligación de aumentar cualitativamente y cuantitativamente las acciones encaminadas al cumplimiento de las obligaciones internacionales derivadas de los derechos humanos; es decir, la obligación de avanzar a partir de mínimos, una obligación de hacer.

Como tercera situación está que el Estado no puede implementar medidas que tengan como efecto, la merma en el cumplimiento alcanzado en relación con las obligaciones internacionales antes indicadas, salvo que existan razones válidas y suficientes que así lo determinen; es decir, la obligación de no retroceder sin justa causa.

²⁹ Para verificar este argumento, solo es necesario observar los diversos tratados sobre derechos humanos que ha firmado y ratificado el estado colombiano; entre los cuales se puede destacar: Convención Americana de Derechos Humanos –Pacto de San José–, Protocolo Adicional de San Salvador sobre DESC, Declaración Universal de los Derechos Humanos y Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y culturales –PIDESC–.

³⁰ Para desarrollar este principio se toma el siguiente texto: UPEGUI MEJÍA, Juan Carlos. Doce tesis en torno al concepto de Estado Social de derecho. Discurso Jurisprudencial, elementos, Usos. Instituto de estudios constitucionales Carlos Restrepo. Departamento de publicaciones Universidad Externado de Colombia. 2009

³¹ CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. MP: Manuel Cepeda. Sentencia T-760 de 2008. Párrafo: 3.3.3.

De esta forma, los hacedores de las políticas públicas deberán estar al tanto de lo expresado por estos órganos, tanto los judiciales, como los que no lo son, pues estos han sido a quienes la comunidad internacional, les ha dado la facultad para otorgar contenido a los derechos humanos, como también lo referente al tema del desarrollo humano.³²

Este punto es de gran importancia, pues en algunas ocasiones a los hacedores de la *policy*, por la misma estructura de las normas que establecen los derechos, se le ha dado una discrecionalidad técnica para la elaboración de la misma, y que si bien esto proporciona un abanico de posibilidades, debe entenderse que esta discrecionalidad no debe ser sinónimo de arbitrariedad, sino por el contrario, las diferentes vías con las que cuentan los *policy maker*, deben estar acordes a lo establecido por estos órganos internacionales, pues de lo contrario, no se estaría actuando acorde a los lineamiento de los derechos internacionales, dando legitimidad a la actuación estatal.

En igual sentido, acudir a las interpretaciones que han dado los órganos internacionales sobre el contenido y la forma como ha de interpretarse el sentido de un derecho, da herramientas a los hacedores de la política, como también a los analistas de las mismas, pues de ellos pueden desplegarse, identificar o construir indicadores, que si bien han sido pensados para determinar la satisfacción de un derecho, por todo lo antes dicho, también servirían para la evaluación y análisis de la política pública; lo cual, posibilitaría puntos en común sobre cuáles son los puntos estratégicos hacia los cuales se debe dirigir la *policy*, contribuyendo a la exigibilidad de los derechos y a la progresividad en la satisfacción de los mismos, posibilitando un diálogo entre el hacedor de la política, el analista y el titular del derecho.

En cuanto a la posibilidad de construir o identificar indicadores, destaca el trabajo realizado por el ECOSOC y del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, quien a partir de sus “Observaciones Generales” –OG–, ha dado interpretación de los contenidos mínimos de los derechos consagrados en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales³³, en cumplimiento de lo establecido entre los artículos 16 y 21 del mismo Pacto.

Estas OG tienen como propósito

transmitir la experiencia adquirida [por el Comité] hasta ahora en el examen de esos informes a todos los Estados Partes a fin de facilitar y promover la aplicación ulterior del Pacto; señalar a su atención las deficiencias puestas de manifiesto por un gran número de informes; sugerir mejoras en el procedimiento de presentación de informes, y estimular las actividades de los Estados Partes, las organizaciones internacionales y los organismos especializados interesados en lo concerniente a lograr de manera **progresiva y eficaz la**

³² Sobre este punto, recuérdese que la Organización de las Naciones Unidas, tiene el Programa para el Desarrollo –PNUD–.

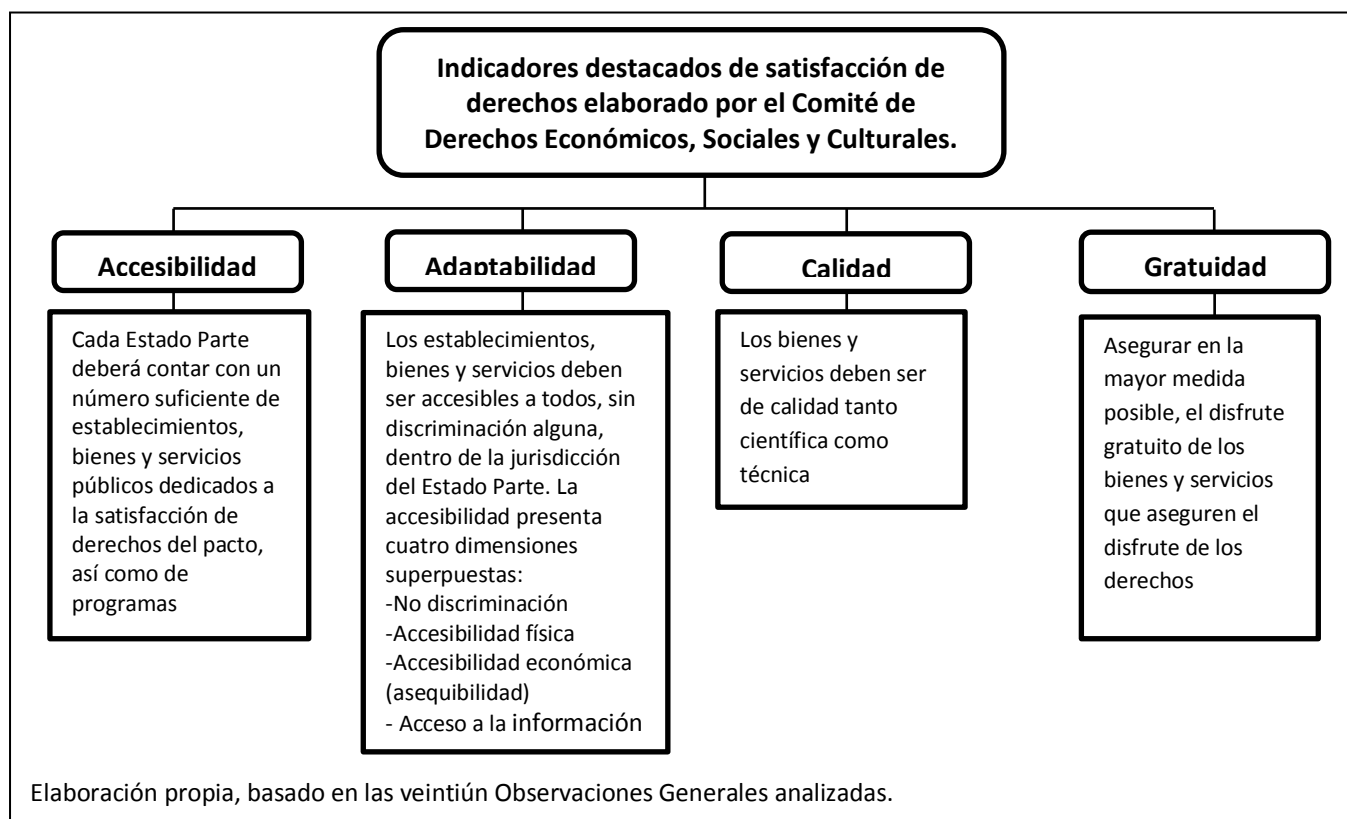
³³ Pacto aprobado y ratificado por el Estado colombiano mediante la Ley 74 de 1968.

plena realización de los derechos reconocidos en el Pacto. Siempre que sea necesario el Comité, habida cuenta de la experiencia de los Estados Partes y de las conclusiones a que haya llegado sobre ellas, podrá revisar y actualizar sus observaciones generales.³⁴

En las 21 OG que ha elaborado el Comité³⁵ una diversidad de indicadores sobre los cuales ha de evaluarse la satisfacción, entre los cuales se destacan los siguientes: Accesibilidad, Adaptabilidad, Calidad y Gratuidad. En la siguiente gráfica se presentan, dada la gran importancia que tiene para el enfoque de derechos, y a que sirven, sin duda, para los hacedores de las políticas públicas.

En las veintiún OG analizadas que ha elaborado el Comité³⁶ se establece una diversidad de indicadores sobre los cuales ha de evaluarse la satisfacción de un derecho, entre los cuales se destacan los siguientes: Accesibilidad, Adaptabilidad, Calidad y Gratuidad. En la siguiente gráfica se presentan, dada la gran importancia que tiene para el enfoque de derechos, y a que sirven, sin duda, para los hacedores de las políticas públicas.

Grafica 2



³⁴ COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. I Observaciones Generales Adoptadas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Introducción: finalidad de las observaciones generales. Párrafo 3.

³⁵ Al respecto ver En Línea: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/comments.htm>. Fecha de consulta 6 de enero de 2011

³⁶ Al respecto ver En Línea: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/comments.htm>. Fecha de consulta 6 de enero de 2011

2.2.2. Los Derechos Humanos como Propósito de las Políticas Públicas.

A partir de los resultados logrados por los intérpretes autorizados de los derechos, se ha establecido que la protección de los derechos debe realizarse de dos formas; por un lado la “protección defensiva” y, por el otro, la “protección progresiva”; entendiendo que una vez los derechos estén satisfechos –protección progresiva–³⁷ el Estado sólo los puede limitar en casos puntuales –protección defensiva–; pero en principio se entiende que tal acción es violatoria del derecho internacional de los derechos humanos y de la constitución³⁸. Por otro lado, hay quienes piensan que la protección defensiva se debe entender como una obligación de no regresividad, lo cual “implica un control <<agravado>> del debido proceso sustancial: [...] por ejemplo la no afectación de la sustancia del derecho, el análisis medio/fin que propone la norma, el análisis de proporcionalidad”.³⁹

Según lo expuesto, la acción del Estado debe estar dirigida a la consecución de los derechos humanos –obligación de hacer–⁴⁰ y, una vez satisfechos, u ostenten un determinado nivel de satisfacción, el Estado no puede realizar acciones que vayan en detrimento de los niveles alcanzados de satisfacción –obligación de no hacer–.

Por lo tanto, el objetivo que debe propender el enfoque de política pública con enfoque de derechos, es la elaboración de políticas públicas que tiendan al respeto, protección, garantía y promoción de los derechos humanos, asegurando el despliegue de las capacidades humanas y, así mismo, la evaluación de una política pública deberá realizarse para determinar el impacto de ella en el cumplimiento de estos objetivos, y no privilegiando la evaluación de resultados de costo-beneficio.

Por otra parte, las políticas públicas con enfoque de derechos, asumen el derecho internacional de los derechos humanos como objetivo y como límite al accionar del Estado, como ya se mencionó, entendiendo que toda acción pública debe partir de su respeto, conforme con los principios de universalidad, interdependencia, inalienabilidad, igualdad y no discriminación.⁴¹

³⁷ Si bien, esta protección progresiva se ha establecido principalmente para los DESC, por el principio de interrelación entre los derechos humanos, también se pueden establecer para los derechos civiles y políticos.

³⁸ PEREZ MURCIA, Luís Eduardo. Otros. Op. Cit. Capítulo primero.

³⁹ ABRAMOVICH, Víctor. COURTIS, Christian, Op. Cit. , p. 96

⁴⁰ De acuerdo a esta obligación se desprenden tres (3) tipos de acción: “*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. Conf. PEREZ MURCIA, Luís Eduardo. Otros. Op. Cit. Capítulo segundo.

⁴¹ Estos principios se desprenden de los tratados de derechos humanos, tales como: La Declaración Universal de los Derechos Humanos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos,

Por el primero de estos principios, universalidad, se entiende que “todas las personas, sin distinción de ninguna clase, son titulares de los mismos derechos”⁴²; por el segundo, interdependencia, se entiende que “todos los derechos humanos gozan de igual jerarquía e importancia para garantizar la dignidad humana”⁴³; con el tercero, inalienabilidad, “refiere a que los derechos humanos son tan esenciales para el desarrollo de una vida digna, que sus titulares no pueden renunciar a ellos”⁴⁴ y; con los últimos, igualdad y no discriminación, se deduce que ambos derechos “se retroalimentan permanentemente.

Solo es posible realizar el derecho a la igualdad cuando se encuentra libre 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”⁴⁵.

De esta última dupla de derecho –igualdad y no discriminación–, se ve claramente la dualidad de obligaciones que tienen los Estados respecto a los Derechos Humanos, pues como se puede intuir el principio de igualdad pretende una acción del Estado – obligación de hacer o protección progresiva–, mientras que la obligación de no discriminar, obliga al Estado a abstenerse de ejercer acciones discriminatorias – obligación de no hacer o protección defensiva–.

Finalmente, la relación que se presenta entre los instrumentos de derechos humanos y el desarrollo humano,

[es en el entendido que ambos se][...] aproximan suficientemente en cuanto a motivos y preocupaciones para ser compatibles y congruentes, y son suficientemente diferentes desde el punto de vista de su concepción y estrategia para complementarse entre sí provechosamente. Tanto los derechos humanos como el desarrollo tienen como propósito promover el bienestar y la libertad sobre la base de la dignidad y la libertad inalienable de todas las personas. El objetivo del desarrollo humano es el disfrute por todas las personas de todas las libertades fundamentales [...] los derechos humanos y el desarrollo humano comparte la preocupación por los resultados necesarios para mejorar la vida de las personas, pero también por la mejora de procesos. Está centrado en las personas y por eso reflejan un interés fundamental porque las instituciones, las políticas y los procesos tengan mayor participación y cobertura más amplia posible, respetando la capacidad de todas las personas.⁴⁶

Aparte de esta corriente normativa, basada en el derecho internacional de los derechos humanos, existen otras perspectivas para abordar el enfoque de derechos;

⁴² Ibid., p. 81

⁴³ Ibid., p. 83

⁴⁴ Ibid., p. 84

⁴⁵ Ibid., p. 84

⁴⁶ OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS. Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos en la cooperación para el desarrollo. En Línea: www.ohchr.org/Documents/Publications/FAQsp.pdf Pág.15. Fecha consulta: 18 de Noviembre de 2008. Subraya fuera del texto

entre éstas están las que se basan en la lucha y debates sociales, culturales y políticos en los distintos hemisferios relacionados con las reivindicaciones que algunos sectores de la sociedad han logrado, como los indígenas, GLBT, entre otros; y, por otra parte, un enfoque relacionado más con la noción de ciudadanía, relacionándola con el derecho a la participación, el cual ha sido un “cambio significativo para pasar de ‘un entendimiento técnico’ a un entendimiento político de desarrollo”⁴⁷; pues “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”⁴⁸. Esta escisión que se presenta entre diferentes criterios para abordar el enfoque basado en derechos, es parcialmente engañosa; pues todas derivan de la reivindicación de derechos consagrada en los instrumentos de derechos humanos.

Consideraciones Finales

Con lo anterior, es posible entender el enfoque de derechos como una perspectiva para diseñar las políticas públicas, las cuales deben impulsar el desarrollo humano, en un proceso de concertación entre el Estado y la sociedad civil⁴⁹, lo cual plantea la posibilidad de que el enfoque de derechos se convierta en el integrador de diversas disciplinas –derecho, ciencias políticas, economía y la sociología–; buscando con ello, como principal objetivo, la conexión entre las ciencias jurídicas y las ciencias políticas, entre lo jurídico-normativo –Derecho Internacional de los derechos humanos y los desarrollos acerca del contenido y alcance de los mismos que realizan los órganos del derecho internacional- y lo politológico – la acción pública del Estado-.

Por otra parte, la fundamentación de políticas públicas, por medio de un enfoque de derechos, como se insistió, generan tres conexiones en la relación derecho-desarrollo humano-políticas públicas, estas son: a) la incorporación de los derechos como ámbito de valoración del bienestar, b) la incorporación de los derechos y las libertades como fundamento del concepto de desarrollo humano y c) la propuesta de integrar los derechos como marco de acción a las políticas de desarrollo.

⁴⁷ VALLENAS, Katuna; ALZA, Carlos. Gobernabilidad, desarrollo y democracia: Un enfoque de derechos humanos en las políticas públicas. En: Derecho y sociedad. Año. XV, no. 22, 2004.

⁴⁸ PEREZ MURCIA, Luís Eduardo. RODRIGUEZ GARAVITO, Cesar. UPRIMNY YEPES, Rodrigo. Los derechos sociales en serio: hacia un diálogo entre derechos y políticas públicas. DEJUSTICIA IDEP. BOGOTA. 2007. p. 87

⁴⁹ JIMÉNEZ BENITES, William Guillermo. El enfoque de los derechos humanos y las políticas públicas. En: Revista Civitas. no. 12; Enero-Junio de 2007. p. 34

Así, el enfoque de derechos es un marco conceptual para la elaboración de políticas públicas, consistente en la integración del derecho internacional de los derechos humanos en los planes de acción elaborados por los gobiernos; mientras el enfoque de capacidades es, igualmente, un marco conceptual para determinar las necesidades de las personas que luego han de ser satisfechas por la acción estatal, son entonces, los estándares a partir de los cuales va a evaluar el bienestar individual, expresado en el despliegue o no de las capacidades individuales, que a su vez se entienden como libertades, y están equiparadas con los derechos fundamentales.

Esta es la relación que se presenta entre ambos enfoques, es una relación de complementación, mientras una determina las necesidades (enfoque de capacidades), el otro enfoque (el de derechos), es la guía para el diseño de las políticas públicas dirigidas al desarrollo de las capacidades individuales. Como afirma Sen: “El éxito de una sociedad ha de evaluarse, desde este punto de vista, principalmente en función de las libertades fundamentales de que disfrutaban sus miembros”⁵⁰, igualmente establece que “la libertad no es sólo la base de la evaluación del fracaso sino también un importante determinante de la iniciativa individual y de la eficacia social. El aumento de la libertad mejora la capacidad de los individuos para ayudarse a sí mismo, así como para influir en el mundo, y estos temas son fundamentales para el proceso de desarrollo”.⁵¹

De lo expuesto en este escrito, es posible afirmar que la importancia y/o utilidad del enfoque de derechos para las políticas públicas, es entenderlo como un marco conceptual o instrumento para la elaboración de éstas, que parte, para su diseño, del derecho internacional de los derechos humanos, tomando, no sólo los tratados sobre DDHH suscritos por el Estado que quedan supeditados a las obligaciones establecidas en ellos (obligaciones de hacer y obligaciones de no hacer), sino también debe privilegiar los contenidos asignados por parte de los órganos internacionales y nacionales, como interpretes autorizados de los derechos humanos; y su diseño con este enfoque, tiene como propósito fomentar el desarrollo humano y las capacidades humanas, entendiendo por esto, el disfrute de los derechos humanos y fundamentales en sus niveles más altos, al igual que la exigibilidad en la progresividad de su satisfacción, los cuales habrá de servir de indicadores para el seguimiento de las políticas públicas; igualmente, procura por la participación ciudadana, elemento esencial, tanto en la elaboración, implementación como en el seguimiento a las políticas públicas y, finalmente, deberán estar aseguradas administrativa y financieramente.

De acuerdo a lo anterior, el enfoque de derechos presenta nuevos elementos a adoptar por el enfoque predominante de políticas públicas, particularmente en su

⁵⁰ SEN, Amartya. Desarrollo y libertad. Planeta. Barcelona. 2000, p. 34-35

⁵¹ Ibid., p. 35

diseño, elementos que antes, si bien no necesariamente excluidos, no tenían un lugar de privilegio. Entre estos elementos está la nueva concepción del destinatario de las políticas públicas, esto es un sujeto de derechos, y no con necesidades, es decir, un sujeto al cual es necesario garantizarle la satisfacción de sus derechos, y no unos sujetos a los cuales sólo debe dárseles beneficencia.

Igualmente, otro de los nuevos elementos que aporta el enfoque de derechos, es que para el diseño de las políticas públicas, debe antes realizarse un estudio conceptual del o de los derechos que la política pública pretende satisfacer, incorporando las interpretaciones autorizadas de los órganos técnicos, y los órganos judiciales, tanto internacionales como nacionales, encargados a fin de cuentas de dar contenido a los derechos humanos y fundamentales, e incorporar estos contenidos como estándares de satisfacción de derechos, que luego habrán de servir para el seguimiento y evaluación de la política pública.

Sin embargo, si bien desde el enfoque de derechos es necesario incorporar algunos elementos a los enfoques predominantes de políticas públicas, es posible adaptar algunas de estas formas al enfoque de derechos, como por ejemplo el modelo de implementación participativo; como también es posible adaptar los modelos de evaluación, en los cuales se evalúan los medios, los resultados, el impacto, eficiencia de la políticas públicas, al igual que la satisfacción que produce, pero sin perder como punto de referencia los estándares establecidos por los órganos técnicos y judiciales, encargados de la interpretación de los derechos.

Finalmente, puede considerarse que el enfoque de políticas públicas con enfoque de derechos representan una reivindicación de los derechos incorporados en el derecho internacional de los derechos humanos; lo que “constituye una manifestación de vigor y madurez de una sociedad, un signo de progreso hacia una meta representada por la autonomía humana frente a cualquier otra realidad social que pretenda ser asumida como <<dato>>”⁵², como ocurre cuando solamente se busca la eficiencia en términos de costo-beneficio del actuar del Estado.

⁵² ZAGREBELKY, Gustavo. El derecho Dúctil. Ley, derechos, Justicia. Madrid: Trotta, 1999. p. 84.

BIBLIOGRAFÍA

ABRAMOVICH, Víctor. Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo. En línea: http://pdf2.biblioteca.hegoa.efaber.net/ebook/15560/Una_Aproximacion_al_Enfoque_de_Derechos_en_las_estrategias.pdf. Fecha consulta: 5 de junio de 2010. Negrilla fuera del texto.

_____. COURTIS, Christian. Los derechos sociales como derechos exigibles. Madrid: Editorial Trotta. 2002.

AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. Estudio Introductorio. Introducción. MAJONE, Giandomenico. Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas. Colegio nacional de ciencia política y administración pública. FCE, 2005, México.

AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. Recepción y desarrollo de la disciplina de Política Pública en México. En: Un estudio introductorio Sociológica. año 19, no. 54; enero-abril, 2004.

ALMOND, Gabriel A. Una disciplina segmentada: escuelas y corrientes en las ciencias políticas. México: Fondo de cultura económica. 1999.

BERNAL PULIDO, Carlos. El concepto de libertad en la teoría política de Norberto Bobbio. En: Revista de economía Institucional. Vol. 8, No. 14; primer semestre/2006.

BOBBIO, Norberto. Teoría General de la Política. Madrid: Editorial Trotta, 2005.

_____. Igualdad y Libertad. Barcelona: Paidós, 1993.

CUERVO RESTREPO, Jorge Iván. Las políticas públicas: Entre los modelos teóricos y la práctica gubernamental (una revisión a los presupuestos teóricos de las políticas públicas en función de su aplicación a la gestión pública colombiana). En: Ensayos sobre políticas públicas, universidad Externado de Colombia, 2007.

COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. Observaciones Generales Adoptadas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Introducción: finalidad de las observaciones generales. 1989

CRAWFORD, Sheena. WÜRTH, Anna. Training on Human Rights-Based Approaches to Development. En línea: http://files.institut-fuer-menschenrechte.de/576/DIMR_GTZ_DfID_Report-RBA-Trainings_2006.pdf. Fecha de consulta: 07 de junio de 2010

CRUZ PARCERO, Juan Antonio. El lenguaje de los derechos. Ensayos para una teoría estructural de los derechos. Madrid: Editorial Trotta, 2007.

HALD, Robert. El pasado presente y futuro de la política comparada: un simposio. En: Política y Gobierno, Vol. XII, Núm., 1. 1 Semestre de 2005.

ESCOBAR ROCA, Guillermo. Introducción a la teoría jurídica de los derechos humanos. Madrid: Trama editorial, 2005.

FERNANDEZ, Celia. Marco conceptual para la aplicación del enfoque basado en derechos humanos en la cooperación para el desarrollo. Los libros de la catarata. Madrid. 2009.

GARRETÓN, Roberto. La perspectiva de los derechos humanos en el diseño y ejecución de las políticas públicas. En: El enfoque de los derechos humanos en las políticas públicas. Comisión Andina de Juristas. Lima. 2004.

GONZALEZ PLESSMANN, Antonio J. Políticas públicas con enfoque de derechos humanos: Una propuesta para su conceptualización. En Línea: <http://.uasb.edu.ec/UserFiles/369/File/PDF/CentrodeReferencia/Temasdeanálisis2/dh-democraciayemancipacion/antoniogonzales.pdf>. fechas de consulta: 07 de junio de 2010.

HARTO DE VEGA, Fernando. Ciencia política y teoría contemporánea: una relación problemática. Madrid: Trotta. 2005.

JIMÉNEZ BENÍTEZ , William Guillermo. El enfoque de los derechos humanos y las políticas públicas. En: Revista Civitas. no. 12; Enero-Junio de 2007.

McKENZIE, Kenneth J. Diseño institucional y políticas públicas: una perspectiva microeconómica. En: Revista de economía institucional. no. 1; noviembre, 1999.

MOLINA MARÍN, Gloria. ROTH, André-Noël. MUÑOZ ECHEVERRY, Iván Felipe. ARAQUE ACEVEDO, Javier de Jesús. Marco para el análisis de políticas públicas en salud. En: Políticas públicas en salud: aproximación a un análisis. Facultad de Salud Pública "Héctor Abad Gómez". Universidad de Antioquia. 2008. En línea: guajiros.udea.edu.co/fnsp/cvsp/Políticas%20públicas%20en%20salud.pdf. Fecha consulta: 1 de junio de 2009.

MOLINET, Jonathan. Electores, políticos y burócratas: Dificultades características en el juego de políticas públicas. En: Perfiles latinoamericanos. Vol. 2, no. 3; Diciembre, 1993.

NUSSBAUM, Martha C. Las fronteras de la justicia. Consideraciones sobre la exclusión. Barcelona: Paidós. 2006.

OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS. Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos en la cooperación para el desarrollo. En Línea: www.ohchr.org/Documents/Publications/FAQsp.pdf Pág.15. Fecha consulta: 5 de junio de 2010.

PEREZ MURCIA, Luís Eduardo. RODRIGUEZ GARAVITO, Cesar. UPRIMNY YEPES, Rodrigo. Los derechos sociales en serio: hacia un diálogo entre derechos y políticas públicas. DEJUSTICIA IDEP. BOGOTA. 2007.

PETTIT, Philp. Diseño institucional y la elección racional. En: GOODIN, Robert E (Comp). Teoría del diseño institucional. Barcelona: Gedisa. 2003.

PISARELLO, Gerardo. Los derechos sociales y sus garantías: elementos para una reconstrucción, Madrid: Editorial Trotta. 2007

ROTH, André-Noël. Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación. 5 ed.: Ediciones Aurora Bogotá. 2006

_____. Enfoque y teoría para el análisis de políticas públicas, cambio de la acción política y transformación del estado. En: Ensayos sobre políticas públicas, universidad Externado de Colombia, 2007.

_____. Discurso sin compromiso: La política pública de derechos humanos en Colombia. Bogotá: Ediciones Aurora. 2006.

SEN, Amartya. Desarrollo y libertad. Planeta. Barcelona. 2000.g

SALAZAR VARGAS, Carlos. Políticas públicas & Think Tanks. Konrad Adenauer Stiftung. Bogotá. 2008.

UPEGUI MEJÍA, Juan Carlos. Doce tesis en torno al concepto de Estado social de derecho. Discurso Jurisprudencial, elementos, Usos. Instituto de estudios constitucionales Carlos Restrepo. Departamento de publicaciones Universidad Externado de Colombia. 2009

UPRIMNY, Rodrigo. Bloque de constitucionalidad, derechos humanos y nuevo procedimiento penal. En línea: www.dejusticia.org.

VALLENAS, Katuna; ALZA, Carlos. Gobernabilidad, desarrollo y democracia: Un enfoque de derechos humanos en las políticas públicas. En: Derecho y sociedad. Año. XV, no. 22, 2004.

ZAGREBELKY, Gustavo. El derecho Dúctil. Ley, derechos, Justicia. Madrid: Trotta, 1999.