

**EL ENFOQUE DE DERECHOS COMO INSTRUMENTO PARA EL DISEÑO DE LAS POLÍTICAS  
PÚBLICAS EN COLOMBIA.  
REVISIÓN DE ALGUNOS PLANES DE DESARROLLO**

MILTON ANDRÉS ROJAS BETANCUR

UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA  
INSTITUTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS  
MAESTRÍA EN CIENCIAS POLÍTICAS  
MEDELLÍN

2011

**EL ENFOQUE DE DERECHOS COMO INSTRUMENTO PARA EL DISEÑO DE LAS POLÍTICAS  
PÚBLICAS EN COLOMBIA.  
REVISIÓN DE ALGUNOS PLANES DE DESARROLLO**

MILTON ANDRÉS ROJAS BETANCUR

Trabajo de grado como requisito para optar al título de  
Magíster en Ciencias Políticas

ASESORA:

Luisa Fernanda Cano Blandón

UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA  
INSTITUTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS  
MAESTRÍA EN CIENCIAS POLÍTICAS  
MEDELLÍN

2011

## Contenido

INTRODUCCIÓN .....	7
CAPÍTULO 1. LAS ACEPCIONES DE LA POLÍTICA PÚBLICA.....	10
1.1 El enfoque de Políticas Públicas como instrumento para el ejercicio del gobierno. (Fundamentos conceptuales de las policy sciences of democracy) .....	10
1.2 Definiciones de la Política Pública como policy.....	13
1.3 Política Pública como campo de estudio. (Enfoque para el análisis de la policy) .....	20
1.3.1. Teoría de la elección racional/Public choice. ....	21
1.3.2. Enfoque secuencial/Policy cycle.....	26
1.3.3. Enfoque de redes/network theory.....	34
1.3.4. El enfoque de advocacy coalitions. ....	35
1.3.5. Tres “I”/Intereses, Instituciones, Ideas. ....	36
1.3.6. Enfoque institucionalista. ....	37
1.3.7. Modalidades de Análisis. ....	37
CAPÍTULO 2. MARCO CONCEPTUAL PARA LA ELABORACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS CON ENFOQUE DE DERECHOS.....	39
2.1 Definiciones del Enfoque de Derechos.....	43
2.2 Enfoque de Derecho y Enfoque de Desarrollo Humano .....	61
2.3 La determinación de la norma que contiene los Derechos entre Regla de Acción y Reglas de Fin.....	83
2.4 Los sentidos de los Derecho humanos en las Políticas Públicas .....	92
2.4.1. DDHH como instrumento para la PP. ....	95
2.4.2. Los Derechos Humanos como Propósito de las Políticas Públicas.....	102
Consideraciones Finales .....	106
CAPÍTULO 3. LA ADOPCIÓN DEL ENFOQUE DE DERECHOS EN ALGUNOS PLANES DE DESARROLLO.....	110
3.1 Plan de Desarrollo 2008-2011 “Medellín es Solidaria y Competitiva .....	110
3.1.1. El Enfoque de Derechos como Enfoque Transversal.....	110
3.1.2. Enfoque de Derechos con relación al Estado Social de Derecho.....	112

<b>3.1.3. Enfoque de Derechos y Cooperación Internacional.....</b>	<b>113</b>
<b>3.1.4. Enfoque de Derechos e Igualdad.....</b>	<b>113</b>
<b>3.1.5. Enfoque de Derechos y DESC. ....</b>	<b>114</b>
<b>3.1.6. El Enfoque de Derechos como Principio. ....</b>	<b>116</b>
<b>3.1.7. El Enfoque de Derechos como Política Pública.....</b>	<b>118</b>
<i>3.2 Plan de Desarrollo “Antioquia para Todos, Manos a la Obra”, período 2008-2011...</i>	<i>119</i>
<i>3.3 Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá “Bogotá POSITIVA: PARA VIVIR MEJOR” .....</i>	<i>122</i>
<i>3.4 Plan Departamental de Desarrollo “Cundinamarca, CORAZÓN DE COLOMBIA”, 2008– 2012 .....</i>	<i>123</i>
<i>3.5 Plan de Desarrollo del Departamento de La Guajira .....</i>	<i>127</i>
<i>3.6 Plan de Desarrollo Departamental “Santander Frente a las Nuevas Tendencias. ....</i>	<i>130</i>
<i>3.7 Plan de Desarrollo, “Tolima Soluciones para la Gente” .....</i>	<i>134</i>
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>136</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>140</b>

## Índice de tablas

Tabla 1 Acepciones de la Palabra <i>POLÍTICA</i> En Español vs Inglés .....	13
Tabla 2 Elementos para determinar la existencia de una Política Pública.....	18
Tabla 3 Etapas o Ciclos de las Políticas Públicas .....	27
Tabla 4 Modelos de Implementación de una Política Pública. ....	30
Tabla 5 Dimensiones de la Evaluación de Políticas Públicas .....	32
Tabla 6 Momentos de la Evaluación .....	32
Tabla 7 Dimensiones del Análisis de Políticas Públicas .....	33
Tabla 8 Modalidades de Análisis.....	38
Tabla 9 Diferencia entre enfoque, teoría y modelo .....	45
Tabla 10 Cuadro Comparativo de las Definiciones .....	55
Tabla 11 Cuadro comparativo entre HRBA-RBA-RBD .....	60
Tabla 12 Relaciones de correlación y oposición de Hohfeld.....	84
Tabla 13 Derechos como modalidades activas y pasivas según Hohfeld.....	85
Tabla 14 Ejemplos de Normas de Acción y Normas de Fin .....	88

## Índice gráficas

Gráfica 1 <b>¿Qué es un enfoque?</b> .....	43
Gráfica 2 <b>Enfoque de Derechos</b> .....	55
Gráfica 3 <b>Tipos de Libertades</b> .....	80
Gráfica 4 <b>Indicadores destacados de satisfacción de derechos elaborado por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales</b> .....	100
Gráfica 5 <b>Relación entre los derechos humanos y las políticas públicas</b> .....	105
Gráfica 6 <b>Relación entre el Enfoque de Derechos y Enfoque de Capacidades</b> .....	107

## 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, y sumando a lo anterior, 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 políticas públicas.

Es sobre estos aspectos que este trabajo de grado 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 y satisfacción progresiva de los derechos humanos.

Para el logro de este propósito en este trabajo de grado, 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.

En el trascurso 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. Dando como resultado lo anterior, un escrito dividido en tres capítulos.

El primer capítulo, denominado *Las acepciones de la política pública*, pretende evidenciar tres diferentes aspectos de las mismas. El primero de estos es las políticas públicas como un instrumento para el ejercicio del gobierno, con unas pretensiones específicas; por otra parte, y como segunda acepción, están las políticas públicas en cuanto *policy*, como conjunto integrado de programas de las autoridades públicas y, como tercera acepción, están las políticas públicas como campo de estudio y de análisis, en donde se presentarán algunos de los modelos conceptuales que se han creado para su estudio. Para la construcción de este primer capítulo, y para la recolección y análisis de la información sobre las políticas públicas se utilizaron categorías tales como: definiciones, elementos, presupuesto, objetivos del enfoque de políticas públicas. Una vez realizada la sistematización, se logró una caracterización del enfoque tradicional de política pública, en estas diferentes acepciones.

El segundo capítulo se denomina *Marco conceptual para la elaboración de políticas públicas con enfoque de derechos*, en el cual se presentan dos formas o sentidos de cómo los Derechos Humanos pueden integrarse a las políticas públicas, ya sea como propósito de las mismas, que serían las políticas públicas sobre derechos humanos; o de una forma o utilización instrumental de los Derechos Humanos en las políticas públicas, que serían las políticas públicas con enfoque de derechos, sin la pretensión de afirmar que ambas formas se excluyen, sino que se complementan.

Para este capítulo se toma en cuenta la información especializada y pertinente en cuanto contenido sobre el enfoque de derechos, igualmente los documentos analizados, fueron todos aquellos en los cuales se desarrollen temáticas acerca del contenido y alcance de los derechos humanos y, en especial, aquellos que traten sobre el desarrollo humano, ya que estos documentos establecen la relación entre satisfacción de derechos y el desarrollo de las capacidades humanas. La principal fuente que se utilizó para la elaboración de las características y elementos del enfoque de derechos, como unidad de análisis, fueron los documentos que han elaborado los órganos del derecho internacional de los derechos humanos. En este análisis se resaltarán aquellos que contienen pautas para la acción pública del Estado. Igualmente se utilizó bibliografía especializada sobre el desarrollo humano, y sentido de derechos subjetivo, en especial sobre el reconocimiento entre las reglas de fin y las reglas de acción, de lo cual se estableció la interacción y relación entre éstas y el enfoque de desarrollo humano.

Por otra parte, el tercer capítulo se dedica a la presentación de cómo algunos planes de desarrollo de la vigencia 2008-2011, tanto departamentales como de capitales de los mismos, adoptan el enfoque de derechos. A partir de la identificación de estas adopciones, se realizaron comentarios tomando como punto de partida lo expresado del enfoque de derechos en el capítulo 2.

Como comentario final de esta introducción, vale decir, que este trabajo de grado, como se mencionó antes, no tiene otra pretensión que la de presentar elementos para la discusión sobre la relación entre enfoque de derechos humanos y políticas públicas, pues aún es largo el camino para establecer una idea acabada de cómo el enfoque de derechos y políticas públicas interactúan, eso dependerá de futuras experiencias y desarrollos.

## **CAPÍTULO 1. LAS ACEPCIONES DE LA POLÍTICA PÚBLICA**

En el presente capítulo se pretende presentar las diferentes acepciones o dimensiones de la política pública. Así, en una primera parte se expondrá el enfoque de política pública como un instrumento para el ejercicio del gobierno, que surgió como una forma de hacer más eficiente la administración pública, influenciada por la coyuntura política de mediados del siglo XX. En una segunda parte, se presentará la política pública como *policy*, es decir como propósitos y/o programas de las autoridades públicas; en donde se expondrán las diferentes definiciones de la misma, y se presentará una definición propia de política pública. Finalmente, se presentará la política pública como campo de estudio, en donde se hará una presentación de las diversas escuelas y modelos conceptuales que se han creado para la aprehensión y análisis de la política pública.

### **1.1 El enfoque de Políticas Públicas como instrumento para el ejercicio del gobierno. (Fundamentos conceptuales de las *policy sciences of democracy*)**

El enfoque de políticas públicas surge a mediados del siglo XX, debido en parte, a los avances de algunas ciencias en el período de entreguerras, pues se consideró que en este período, principalmente la economía, había logrado resultados en términos cuantitativos, lo que era un elemento que debía incluirse en el análisis y elaboración de la acción pública.

Igualmente, 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”<sup>1</sup>.

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”.<sup>2</sup>

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)”.<sup>3</sup>

Así, se buscaba que las decisiones de los gobiernos fueran tomadas a la luz de criterios inobjetablemente científicos, que sean decisiones correctas u “óptimas” y, que a su vez, sean eficaces y económicamente eficientes en su producción de beneficios públicos para la comunidad; para lo cual, se tomó principalmente el Óptimo de Pareto como referente, por el cual “no será posible reasignar los recursos de tal manera que se pueda mejorar el bienestar de un grupo de individuos sin desmejorar el bienestar de otro grupo”<sup>4</sup>; es decir, el óptimo se logra siempre y cuando, al momento de la distribución de los recursos, se logre beneficios para unos, pero sin la posibilidad de desmejorar el bienestar de otro

---

<sup>1</sup> 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

<sup>2</sup> Ibíd. , p. 24

<sup>3</sup> Ibíd. , p. 29. Subrayas fuera del texto.

<sup>4</sup> MCKENZIE, Kenneth J. Diseño institucional y políticas públicas: una perspectiva microeconómica. En: Revista de economía institucional. no. 1; noviembre, 1999. p.17

grupo; en otras palabras, lo que se busca es mejorar las condiciones de bienestar de un grupo determinado, sin que se disminuyan las de otro grupo.

Lo anterior ha llevado a que

el enfoque dominante de la disciplina [Policy Sciences] ha sido entonces, 'predecisional' y racionalista, en tanto que sigue normativamente el esquema de elección racional o de soluciones racionales de problemas, cuyos pasos esenciales son: determinar el objetivo y ordenar las preferencias; indicar las opciones de acción que, por los medios que emplean y las consecuencias que ocasionan, se consideran idóneos para llegar al objetivo; comparar las opciones en términos de su eficiencia técnica y económica; elegir y poner en práctica la opción óptima eficiente; evaluar resultados, aprender y corregir.<sup>5</sup>

Lo anterior muestra entonces, que el surgimiento del enfoque de políticas públicas, es en parte una reacción a las coyunturas políticas de la época, es decir, se pretendía mostrar, como los modelos capitalistas tenían mayor eficiencia en el cubrimiento de los problemas sociales, que los modelos socialistas.

Finalmente, el enfoque de políticas públicas puede entenderse como una determinada forma de ejercer la administración pública, en donde el tema central es hacer la planeación de la acción de la administración lo más eficiente posible, en especial en lo referente a la distribución de los recursos que se destinarán a la solución de las situaciones percibidas como problemáticas por una sociedad. Igualmente, el enfoque de políticas públicas surge bajo la posibilidad de construir acciones *predecionales*, es decir, el concepto de sujeto que toman, es uno derivado de la economía, uno que se considera racional siempre y cuando maximice sus beneficios y, que por lo tanto, cuyo comportamiento es posible predecir y cambiar de acuerdo a los incentivos.

---

<sup>5</sup> 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. P. 21

## 1.2 Definiciones de la Política Pública como policy

En el idioma español, la palabra “Política” contiene por lo menos tres (3) acepciones fácilmente distinguibles, las cuales en el inglés, para cada una, tiene su palabra específica<sup>6</sup>. La primera de ellas es *polity*, como ámbito de gobierno; la segunda *politics*, como lucha por el poder; y, por último, *policy*, como programas de las autoridades públicas. Estos conceptos se amplían en siguiente cuadro, donde se presentan las diferentes acepciones, con su palabra en inglés equivalente.

Tabla 1

Acepciones de la Palabra <b>POLÍTICA</b> En Español vs Inglés		
Política como <i>polity</i> .	Política como <i>politics</i> .	Política como <i>policy</i> .
Ámbito del gobierno de las sociedades humanas, como la estructura y la organización política	Actividad de organización y lucha por el control de poder, en otras palabras, “la práctica de la competencia política, especialmente entre partidos y a través de estrategias desarrolladas por los políticos profesionales. Es la actividad dirigida a la conquista, ejercicio y mantenimiento del poder o, como algunos la denominan, es <<el arte de lo posible>>” <sup>7</sup>	Propósito y programas de las autoridad pública, es decir, como directriz o curso definido de acción, deliberadamente adoptó y perseguido para conseguir un determinado fin.
Elaboración propia a partir de: ROTH DEUBEL, Andre-Noël. Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación. Quinta edición. Ediciones Aurora. 2006. SALAZAR VARGAS. Carlos. Políticas públicas & Think Tanks. Konrad Adenauer Stiftung. 2008. Bogotá.		

Así, cuando se trata de política *–policy–* 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 destinatarios de de la políticas, aunque

<sup>6</sup> ROTH, André-Noël. Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación. 5 ed. Bogotá: Ediciones Aurora. p. 25-28. SALAZAR VARGAS, Carlos. Políticas públicas & Thinks Tanks. Konrad Adenauer Stiftung. Bogotá. 2008. p. 32

<sup>7</sup> SALAZAR VARGAS, Carlos. Políticas públicas & *Thinks Tanks*. Konrad Adenauer Stiftung. Bogotá. 2008. p. 32

no es un requisito de existencias, se habla entonces de políticas públicas. Esta acepción de política como *policy*, será la que nos ocupará la atención.

Igualmente, otro de las situaciones que se presentan al momento de abordar el tema de las políticas públicas, como objeto de estudio, es la gran cantidad de definiciones que se han realizado sobre el particular.

Entre estas definiciones<sup>8</sup>, podemos encontrar algunas tan simples como la que propone Dye, quien entiende la política pública simplemente como “aquello que el gobierno escoge hacer o no hacer”, teniendo en cuenta que este hacer y no hacer se debe derivar, en especial el no hacer, de una voluntad de la entidad gubernamental, es decir, que la política consiste en sí misma en un no hacer, pues “esta actitud es también una toma de posición, y está dando una respuesta, es decir, que al no tomar posición, está tomando posición, a la espera de que, por ejemplo, el problema se desenvuelva solo”.<sup>9</sup>

Este punto, acerca de si la omisión del gobierno en sí misma puede considerarse como política pública es algo problemática, pues, por una parte, sería necesario identificar si el asunto que se omite intervenir por medio de la política ha sido uno de aquellos que han entrado en la agenda pública y que ha sido discutido, y que fruto de la discusión se llegó a la decisión de que la mejor forma de tratarlo es *implementar* una política omisiva, es decir, que se considere que el asunto se resolverá por sí mismo, sin necesidad de intervenirlo; en este caso sería posible argumentar que sí se está en presencia de una política pública, pues se está en presencia de un acto voluntario, que tiene tras de sí un propósito.

---

<sup>8</sup> Ibid. , p. 44-45

<sup>9</sup> Ibid. , p. 46

Por otra parte, si la omisión de intervenir se ha dado porque un determinado asunto, conflicto o situación, no ha llegado a ser incluido en la agenda pública, y por ende, no ha sido discutido su posible intervención, ya sea de forma positiva o negativa por medio de una acción pública, no podría hablarse de una política pública por lo menos por dos razones. La primera de ellas, es que al no ser incluida en la agenda pública, no se ha generado ninguna discusión acerca de las posibles soluciones o de los comportamientos que es necesario cambiar para solventar la situación en cuestión, es decir, no hay ningún propósito; por lo tanto no hay ninguna manifestación, y mucho menos, un propósito claro, es decir no hay *policy*. Igualmente, y como segundo argumento, no podría considerarse como política pública, debido a que al no estar incluido en la agenda pública, el asunto en cuestión se encuentra invisibilizado, pues no ésta identificado como un asunto público, requisito indispensable para poder hablar de una política que precisamente es *pública*.

En sentido similar a Dye, y retomando las definiciones de política pública, Jaramillo, citado por Salazar Vargas, expresa que una política pública es cualquier “política elaborada por el Gobierno”. En este mismo sentido apunta Dunleavy, cuando propone como definición de política pública, que ellas son “las normas y programas gubernamentales, esto es, las decisiones que surgen como resultado del sistema político”; sumado a estas definiciones, se puede introducir la que propone Salazar Vargas, al considerar la política pública como “el conjunto de sucesivas respuestas del Estado frente a situaciones consideradas socialmente como problemáticas”.<sup>10</sup>

De lo expuesto hasta el momento, es posible identificar un elemento articulador de estas cuatro (4) definiciones: el elemento institucional, ya sea al Estado o al gobierno, como sujeto calificado a cuyo cargo está la elaboración e implementación de la política pública. Por otra parte, hay quienes dicen, como Mac Rae y Wilde, que las políticas públicas son “un curso de acción seleccionado que afecta significativamente a un gran número de

---

<sup>10</sup> Ibid. , p. 45

personas”. Como crítica a esta definición, está la propuesta por May, para quien “la nueva noción de política pública trasciende su connotación vulgar de curso de acción, para ser definida como una parte de un proceso general, junto con la clarificación de las metas, la definición de la situación del caso y de la determinación de los medios óptimos para efectuar la acción decidida”<sup>11</sup>. A pesar de no estar de acuerdo estos autores agregan dos (2) nuevos elementos: que la política pública deber afectar a un número considerable de personas; y que en ellas se debe tener unas metas u objetivos y determinados medios con los cuales se pretende llegar a ellos.

Otra definición que es importante tener presente es la que plantea Lane, para quien la política pública “es la ciencia social aplicada en varios sentidos; primero, en la identificación de la necesidad hacia la cual la política pública es dirigida (sic); segundo, en la investigación y en los resultados de las ciencias gubernamentales y tercero, en la evaluación de los programas públicos”<sup>12</sup>. Con este autor se introduce un elemento importante, que es el aspecto técnico-científico de la decisión, es decir, que la decisión que se toma por parte del gobierno como política pública se debe soportar en argumentos científicos y verificables.

Igualmente, también es posible definir una política pública como aquel “conjunto conformado por uno a varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables, de medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente por una institución u organización gubernamental, con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática”<sup>13</sup>; en donde la decisión sobre estos objetivos, se entiende que se presenta en marcos institucionales, los cuales se conciben como las reglas del juego, las rutinas

---

<sup>11</sup> *Ibíd.*

<sup>12</sup> *Ibíd.*

<sup>13</sup> ROTH DEUBEL, *Op. Cit.* , p. 27

consolidadas en el tiempo, que no aluden de manera exclusiva a reglas de carácter jurídico, sino a reglas y pautas en el tiempo, para el buen hacer en la sociedad.

Las reglas jurídicas, no son las únicas, otras reglas fuera de lo normativo son poderosas, y a veces, son las que menos se discuten; igualmente, al momento de la decisión se busca la maximización, pues “este enfoque entiende la acción de gobernar por políticas públicas como la búsqueda de la maximización de la función de utilidad pública de la manera más eficiente e inclusiva posible”.<sup>14</sup>

En este mismo sentido, se puede entender una política pública como: el conjunto de acciones planeadas, ejecutadas por actores públicos y privados que, a partir de la lectura, la sistematización y el análisis de las demandas sociales, estructuran conceptual, operativa y financieramente el conjunto de planes y proyectos que tienen por finalidad mitigar, y en ocasiones erradicar, los problemas a los que la sociedad les confiere el estatus de problema de interés general.<sup>15</sup>

Con base en las anteriores definiciones, se puede concluir que una política pública es todo ejercicio de planificación intencional, deliberado por actores gubernamentales, sociales o privados, sustentado técnicamente, que tiene establecidas unas metas y mecanismos, concretándose todo en un conjunto de respuestas sucesivas del Estado, que pretenden la solución de situaciones problemáticas, que representan necesidades colectivas.

Esta definición que se presenta no debe entenderse como un planteamiento reactivo, es decir, que sólo se genera políticas públicas como respuesta a problemas sociales ya causados, sino que permite que las políticas públicas puedan presentarse de forma

---

<sup>14</sup> 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. p. 72

<sup>15</sup> 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.

anticipada, proactiva o propositiva, para la satisfacción de un interés colectivo. Por otra parte, permite observar como una política implica un conjunto de respuestas, que a su vez implican un conjunto de decisiones por parte del Estado, es decir, una política pública no es una respuesta o acción aislada del Estado producto, igualmente, de una decisión aislada.

Asimismo, dicha definición permite tener presente que las acciones derivadas de las decisiones gubernamentales que pretenden la satisfacción de necesidades colectivas, deben tener unas metas y objetivos, que se pueden reflejar en la satisfacción –respeto, garantía y promoción– de derechos; por otra parte, la definición presentada también permite tener presente los mecanismos de acción por los cuales se pretende llegar a dichas metas o al logro de los objetivos. Finalmente, la definición hace énfasis en que tanto las decisiones como las acciones y los mecanismos para la ejecución de las mismas, deben contar con un componente técnico-científico, que les dan cierta objetividad, tanto a la decisión tomada, como al curso de acción a seguir.

Por último, según Yves Mény y Jean-Claude Thoenig, citado por Salazar Vargas, y acorde a la definición que se ha tomado de política pública, existen cinco (5) elementos para determinar la existencia de una política pública. Estos elementos se presentan en el siguiente cuadro.

**Tabla 2**

<b>Elementos para determinar la existencia de una Política Pública</b>				
<b>1.</b> Una política pública la constituye un conjunto de medidas concretas que conforman su verdadera <<substancia>>.	<b>2.</b> Las políticas públicas deben contener unas decisiones o una forma de asignación de los recursos <<cuya naturaleza es más	<b>3.</b> Una política pública se inscribe en un <<marco general de acción>>, lo que permite distinguir, en principio, una política pública de	<b>4.</b> Una política pública tiene un público (o más bien unos públicos), es decir unos individuos, grupos u organizaciones,	<b>5.</b> Finalmente, una política pública define, obligatoriamente, metas u objetivos por lograr, definidos en función de normas y de

	o menos autoritaria.	simples medidas aisladas.	cuya situación es afectada por esa política pública.	valores.
Elaboración propia con base en: SALAZAR VARGAS, Carlos. Políticas públicas & <i>Thinks Tanks</i> . Konrad Adenauer Stiftung. 2008. Bogotá. Pág. 47				

Así las cosas, no es posible confundir una política pública con un Plan de Desarrollo o incluso con una ley; pues en un plan de desarrollo y en la ley, sólo se podrían encontrar a lo sumo, los lineamientos generales de una política pública, con los enunciados políticos, los cuales deben ser desarrollados por los ministerios, agencias gubernamentales, departamentos administrativos, programas presidenciales, esto para el nivel de gobierno nacional; y por las secretarías departamentales o municipales, para el caso de los gobiernos departamental y municipal. En este sentido, argumente Roth, “usando una metáfora fisiológica, la norma jurídica, el derecho, constituye el ‘esqueleto’ de una política pública”.<sup>16</sup>

Igualmente, según la ley orgánica de los planes de desarrollo, éstos deben ser traducidos en *planes de acción* institucional, y es allí dónde empieza a definirse en términos concretos el contenido de las políticas públicas.

Finalmente, Aguilar Villanueva propone gobernar por políticas públicas, lo que implica ir más lejos que el diseño de un Plan Nacional. Dichos planes resultaban de una simulación antes que la posibilidad de lograr un real consenso. Gobernar por políticas públicas implicaría que este plan sea un parámetro de acción colectiva, que marca los límites dentro de los cuales se pueden mover las libres iniciativas de los ciudadanos y el Estado, establecer las reglas de juego, garantizando condiciones de participación, democracia y dignidad para los ciudadanos.

---

<sup>16</sup> ROTH DEUBEL, Andre-Noël. Discurso sin compromiso: La política pública de derechos humanos en Colombia. Bogotá: Ediciones Aurora. 2006. p. 61

### **1.3 Política Pública como campo de estudio. (Enfoque para el análisis de la *policy*)**

En este aparte se presentará, la política pública como campo de estudio, haciendo énfasis en la exposición de los modelos de análisis de la *policy* más conocidos. Entre estos modelos está el *public choice* –Teoría de la elección racional–, como un modelo conceptual elaborado a partir de postulados principalmente económicos; por otra parte está, y quizás el más conocido de los modelos de estudio de la política pública, el enfoque secuencial –*policy cycle*–, en el cual se divide la política pública por etapas o ciclos, con un propósito metodológico que permita su aprehensión.

Igualmente, se expone el enfoque de redes –*network theory*–, bajo la cual se entiende la política pública con el resultado de la interacción de actores que intercambian información y diversos recursos, desde una consideración descentralizada de la organización social.

Seguidamente, se expondrán las principales características del enfoque de la *advocacy coalitions*, entre las cuales se puede destacar, que considera a la política pública como un proceso de larga duración y la inclusión de elementos subjetivos y objetivos en el análisis de la misma.

A continuación se demostrará el enfoque de las Tres “I”, en donde se hace hincapié en la necesidad al momento de realizar el análisis de la *policy*, la interrelación entre Intereses, Instituciones e Ideas, y cómo cada uno de ellos se afecta mutuamente. El enfoque institucionalista, siendo el último de los que se presentan, examina la política pública sólo desde el nivel institucional, es decir sin atender a otros elementos externos a los burocráticos. Finalmente en este capítulo, se presentan algunas modalidades de análisis de la *policy*, que pueden ser transversales a cualquiera de los enfoques antes presentados.

**1.3.1. Teoría de la elección racional/Public choice.** La Teoría de la Elección Racional (TER), es el enfoque económico cuyo objeto de reflexión son los motivos que llevan a los sujetos a realizar sus decisiones; es decir, los motivos de las decisiones. Esta teoría, o enfoque como lo llaman algunos, ha tenido gran incidencia en el enfoque predominante de políticas públicas, tanto para quienes estudian la acción pública –analistas– como para los hacedores de las políticas<sup>17</sup>; pues al preocuparse por la decisión de los agentes, esta teoría tendría plena aplicabilidad tanto en la etapa de la elaboración o diseño de las políticas misma, como en el momento de la implementación; pues en estas se contemplan asuntos tan importantes como la decisión acerca de cuál de las opciones de política se va a realizar y de cómo se va a diseñar e implementar el sistema de incentivos en una estructura institucional que se utilizará para cambiar el comportamiento de los agentes por medio de la política pública.

Desde la perspectiva del Neoinstitucionalismo Económico, una política pública es una institución más que contiene incentivos para conducir a actores racionales a una situación óptima. Con esto último, la TER busca proporcionar elementos predictivos del comportamiento social.

Así, es innegable que en el origen del enfoque de políticas públicas, la TER adquiere relevancia al considerar la política como resultado de un juego de actores racionales, “toda vez que aborda los elementos más abstrusos de los procesos políticos –las decisiones individuales y colectivas de los actores políticos–, pretende manejarlos conforme a un esquema determinista”<sup>18</sup>; y por ende se “centra en las relaciones entre el

---

<sup>17</sup> PETTIT, Philp. Diseño institucional y la elección racional. En: GOODIN, Robert E (Comp). Teoría del diseño institucional. Barcelona: Gedisa. 2003. p. 75

<sup>18</sup> ALMOND, Gabriel A. Una disciplina segmentada: escuelas y corrientes en las ciencias políticas. México: Fondo de Cultura Económica. 1999. p. 87

electorado, los legisladores y los burócratas, y las implicaciones de estas relaciones, en la formulación de la política pública”.<sup>19</sup>

La principal premisa sobre la que descansa la TER y sobre la cual pretende explicar los motivos por los cuales los sujetos actúan, es que éstos son maximizadores y en el momento de tomar sus decisiones, lo único que tienen en cuenta como motivo es la maximización de sus beneficios.

Así, la TER es “un intento de lograr una explicación en términos economicistas no sólo del comportamiento del mercado, sino también de la conducta externa a él. La idea que guía esta perspectiva es que, si la economía sirve para explicar la manera en la que se comportan los agentes en contextos más o menos asimilables a un mercado, deberán servirnos igualmente para la explicación de su conducta en otros terrenos”<sup>20</sup>; por lo tanto, pretende dar explicación de los comportamientos políticos, con la convicción que los procesos políticos –las decisiones individuales y colectivas de los actores políticos– es posibles encasillarlos y manejarlos conforme a un esquema determinista<sup>21</sup>.

Su convicción se fundamenta en el supuesto de que los individuos se comportan como si fueran “positivistas lógicos” (optimizadores de sus beneficios); con lo cual “la teoría de la elección racional equivale a <<las ciencias sociales por medios economicistas>>”<sup>22</sup>; es decir, pretende la realización de las ciencias sociales con la utilización de medios – métodos, metodologías y tesis– economicistas.

---

<sup>19</sup> McKENZIE, Op. Cit. , p. 18

<sup>20</sup> PETTIT, Op. Cit. , p. 83

<sup>21</sup> ALMOND, Op. Cit. , p. 87

<sup>22</sup> PETTIT, Op. Cit. , p. 75

Esta teoría entiende entonces, que la conducta de los individuos, por tender a la maximización, es una conducta racional; y una conducta será racional solo si atiende a estos criterios<sup>23</sup>:

a. **Coherencia**: si  $A$  es mayor que  $B$ , entonces  $B$  es menor que  $A$ .

b. **Instrumentalidad**: Dados los recursos  $R1$  y  $R2$ , y las acciones  $A1$  y  $A2$ , vinculadas respectivamente a cada uno de dichos resultados, si se prefiere el  $R1$  al resultado  $R2$ , el comportamiento se orientará en el sentido de la acción  $A1$ .

c. **Transitividad**: Si  $A$  es mayor que  $B$  y  $B$  es mayor que  $C$ , entonces  $A$  es mayor que  $C$ .

Por otra parte, la TER supone que esta conducta racional del individuo la realiza por referencia a su interés egoísta, el cual bien puede ser de beneficios económicos o de aceptación social<sup>24</sup>; “la idea [de la TER] es que las consideraciones egocéntricas desempeñan un papel decisivo en la determinación de lo que hacen los individuos, en su conjunto. Así, la teoría predice que cualquier cambio en las recompensas disponibles para los agentes en función del interés egoísta se traducirá en un cambio en la conducta agregada”.<sup>25</sup>

De manera general, este enfoque considera “la política pública bajo el ángulo de un problema de acción colectiva, utiliza el individualismo metodológico y la modelización como medio de análisis y para la interpretación se apoya en algunas nociones claves como bien colectivo, juego estratégico, diferentes conceptos de equilibrio, de solución y de

---

<sup>23</sup> HARTO DE VEGA, Fernando. Ciencia política y teoría contemporánea: una relación problemática. Madrid: Trotta. 2005. p. 153

<sup>24</sup> PETTIT, Op. Cit. , p. 85

<sup>25</sup> Ibid. , p. 89

optimo”<sup>26</sup>, y considera “que las instituciones y las reglas institucionales (*institutional rules*) alteran los comportamientos de los individuos, considerandos –en conformidad con las perspectiva del individuo metodológico– como racionales y motivados por la búsqueda de su interés personal”<sup>27</sup>.

Así este enfoque, combinándolo con postulados de la *Public Choice* de la economía clásica, destaca la capacidad de las instituciones formales e informales, en incidir en las políticas públicas, sacando a “relucir el papel de las instituciones [...] proponiendo una visión renovada de éstas bajo el nombre de neoinstitucionalismo”<sup>28</sup>, buscando que “los arreglos institucionales deben generar ‘costos de transferencia’ lo más bajo posibles, para evitar la captura de las políticas de los *rent-seekers*, y garantizar así una mayor eficiencia en el uso de los recursos y, por lo tanto, mejores resultados desde el punto de vista costo-beneficio”<sup>29</sup>; así “en el campo de la política públicas, si una idea sencilla logra presentarse como objetiva, y como económica y administrativamente viable[...], esta idea va a tener mayor posibilidad de ser acogida como verdadera, y puede transformarse más fácilmente en matriz normativa o cognitiva de política, que una idea más compleja y que corresponde tal vez más a la realidad compleja de los procesos políticos”.<sup>30</sup>

Aunque la TER ha tenido y aún tiene una gran aceptación, la misma ha tenido un sin número de críticas, entre estas está la que afirma que si bien surgió del entusiasmo de los científicos sociales de buscar “poderosas regularidades y uniformidades en las propiedades de la necesidad causal o la alta probabilidad de ocurrencia, [...] han pasado por alto el hecho de que gran parte del cambio social y político no debe explicarse en

---

<sup>26</sup> ROTH DEUBEL, Andre-Noel. Enfoque y teoría para el análisis de políticas públicas, cambio de la acción política y transformación del estado. Op. Cit. Pág. 40.

<sup>27</sup> Ibid. , p. 41

<sup>28</sup> Ibid. , p. 40

<sup>29</sup> Ibid. , p. 42

<sup>30</sup> Ibid. , p. 57

función de regularidades fuertes o débiles, sino mediante conjunciones accidentales – eventos que tenían poca probabilidad de ocurrencia”.<sup>31</sup>

Otras de las críticas a la teoría de la elección racional se han centrado en las siguientes cuatro (4) direcciones<sup>32</sup>:

- a) Aquellos que sostienen que es necesario reformar la racionalidad hacia una nueva forma del mismo, denominado “racionalidad vinculada”;
- b) La crítica que realiza la sociología, que sostiene la importancia de las estructuras sociales y las formas de explicación holísticas al explicar el comportamiento; en este sentido se entiende que la TER no es más que un reflejo imperfecto de la realidad política; pues la TER “sustituye los aspectos contingentes de la elección y acción empíricas por premisas causales y generalizadoras. [...] el resultado final de esta reducción sustantiva es una definición de la elección en función de las relaciones de causa efecto; dicho en otras palabras, ¡una definición de la elección que niega la existencia de la elección! [...] [así ésta es] una noción metodológica de necesidad bastante ajena a las realidades de la elección política”.<sup>33</sup>
- c) La crítica hecha por la psicología, que afirma que los seres humanos no actúan racionalmente en el sentido que lo expone la TER, pues los motivos que pueden explicar el comportamiento humano son complejos;
- d) La crítica politológica, que expone lo inverosímil de los supuestos que utiliza la TER, así como los fallos de predicción del modelo; así “si bien la teoría de la elección racional puede ser importante para abordar algunos tipos de problemas, no es una manera satisfactoria de enfrentar los problema más importantes”.<sup>34</sup>

Las anteriores críticas y en general las que se le realizan a la TER, son resueltas por las ganancias metodológicas que proporciona, pues “esta pérdida sustantiva [reduccionismo de la TER] se considera aceptable a la luz de una ganancia metodológica: ‘El método de la

---

<sup>31</sup> ALMOND, Op. Cit. , p. 73

<sup>32</sup> HARTO DE VEGA, Op. Cit. , p. 156, que a su vez lo toma de Ward (1997: 89-100)

<sup>33</sup> ALMOND, Op. Cit. , p. 89

<sup>34</sup> Cita tomada de una pregunta a Robert Dahl sobre la importancia de la TER en la ciencia política, la cual se encuentra en: El pasado presente y futuro de la política comparada: un simposio. En: Política y Gobierno, Vol. XII, Núm., 1. 1 Semestre de 2005. p. 131.

regularidad postulada decididamente es más eficiente, porque permite la fácil generación de hipótesis y ofrece una explicación única y parsimoniosa del comportamiento”.<sup>35</sup>

A pesar de las críticas, sobre la base de los supuestos mencionados, la corriente de la TER ha sido la perspectiva prevalente para la elaboración de políticas públicas, de modo que la política es el resultado de las interacciones entre actores racionales.<sup>36</sup>

**1.3.2. Enfoque secuencial/Policy cycle.** Según este enfoque secuencial, la política pública se ha dividido en cinco (5) etapas o ciclos, que pretende descomponerla en una secuencia lógica para su análisis. Esta división, que fue propuesta por Charles O. Jones, representa el desarrollo de una política pública en los siguientes pasos:

- a) Identificación del problema,
- b) formulación de soluciones o acciones,
- c) toma de decisiones,
- d) Implementación y
- e) Evaluación.

El aspecto relevante de este enfoque, según Roth, es el potencial metodológico de esta división, ya que presenta la “política pública como una sucesión de secuencias que corresponden a la representación clásica y racional de la política con sus distintos escenarios y actores”; sumando a esto, “el modelo es lo suficientemente general como para permitir su utilización para cualquier política, y facilita la delimitación del objeto de estudio”.<sup>37</sup>

En el siguiente cuadro, se presentan cuatro (4) de las etapas enunciadas, ya que se incluye “la identificación del problema” y “la toma de la decisión” en la etapa de “formulación de

---

<sup>35</sup> *Ibíd.* , p. 88

<sup>36</sup> MOLINET, Jonathan. Electores, políticos y burócratas: Dificultades características en el juego de políticas públicas. *En: Perfiles latinoamericanos*. Vol. 2, no. 3; Diciembre, 1993. p. 37-69

<sup>37</sup> ROTH DEUBEL. Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación. *Op. Cit.* , p. 49

soluciones de acción” y, por otra parte, se incluye la etapa de “análisis de la política pública” como una etapa posterior a “la evaluación”. La razón de esto se explicará más adelante.

A continuación se presenta cada una de las etapas, con las acciones que se realizan en el interior de cada una, como también los actores que intervienen en cada fase y, finalmente, se mencionan los posibles productos o resultados con los cuales culmina cada ciclo.

**Tabla 3**

<b>Etapas o Ciclos de las Políticas Públicas</b>				
	<b>Formulación</b>	<b>Implementación</b>	<b>Evaluación</b>	<b>Análisis</b>
<b>Acciones</b>	-Elaboración de respuesta a una situación percibida como problemática, por la sociedad. -Estudio de soluciones -Adecuación a los criterios. -Decisión.	-Ejecución. -Gestión y administración. -Producción de efectos.	-Reacciones a la acción. -Juicio sobre los efectos. -Expresión -Medición de datos.	-Explicar hechos pasados. -Analizar elementos relevantes en la política pública.
<b>Actores.</b>	Parlamentos, presidente, ministros, alcaldes, gobernadores, gremios, organizaciones públicas y sociales, ONG, etc.	Administración, públicos, ONG, empresas privadas, etc.	Medios, expertos, administración pública, responsables políticos, organizaciones políticas y sociales, gremios, afectados, ONG, etc.	Expertos, organizaciones políticas, sociales y académicas.
<b>Producto</b>	Propuesta de una respuesta.	Impacto sobre el terreno	Acción política o reajuste.	Transformar información.
Elaboración propia con base en: Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación. Quinta edición. Ediciones Aurora. Bogotá. 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.				

Igualmente, otro valor de esta división es que permite el análisis de la política pública, pues entenderla como una serie de etapas o de secuencias lógicas es un instrumento

metodológico que se ha elaborado para facilitar la recolección, organización y clasificación de la información.

Si bien es una simplificación de la realidad entender las políticas públicas de esta forma, permite observar la realidad por medio de unos “filtros conceptuales”, con el propósito de facilitar su organización y entendimiento. Además, este modelo de ciclos o etapas es posible utilizarlo en cualquier política y también facilita la delimitación del objeto de análisis. Otra ventaja de este modelo, es que permite romper con el enfoque jurídico, el cual es reemplazado por un enfoque más sociológico y politológico, lo que permite ampliar los contextos en los cuales se desarrolla la política pública. Finalmente, este enfoque permite también, focalizarse más en los procesos que en las instituciones, y en los efectos concretos que produce la política pública.<sup>38</sup>

Ahora bien, la decisión sobre el asunto a intervenir, entendido como una necesidad de interés colectivo, hace parte de la primera parte del ciclo de la política pública, en la cual se tiene en cuenta la identificación, construcción del problema y puesta de éste en la agenda pública. En estos tres pasos primarios, de la primera parte del ciclo de las políticas públicas, se establecen relaciones entre individuos-actores y de éstos con las instituciones, las que determinarán cuál de los problemas, o de las representaciones que los distintos actores hagan de los mismos, logra ser incluida en la agenda pública, y que por lo tanto, por lo menos, será estudiada por los encargados de hacer la política pública, los *policy markers*, para una futura intervención en el asunto problemático, que ya pasa de la esfera privada a la pública, y que adquiriría el nivel de asunto público o de interés colectivo.

De acuerdo con lo anterior, para algunos autores<sup>39</sup> “la formulación de una política se da cuando un problema que afecta a la comunidad llega a ser percibido por la sociedad como

---

<sup>38</sup> ROTH DEUBEL, Op. cit. , p. 41-55; y SALAZAR VARGAS, Op. cit., p. 67-71

<sup>39</sup> 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

una situación socialmente problemática y, para la cual, el Estado debe generar la solución; [...] lo cual implica la toma de decisiones en las que un conjunto de actores están involucrados”, y que por lo tanto, conlleva un proceso de negociación entre las instituciones que representan al gobierno y los demás actores que se van a ver involucrados en la implementación de la política pública. Este proceso de negociación culmina con la decisión sobre cual asunto de interés colectivo intervenir, y cuál de las interpretaciones presentadas del mismo prevalecen, a partir de la cual, se desarrollará la política pública.

En la toma de estas decisiones se muestran las diferentes soluciones que los actores presentan, las cuales responden a los intereses e ideologías de los que intervienen en el proceso de negociación. Estos actores a su vez, con el propósito que la solución que presentan sea la adoptada, utilizan todos los recursos que posean, tanto políticos, económicos, sociales, instituciones y, si tiene la posibilidad, los medios de comunicación.

Esta etapa dentro del ciclo de las políticas públicas sirve como filtro que posibilita la depuración de los asuntos relevantes para la sociedad, y por lo tanto de interés colectivo, y con ello que las decisiones adoptadas logren cierta legitimidad. Luego de esta decisión, en la cual se establecen los objetivos, las metas, como también los mecanismos con los cuales se pretende alcanzar aquellas, y que a su vez servirán para la medición de los logros de la política, viene la implementación.

En la implementación según Goggin, Bowman y Lester, citado por Molina Marín, se pone en marcha los programas para llevar a cabo la política pública, con el propósito de traducir la decisión tomada, en hechos concretos; por lo cual, para lograr la implementación es necesario iniciar acciones políticas y de carácter administrativo que se soporten

---

análisis. Facultad de Salud Pública “Héctor Abad Gómez”. Universidad de Antioquia. 2008. En línea: [guajiros.udea.edu.co/fnsp/cvsp/Políticas%20publicas%20en%20salud.pdf](http://guajiros.udea.edu.co/fnsp/cvsp/Políticas%20publicas%20en%20salud.pdf). Fecha consulta: 1 de junio de 2009.

mutuamente, siendo necesario entonces, recursos políticos, administrativos como también financieros. Así, y siguiendo a Salazar Vargas, “[l]a implementación es la etapa en la cual el diseño de la política entra en contrastación empírica, definiendo comportamientos efectivos y produciendo –o no– aquellos cambios que el decisor espera provocar”.<sup>40</sup>

Existen varios modelos que explican, o describen, como se realiza la implementación de una política pública, entre estos modelos podemos encontrar los siguientes:

a) Modelo jerárquico, b) Modelo participativo, c) Modelo evolucionista/incrementalista, los cuales se presentan en el siguiente cuadro:

**Tabla 4**

<b>Modelos de Implementación de una Política Pública.</b>	
<b>Modelo</b>	<b>Características.</b>
<b><u>Modelo jerárquico:</u></b> de arriba hacia abajo	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Las políticas se formulan en el gobierno central, las cuales son implementadas por entes gubernamentales a nivel periférico.</li> <li>- Se niega el rol que juegan los diferentes actores en el proceso.</li> <li>- Se asume que el proceso de la política pública es lineal.</li> </ul> <p>Fuente: Sabatier (1986:22); Powell (1999:9)</p>
<b><u>Modelo Participativo:</u></b> de abajo hacia arriba	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Enfatiza la importancia de los actores en la implementación, especialmente aquellos de nivel local.</li> <li>- Quienes están involucrados en la implementación pueden redefinir la metodología y los objetivos de acuerdo con la situación local.</li> <li>- Se concibe la implementación como un proceso interactivo y no lineal.</li> <li>- Este enfoque supone permanentes acciones de negociación y consenso para solucionar los conflictos.</li> </ul> <p>Fuente: Powell (1999:10); Walt (1994:156).</p>
<b><u>Modelo Evolucionista /incrementalista</u></b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Combina el modelo jerárquico y el participativo superando las limitaciones de ambos enfoques y aprovecha las ventajas de cada uno.</li> <li>- La implementación se entiende mejor como una acción política continua, que involucra la negociación que toma lugar en el tiempo, entre quienes buscan poner la política en marcha y aquellos de quien depende. Se reconoce que la formulación y la implementación no están separados (Buttet y Fudge, 1981, in Parson, 1995:471). Según Parson (1995:472) el poder está en el centro de la dinámica de la relación. La implementación es entonces un proceso de negociación interactivo entre los responsables de poner en marcha la política pública y aquellos que controlan los recursos.</li> </ul>

<sup>40</sup> SALAZAR VARGAS, Op. cit. , p. 71

<b>Modelos de Implementación de una Política Pública.</b>	
<b>Modelo</b>	<b>Características.</b>
	- La implementación está afectada por el mundo externo y las restricciones del contexto institucional (Lewis y Flynn, 1979).
Elaboración propia con base en: MOLINA M. Gloria. Bases para el análisis de Políticas Públicas en Salud Documento de trabajo (2006). Documento digital. MOLINA MARÍN, Gloria. ROTH, André-Noël: Marco para el análisis de políticas públicas en salud	

Estos modelos de implementación de una política pública, presentan la existencia de diferentes formas de realizarla, desde la que tiene en cuenta solo el nivel institucional –modelo jerárquico–, pasando por aquel que tiene presente los actores locales que implementan la política –Modelo participativo– y, finalmente, el que pretende recoger los puntos fuertes de cada uno de los anteriores modelos –Modelo evolucionista/incrementalista–.

Luego de la implementación de la política, viene la evaluación de la misma, en la cual “se pretende pone[r] en perspectiva los resultados del programa. Comprende la especificación de criterios de juicio, la medición de los datos, su análisis y la formulación de recomendaciones”<sup>41</sup>; por otra parte, implica también, “la determinación sistemática de la pertinencia, eficiencia, eficacia e impacto de todas las actividades desarrolladas, los recursos asignados, así como el fundamento teórico y metodológico de la política pública objeto de evaluación”<sup>42</sup>. En el siguiente cuadro se presentan las diferentes dimensiones de la evaluación de la política pública.

<sup>41</sup> SALAZAR VARGAS, Op. cit. , p. 71

<sup>42</sup> MOLINA MARÍN, Gloria. ROTH, André-Noël; Otros, Op. Cit. , p. 13

Tabla 5

Dimensiones de la Evaluación de Políticas Públicas				
Evaluación de medios puestos a disposición para implementar la política en cuestión	Evaluación de resultados con respecto a los objetivos propuestos	Evaluación de impacto en términos de los efectos previstos y no previstos generados por la política puesta en marcha	Evaluación de eficiencia en cuanto a la valoración de los efectos frente a los medios utilizados	Evaluación de satisfacción de las necesidades de la comunidad
Fuente: Molina M. Gloria. Bases para el análisis de Políticas Públicas en Salud Documento de trabajo (2006). Documento digital. Que lo toma de: (Salazar Vargas. 1999)				

Por otra parte, acerca de la evaluación de la política pública, es necesario decir que ésta representa una fase descriptiva de lo que ocurrió, incluyendo una visión retrospectiva, convirtiéndose así en el insumo para realizar el análisis de la política pública. Sin embargo, es necesario aclarar, que si bien se considera que la evaluación es la etapa terminal del ciclo de la política, en la práctica ella se presenta en diferentes fases y con diferentes propósitos. Estas etapas y sus propósitos, se presentan en el siguiente cuadro:

Tabla 6

Momentos de la Evaluación		
Evaluación ex – ante o apriori	Evaluación concomitante o continua	Evaluación ex – post, retrospectiva
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Se da antes de poner en marcha una política.</li> <li>- Análisis de factibilidad o prospectiva para visualizar los efectos futuros de una política pública.</li> <li>- Analiza opciones en función de la eficacia, impacto previsible y relación con otras políticas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Se da durante la puesta en marcha de la política.</li> <li>- Controla el desarrollo de los procedimientos.</li> <li>- Detecta problemas para hacer ajustes oportunamente.</li> <li>- Seguimiento y monitoreo de los recursos del programa.</li> <li>- Puede ser continuo o periódico.</li> <li>- Realizado por personal interno o externo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Se da posterior a la ejecución de la política, es de tipo retrospectiva.</li> <li>- Su objeto es generar conocimientos y enseñanzas para decisiones futuras.</li> <li>- Requiere un protocolo /proyecto de evaluación</li> </ul>
Fuente: Molina M. Gloria. Bases para el análisis de Políticas Públicas en Salud Documento de trabajo (2006). Documento digital. La autora a su vez lo toma de: Vargas, 2000; Roth, 2002; Patton y Sawicki,		

Según lo presentado en el anterior cuadro, “a partir de la evaluación se intenta explicar por qué se dieron los hechos en tal o cual sentido. En términos generales, es posible aseverar que se evalúa fundamentalmente para proceder al análisis”<sup>43</sup>. Así, el análisis de la política pública se da en una etapa posterior a la evaluación, pues la evaluación proporciona la información de base indispensable para realizar el análisis.

Así, el análisis de políticas públicas puede entenderse, siguiendo a Thoening, citado por Salazar Vargas, como

“una disciplina de las ciencias sociales que utiliza múltiples métodos de investigación y de argumentación para producir y transformar la información pertinente de ciertas políticas, información que puede ser empleada dentro de los contextos políticos a fin de resolver los problemas de la política-acción”.

Por otra parte, el análisis de políticas públicas se dirige hacia varios aspectos o dimensiones, entre las cuales está a) el contenido de la política, b) el proceso mismo de la política, c) la evaluación descriptiva y d) el soporte de la política. En el siguiente cuadro se desarrollan estas dimensiones.

**Tabla 7**

Dimensiones del Análisis de Políticas Públicas		
Definición	Característica	
<b>Contenido de la política pública</b>	El estudio del contenido de la política, el cual describe y explica el origen y desarrollo de políticas particulares. Implica indagar cómo emerge, cómo se desarrolla y qué resultados genera.	
<b>Proceso de la política pública</b>	El estudio del proceso de la política, se centra en las diferentes etapas por las cuales pasa la política y se intenta evaluar la influencia de los diferentes factores en el desarrollo de ésta. Generalmente tiene que ver con políticas de una sola área, una organización o una comunidad.	
<b>Evaluación descriptiva o prospectiva</b>	Los estudios de evaluación pueden ser de tipo descriptivo o prospectivo; buscan explicar los resultados e impacto generados con la puesta en marcha de una política y las razones de ello, lo que Dye (1976) denomina determinantes de las políticas. Estos estudios pueden enfocarse en dos aspectos centrales.	
	Por un lado el análisis de la política en sí misma en cuanto sus contenidos y su proceso	Por el otro lado puede centrarse en generar información sobre un problema para sustentar una política; los datos pueden ser proveídos por un académico analista de políticas para aplicar el conocimiento a la solución de problemas, dando soporte a la toma de decisiones.

<sup>43</sup> SALAZAR VARGAS, Op. cit. , p.130

<b>Soporte de la política</b>	Este puede analizarse en dos dimensiones. Una en la cual el analista busca mejorar la naturaleza del sistema de información de políticas y la maquinaria gubernamental mediante la reubicación de funciones y tareas, esfuerzos para fortalecer las bases para la selección de políticas mediante sistemas de planeación y nuevos enfoques para evaluación de opciones. En la otra dimensión, el analista presiona opciones específicas e influye en el proceso de la política, individual y colectivamente por medio de grupos de presión.
Fuente: Molina M. Gloria. Bases para el análisis de Políticas Públicas en Salud Documento de trabajo (2006). Documento digital.	

**1.3.3. Enfoque de redes/*network theory*.** Las teorías de redes perciben la sociedad bajo de premisa interacción de individuos que intercambian información y otros recursos. El meollo de esta perspectiva, considera el concepto de organización social y de gobernanza (*governance*) de manera descentralizada.

El concepto de red puede entenderse como un término genérico para señalar una configuración para la cooperación ante actores interesados en un mismo tema. Las redes de políticas son entendidas como una nueva forma de gobierno –la gobernanza– que refleja el cambio de naturaleza en las relaciones entre Estado y sociedad.

Por otra parte, las redes de política son mecanismos de movilización de recursos políticos en temas en los cuales las capacidades y la información necesarias para formular, decidir o implementar programas de acción pública son diseminadas entre muchos actores públicos y privados.

Partiendo de la idea de que los grupos formulan las políticas y fijan la agenda, intentan influir en las decisiones del Ejecutivo y del Legislador, y con frecuencia participan en la implementación de las políticas, la perspectiva justificaría la necesidad que los gobiernos y las burocracias tienen de los grupos en el hecho de que contienen comunidades de expertos con capacidad para legitimar las políticas y asegurar a través de su colaboración, su correcta puesta en práctica.

Al mismo tiempo, la aproximación abandona la idea de la separación entre lo público y lo privado al considerar que, en la práctica, un conjunto de grupos oficiales o semilegitimados comparten el ejercicio de la autoridad y, conjuntamente, toman la mayor parte de las decisiones públicas.

El enfoque de redes ofrece principalmente una serie de herramientas para describir y explicar los procesos de políticas públicas, tanto al interior de las etapas clásicas (modelo secuencial) o como un proceso continuo. La perspectiva de redes ha contribuido a la elaboración de un enfoque “que trasciende la distinción tradicional entre agente y estructura (...), (entre) las visiones socio-céntricas y Estado-céntricas”<sup>44</sup>, gracias a un “concepto flexible diseñado para capturar el complejo juego entre actor e institución en el proceso de elaboración de políticas sectoriales”<sup>45</sup>. Finalmente, una de las principales aportaciones desde este enfoque se ha preocupado por desvelar las variaciones que se producen en la naturaleza del proceso de elaboración de políticas, de acuerdo con el tipo de grupo participante en la toma de decisiones.

**1.3.4. El enfoque de *advocacy coalitions*.** Este enfoque tiene como base conceptual las siguientes cinco (5) premisas: 1) mejorar la información relativa a los problemas; 2) mirar las políticas como procesos de larga duración; 3) no limitarse a la estructura gubernamental y estar atento a los subsistemas en los que participan tanto actores públicos, como privados; 4) incluir medios de comunicación e investigadores en el análisis y, finalmente, 5) incluir tanto elementos subjetivos como objetivos al análisis de la políticas.

---

<sup>44</sup> ZURBRIGGE, Cristina. Redes, actores e instituciones, *En*: Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 30. 2004. Disponible en línea: <http://www.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/030-octubre-2004/0051000>. Fecha de consulta: 18 de abril de 2011.

<sup>45</sup> *Ibíd.*

Sobre esto último, la posibilidad de introducir tanto elementos subjetivos, como la creencia y los valores, como elementos más objetivos relativos al contexto y a los intereses de los actores en un único esquema-guía, ofrece al analista la perspectiva de seguir a través del tiempo la influencia sobre la política pública de varios elementos: actores, contextos, ideas, información, cambios tecnológicos.

Un aspecto importante de este enfoque es la distinción que permite hacer entre cambios fundamentales y cambios secundarios en la política. Los primeros son asimilados a cambios de comunidad de política dominante en un subsistema. Se asemejan, haciendo una analogía con la epistemología Kuhniana, a un cambio de paradigma en la política.

**1.3.5. Tres “I”/Intereses, Instituciones, Ideas.** Este enfoque abre una puerta a un mejor análisis de la articulación entre los determinismos o condicionamientos estructurales e intelectuales que pesan sobre los procesos de política pública y las actuaciones y decisiones de los actores individuales y colectivos en estos procesos. En la medida que las ideas no flotan libremente en el espacio, pues son los actores de carne y hueso que participan en la formación de estos condicionamientos al mismo tiempo que estos últimos condicionan a los primeros. En fin propone analizar las políticas públicas desde los intereses de los actores de la *policy*, las instituciones que las diseñan e implementen, cómo también la construcción propia que hacen los actores de la política pública sobre estas. Es decir, se pretende analizar el constructor que los destinatarios de las políticas públicas generan sobre las mismas, y de ahí la forma particular como ellos las aprehenden.

Por otra parte, parece que podría ser fructífero introducir la noción de *habitus* de Pierre Bourdieu para servir de puente entre condicionamientos estructurales (ideas, instituciones) y actitudes de los individuos (intereses condicionados). Entendiendo por *habitus* “el conjunto de esquemas generativos a partir de los cuales los sujetos perciben el mundo y actúan en él” Estos esquemas generativos están socialmente estructurados: han

sido conformados a lo largo de la historia de cada sujeto y suponen la interiorización de la estructura social, del campo concreto de relaciones sociales en el que el agente social se ha conformado como tal. Pero al mismo tiempo son estructurantes: son las estructuras a partir de las cuales se producen los pensamientos, percepciones y acciones del agente”<sup>46</sup>; así de esta forma, se posibilita comprender y explicar las respuestas que estos últimos a las políticas públicas, de acuerdo a sus condicionantes sociales, y de cómo estos afectar igualmente los condicionamientos estructurales.

**1.3.6. Enfoque institucionalista.** Parte de la consideración de las instituciones (organizaciones políticas, leyes y normas esenciales de cada sistema político) como elementos estimulantes o constrictores del comportamiento de los decisores, en los procesos de elaboración de políticas.

El modelo neoinstitucionalista reinterpreta el análisis de políticas públicas como parte de contextos políticos, institucionales e históricos específicos, reconoce la complejidad de la toma de decisiones e intenta subrayar el papel desempeñado por las instituciones entre las causas de la acción política.

**1.3.7. Modalidades de Análisis.** Finalmente, estos modelos o enfoques de análisis pueden desarrollarse en diferentes modalidades; tales como un análisis *de* política, la cual se concentra en analizar el origen de la política, como por el análisis del contenido de la misma; por otra parte, se puede realizar un análisis *para* la política, la cual se centra en tres asuntos: el monitoreo y evaluación de la política, en el análisis de la información para

---

<sup>46</sup> Texto tomado de la Definición de *habitus* del Diccionario Crítico de Ciencias Sociales, disponible en línea: <http://www.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/H/habitus.htm>. Fecha de consulta: 25 de abril de 2011.

la política y, finalmente, en el análisis a favor de la política –causa–. En el siguiente cuadro se desarrollan estas modalidades.

**Tabla 8**

Modalidades de Análisis				
Análisis de Política Pública		Análisis para Política Pública		
Análisis del origen de la política	Análisis de contenido	Monitoria y evaluación	Información para la política	Análisis a favor de una “causa”
Busca determinar cómo se hizo la política, para qué, por qué y para quién.	Se interesa por describir una política pública particular en su contenido, en su desarrollo en relación con otras políticas, en determinar su fundamento teórico o filosófico.	Posición intermedia entre “información para la política” y “análisis a favor de una “causa”	Investigar el “interior” de una política pública para obtener información para buscar mejorarla.	Buscar argumentos y datos sobre una política para influir sobre la agenda pública.
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Para este tipo de análisis la metodología utilizada es, por lo general, el estudio de caso y el método inductivo.</li> <li>- Un análisis de política pública podría mostrar cómo esta “comunidad epistémica” particular logró monopolizar el acceso a las instancias de decisión de estos organismos,</li> </ul>				
Tomado de: ROTH D, André-Noël. Enfoques y teorías para el análisis de las políticas públicas, cambio de la acción pública y transformación del Estado. En: Ensayos sobre políticas públicas, Universidad Externado de Colombia. Bogotá. 2007				

De lo presentado en esta última parte del este primer capítulo, puede observarse como existen una gran diversidad de enfoques o modelos teóricos con los cuales se pretende aprehender, estudiar y analizar las políticas públicas. Esto se ha dado sea porque se presente solventar limitaciones de otro modelos, o sencillamente porque se centra el análisis en aspectos diferentes a los de otros modelos.

Así, y siguiendo los planteamientos de autores como Roth, estos enfoques o modelos representan una *caja de herramientas* para el analista de las políticas públicas. Será él, de acuerdo a sus intereses, quien privilegiará un modelo sobre otro.

## CAPÍTULO 2. MARCO CONCEPTUAL PARA LA ELABORACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS CON ENFOQUE DE DERECHOS

Como se presentó en el capítulo anterior, 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)<sup>47</sup> 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 una limitación, pues no se tiene en cuenta, que con esta nueva perspectiva del sujeto, el se convierte en un sujeto activo entre las políticas públicas, tanto

---

<sup>47</sup> Para efectos de este escrito, de ahora en adelante se utilizará la sigla “ED” para hacer referencia al enfoque de derechos.

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.

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 Derechos Humanos (DDHH) y políticas públicas, en procura del desarrollo humano, que como se puede deducir, de lo presentado en el anterior capítulo, 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 capítulo, 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 apartes de este capítulo 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.

Este capítulo se diseñó de la siguiente forma:

En un primer término se presentan algunas definiciones del enfoque de derechos y de cómo algunos autores lo relacionan con la política pública haciendo especial énfasis en la importancia de este enfoque para la cooperación internacional. Seguidamente se aborda la relación entre enfoque de derechos y enfoque de desarrollo humano, a partir de dos valores políticos: la Libertad y la Igualdad. En tercer lugar, se presenta la importancia de identificar si un derecho se encuentra *tipificado* en forma de regla de acción o en regla de fin y de la incidencia de este aspecto al momento de pensar un enfoque de derechos, pues lo anterior, como se verá, determinará la discrecionalidad técnica del hacedor de la política pública.

Finalmente, se presenta cómo los derechos humanos pueden ser usados de forma instrumental por los hacedores de las políticas y la importancia que tiene la labor de los órganos técnicos de organizaciones multilaterales, al igual que la labor de los tribunales internacionales como de los nacionales, en la construcción o definición del contenido de los derechos humanos, pues éste será el insumo para delimitar la discrecionalidad de los hacedores de la política, como antes se mencionó.

## 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*”<sup>48</sup>. En este mismo sentido, algunos autores<sup>49</sup>, 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”<sup>50</sup>; 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, prefiere formularse unas determinadas preguntas, y no otras, y opta por usar un vocabulario específico”<sup>51</sup>.

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*”<sup>52</sup>. 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

---

<sup>48</sup> Definición tomada de la página web oficial de la Real Academia Española: <http://www.rae.es/rae.html>

<sup>49</sup> LOSADA L, Rodrigo. CASAS CASAS, Andrés. Enfoques para el análisis político. Historia, epistemología perspectiva de la ciencia política. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana. 2008.

<sup>50</sup> *Ibíd.*, p. 13

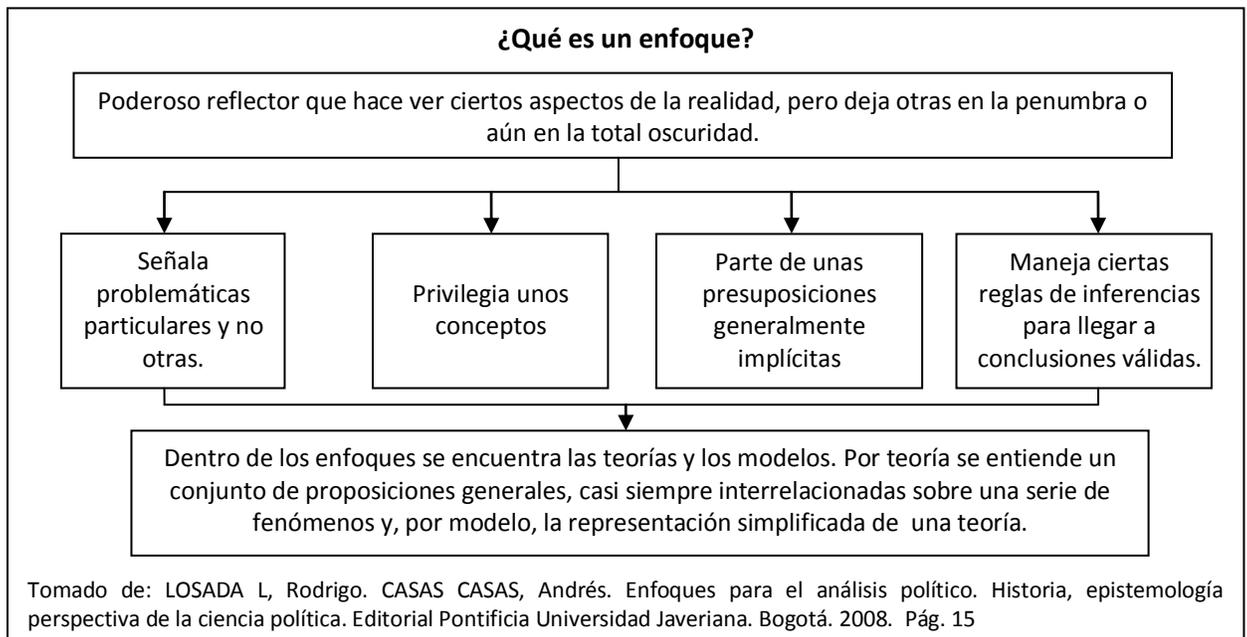
<sup>51</sup> *Ibíd.*, p. 50

<sup>52</sup> *Ibíd.*, p. 15.

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 univoca 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”<sup>53</sup>. Y por su parte, el modelo científico

<sup>53</sup> Ibíd. , p. 14

es la configuración ideal que representa de manera simplificada una teoría, en otras palabras, es “la representación simplificada de una teoría”.<sup>54</sup>

En el siguiente cuadro se representa la diferencia antes mencionada.

**Tabla 9**  
**Diferencia entre enfoque, teoría y modelo**

<b>General</b>  <b>Particular</b>	<b>Macro molde:</b>	Valores, principios y ejemplos para hacer ciencia, compartiendos por quienes la cultivan.
	<b>Enfoque:</b>	Una perspectiva de análisis que parte de unas presuposiciones sobre la realidad que indagar y sobre la forma de investigarla, prefiere formularse unas determinadas preguntas, y no otras, y opta por usar un vocabulario específico.
	<b>Teoría:</b>	Conjunto de proposiciones generales (o universales) sobre una serie determinada de fenómenos. Tiene una aplicación concreta. Buscan describir, interpretar y explicar la realidad.
	<b>Modelo:</b>	Representación o descripción estilizada de una realidad (abstracción). Un modelo científico es la configuración ideal que representa de manera simplificada una teoría.
Tomado de: LOSADA L, Rodrigo. CASAS CASAS, Andrés. Enfoques para el análisis político. Historia, epistemología perspectiva de la ciencia política. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana. 2008. p. 50		

Ahora bien, ya hecha la aclaración sobre el alcance de lo que se entenderá por enfoque, se hará la presentación de varias definiciones sobre el enfoque de derechos.

La primera definición que se presenta establece que

[El] Enfoque basado en los derechos humanos es un **marco conceptual** para el proceso de desarrollo humano que **desde el punto de vista normativo** está basado en las normas internacionales de derechos humanos y desde el **punto de vista operacional** está orientado a la promoción y la protección de los derechos humanos. **Su propósito** [el del enfoque de derechos] es analizar las desigualdades que se encuentran en el centro de los problemas de desarrollo y corregir las prácticas discriminatorias y el injusto reparto del poder que obstaculizan el progreso en materia de desarrollo.

<sup>54</sup> *Ibíd.* , p. 15

En un enfoque de derechos humanos, los planes, **las políticas** y los procesos de desarrollo están anclados en un sistema de **derechos y de los correspondientes deberes establecidos por el derecho internacional**. Ello contribuye a promover la sostenibilidad de la labor de desarrollo, potenciar la capacidad de acción efectiva de la población, especialmente de los grupos más marginados, para participar en la formulación de políticas, y hacer responsables a los que tienen la obligación de actuar.<sup>55</sup>

Se comienza con esta definición dada la importancia del autor, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos; como también, por su valor conceptual. Como se observa en esta definición, en el primer párrafo, divide la caracterización del enfoque en cuatro (4) aspectos. 1) El primero de ellos hace referencia a que el enfoque de derechos debe entenderse como un marco conceptual, parte de la elaboración de planes tendientes a lograr el desarrollo humano, con lo cual ata el uno cómo presupuesto del otro, es decir, el desarrollo humano solo es posible alcanzarlo incorporando el enfoque de derechos. Por otra parte, 2) establece que el conjunto de derechos y normas, a partir del cual se elaboren los planes y las políticas, se encuentran en el derecho internacional de los derechos humanos; sobre este punto, es posible afirmar que es reduccionista, pues en ocasiones las normativas internas de los Estados, pueden ser más garantistas que las mismas normas internacionales y, por lo tanto, el desarrollo de las mismas también puede ser más amplio, específicamente en su contenido. Igualmente, 3) establece que operacionalmente, el enfoque está direccionado a la promoción y protección de los derechos humanos; y finalmente establece que 4) su propósito es analizar las desigualdades e implementar acciones tendientes a lograr el progreso en el desarrollo humano.

En el segundo párrafo se destaca una característica esencial del enfoque de derechos, que hace referencia a que las políticas parten de la identificación de los titulares de derechos y

---

<sup>55</sup> 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](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FAQsp.pdf) Pág.15. Fecha consulta: 5 de junio de 2010. Subraya fuera del texto. Negrillas fuera del texto.

de los correlativos obligados a la protección, promoción y garantía de éstos, aspecto fundamental al momento de iniciar la elaboración de políticas públicas desde el enfoque, y aspecto en el cual es necesario determinar y analizar en qué forma está redactado el derecho, pues la acción que se le puede exigir al obligado, no será la misma si aquel se encuentra como una regla de acción o en regla de fin, como se verá más adelante.

Una segunda definición, entiende que

[El] enfoque de derechos en las políticas y estrategias de desarrollo **considera el derecho internacional sobre los derechos humanos como un marco conceptual aceptado por la comunidad internacional**, capaz de orientar **el proceso de formulación, implementación y evaluación de políticas en el campo del desarrollo**, y como una **guía para la cooperación y la asistencia internacionales respecto a las obligaciones de los gobiernos donantes y receptores, el alcance de la participación social y los mecanismos de control y responsabilidad que se necesitan a nivel local e internacional.**<sup>56</sup>

Esta definición reitera dos elementos ya expresados en la primera definición: 1) el punto de vista normativo, pues nos presenta nuevamente al derecho internacional sobre los derechos humanos –DIDDHH–, como punto de referencia y de partida para la construcción de un enfoque de derechos y, 2) la unión del enfoque de derechos con el desarrollo.

Sin embargo, esta definición presenta nuevos elementos. El primero de estos, es que el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDDHH), tiene la capacidad de orientar el proceso de *formulación, implementación y evaluación* de las políticas en el campo del desarrollo, con lo cual se unen el enfoque de derechos, las políticas públicas (particularmente con el ciclo de las políticas públicas<sup>57</sup> y el marco normativo internacional de los derechos humanos. Con este elemento, se presenta la integración del enfoque con

---

<sup>56</sup> 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](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.

<sup>57</sup> Sobre el ciclo de la política pública remitirse a lo dicho en el Capítulo 1.

las políticas públicas, lo cual será de vital importancia y, como ya se dijo, propósito de este escrito, y que será desarrollado más adelante.

Por otra parte, el otro nuevo elemento que presenta el autor, es poner al DIDDHH como guía para determinar el alcance de la participación social en las políticas públicas, al igual que en la determinación de los controles y las responsabilidades que se derivan de la utilización del enfoque en las políticas.

Como tercera definición a presentar está la que entiende que,

[...] [E]n el ámbito específico de los derechos humanos, es posible argumentar que una **política pública con enfoque de derechos humanos es aquella que se diseña con fundamento en los contenidos de los derechos y que dispone de planes, programas, proyectos y recursos para implementar acciones concretas para dar cumplimiento a las obligaciones constitucionales e internacionales del Estado en la materia.** De esta aproximación parece claro que la sola **enunciación de los principios de derechos humanos no configura la esencia de una política con enfoque de derechos** y que **las acciones que no se puedan definir técnicamente o que sean insostenibles desde el punto de vista financiero tampoco la plasman.** En suma, una política pública con enfoque de derechos se caracteriza por **(i) ser plenamente coherente con el respeto, protección y garantía de los derechos humanos asumidos conforme con los principios de universalidad, interdependencia y no discriminación; (ii) por formular estrategias técnicamente posibles de implementar; y (iii) por ser factible y sostenible desde el punto de vista financiero.**<sup>58</sup>

Por otra parte, y como complemento de la anterior definición

[...] las políticas públicas con enfoque de derechos constituyen un mecanismo de **exigibilidad de los DESC capaz de complementar los mecanismos de exigibilidad judicial.** La relación parece evidente: **en la medida en que las políticas públicas contribuyan al pleno ejercicio de los derechos,** la población tendrá menos motivos para acudir a los mecanismos judiciales para reclamarlos. Dicha relación impacta en por lo menos tres dimensiones: **(i) contribuye a descongestionar el sistema judicial, (ii) los recursos que se liberan en el proceso de exigencia judicial de los derechos por fallas en las políticas públicas encuentran un mejor uso alternativo en inversiones sociales**

---

<sup>58</sup> 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. p. 78. Negrillas fuera del texto.

**que impacten sobre los mismos y (iii) se previenen demandas nacionales e internacionales al Estado que impliquen el pago de indemnizaciones por incumplimiento de sus obligaciones en materia de derechos humanos.<sup>59</sup>**

De esta definición del ED, ya particularizada en su relación con la política pública, es posible identificar varios elementos relevantes para el propósito de este trabajo.

En la primera parte se destaca como el fundamento y diseño de la política pública, debe ser a partir del *contenido de los derechos*, lo que a la final determinará que tenga un enfoque de derechos o no, siendo insignificante que la misma realice una enunciación de los principios del DIDDHH. Además, también es de resaltar que esta definición agrega algo cuya ausencia ya se había advertido en la primera definición, esto es, los derechos establecidos en los ordenamientos jurídicos internos, particularmente los establecidos en el texto constitucional.

Este asunto, es decir, que la política pública debe estar diseñada tomando como punto de partida el contenido de los derechos, es de gran importancia para el enfoque de derechos, pues ello establece, en primer lugar, que la formulación de la política no sólo debe realizarse partiendo de los derechos en abstracto, tal y como están en el DIDDHH y en la Constitución, sino que además debe partir de los derechos puestos en situaciones concretas, esto es, la precisión sobre qué significa tener un derecho en una situación en particular.

Por otra parte, que la política pública se diseñe partiendo del *contenido* de los derechos, implica entonces, que deba acudir a los intérpretes autorizados de estos cuerpos normativos, es decir los órganos competentes para interpretar el conjunto de normas que conforman el DIDDHH y la Constitución (lo cual se presentará en el numeral 2.4).

---

<sup>59</sup>Ibíd. , p. 74-75. Negrillas fuera del texto.

Adicionalmente, la determinación del contenido de un derecho también dependerá en gran medida, de la forma como se encuentre positivizado el mismo, es decir, de la categoría normativa que contiene el derecho, si se trata de una norma de acción o norma de fin (esto se presentará debidamente en el aparte 2.3).

Igualmente, este primer apartado trae a colación otro punto de gran relevancia, y es establecer que las políticas que se desarrollen con este enfoque, deben estar aseguradas desde el punto de vista financiero, para que estas políticas no se conviertan en un *discurso sin compromiso*<sup>60</sup>; además que integra la necesidad de ser diseñadas a partir de presupuestos técnicos.

Finalmente sobre esta primera parte de la definición, se destaca como el autor le asigna a la política pública con enfoque de derechos tres características, que resumen los puntos ya señalados; estos son: 1) que la política debe tener una formulación técnica posible de implementarla, además 2) la viabilidad financiera y, finalmente, 3) que la política debe ser coherente con las obligaciones del Estado, de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, conforme a los principios de universalidad, interdependencia y no discriminación, característicos de los mismos.

En el segundo aparte de la definición que se trata, se destaca cómo el autor asocia el enfoque a un determinado tipo de derechos, estos son los derechos económicos, sociales y culturales –DESC–, y de como el enfoque puede ser un medio para la judicialización y exigibilidad de los mismos, siendo estos dos puntos, uno de los asuntos más problemáticos de estos derechos<sup>61</sup>. Igualmente establece como la política pública puede

---

<sup>60</sup> ROTH DEUBEL, Andre-Noël. *Discurso sin compromiso: La política pública de derechos humanos en Colombia*. Bogotá: Ediciones Aurora. 2006.

<sup>61</sup> ABRAMOVICH, Víctor. COURTIS, Christian. *Los derechos sociales como derechos exigibles*. Madrid: Editorial Trotta. 2002. ESCOBAR ROCA, Guillermo. *Introducción a la teoría jurídica de los derechos humanos*. Madrid: Trama editorial. 2005. PISARELLO, Gerardo. *Los derechos sociales y sus garantías: elementos para una reconstrucción*, Madrid: Editorial Trotta. 2007

ser un medio para el ejercicio pleno de los derechos, y que al producirse estos se logrará 1) la descongestión de los despachos judiciales, debido a lo cual 2) se pueda destinar los recursos a la implementación de políticas sociales, y no al sistema judicial y, finalmente, que la implementación de políticas públicas con enfoque de derechos 3) previenen demandas internacionales contra el Estado, por la posible violación de derechos humanos, producto de la omisión del Estado en la formulación de política públicas dirigidas al cabal cumplimiento de las obligaciones que ha contraído a nivel internacional en materia de derechos humanos, violando el principio de progresividad de los derechos (principio que se explicará más adelante) y de esta forma evitar el pago de indemnizaciones por esta causa.

La cuarta definición que se presenta es aquella para la cual

[e]l enfoque de los derechos humanos puede ser entendido como **una nueva perspectiva para concebir y diseñar políticas públicas tendientes al desarrollo humano** en el **marco de un proceso de concertación entre Estado y sociedad civil**. La médula del enfoque lo constituye la incorporación en la doctrina socio-jurídica, de los **principios de interdependencia e integralidad de los derechos humanos**. Esto quiere decir que unos derechos dependen de otros, que **la lesión de tal derecho afecta a otro al que está conexo, que la concreción de un determinado derecho se relaciona con la satisfacción de otro, etc.**<sup>62</sup>

Sobre esta definición se destacan asuntos ya tratados, pero que sirven para demostrar las constantes que se presentan en las diferentes definiciones. Se observa que el autor relaciona el enfoque con el desarrollo humano (asunto que se tratará en el numeral 2.2); y que, de acuerdo con esta definición, el diseño de la política pública debe estar dirigido a la obtención de éste. Finalmente, cabe destacar como el autor hace especial énfasis, entre los diferentes principios del DIDDHH, en la interdependencia e integralidad, con lo cual ata la satisfacción ó la violación de derechos humanos, con la satisfacción o violación de otros.

Existe una quinta definición, que considera que

---

<sup>62</sup> JIMENEZ BENITES, William Guillermo. El enfoque de los derechos humanos y las políticas públicas. En: Revista Civitas. no. 12; Enero-Junio, 2007. p. 34. Negrilla fuera del texto.

En los regímenes democráticos el objetivo de la política es la consagración del estado de derecho, la democracia y la extensión del goce de los derechos humanos. **Las políticas públicas son los planes destinados a garantizar el respeto de todos esos derechos, civiles, culturales, económicos, políticos y sociales.** Debiendo decidirse en forma democrática, e implementarse de igual manera.

**El enfoque de derechos significa asumir su contrapartida, es decir, que tras el derecho hay una obligación correlativa. Y por lo mismo, que es necesario contemplar los medios idóneos para exigir responsabilidad por la violación de la obligación de satisfacción. Y la satisfacción comprende tres obligaciones: no violarlos, promoverlos y garantizarlos.**<sup>63</sup>

Por una parte, en esta definición se observa como el autor identifica a las políticas públicas como planes, estableciéndolos como el medio idóneo para *garantizar todos los derechos*, sin importar a que categoría de derechos pertenece; igualmente, afirma que dichos planes han de ser concertados, es decir, producto de procesos democráticos de deliberación, entre gobernados y gobernantes.

Por otra parte, refiriendo en concreto al enfoque de derechos y de su relación con las políticas públicas, establece que el enfoque permite identificar a los *obligados* de responsabilidades derivadas de los derechos, al igual que los *medios* idóneos (judiciales) para exigir las responsabilidades por el no cumplimiento de las obligaciones derivadas de los derechos, es decir, por el no cumplimiento en la obligación de *satisfacer* los derechos humanos.

Esto último, exigir la responsabilidad por el no cumplimiento de obligaciones, es un elemento relevante, pues lo que está estableciendo el autor es la posibilidad de endilgar al responsable de las obligaciones derivadas de los derechos humanos, que no es otro sino el Estado, la violación de derechos humanos, no sólo por conductas activas, sino también

---

<sup>63</sup> 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. p. 34. Negrilla fuera del texto.

por conductas omisivas, es decir, es posible siguiendo a este autor, responsabilizar al Estado por la no existencia de *planes destinados a garantizar el respeto de todos esos derechos, civiles, culturales, económicos, políticos y sociales*, es decir, de políticas públicas; siendo esto, en concreto, lo que el autor entiende por enfoque de derechos.<sup>64</sup>

En una sexta definición, Gonzalez Plessmann indica que:

Propongo entender las políticas públicas con enfoque de derechos humanos como la articulación racional de acciones y omisiones del Estado, y los resultados de estas, orientadas a la realización de derechos de la población y basadas en dos componentes: **i) Las obligaciones contraídas voluntariamente por el estado a través de distintos instrumentos de derechos humanos y su interpretación progresiva por parte de órganos autorizados y, ii) La participación de la sociedad, y en particular de aquella más discriminada, en la definición de los principales problemas, necesidades y déficit de derechos, el diseño, monitoreo y evaluación de la política.**<sup>65</sup>

En esta definición, como primer elemento relevante, esta que nos presenta a las políticas públicas con enfoque de derechos, como la articulación *racional* de la conducta estatal, tanto de las acciones como las omisiones, y de cómo ello aporta a la realización de los derechos contenidos en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos; igualmente presenta la necesidad de la participación de la población más vulnerable en la elaboración, seguimiento y evaluación de la política pública.

Cómo última definición a presentar, está la que entiende que

**A rights-based approach to development is a framework that integrates the norms, principles, standards and goals of the international human rights system into the plans and processes of development. It is characterised by**

---

<sup>64</sup> Esto es particularmente importante para las políticas públicas que pretenden satisfacer derechos sociales, pues ha sido recurrente la crítica a este tipo de derechos bajo el argumento de la indefinición del sujeto pasivo u obligado y de la prestación debida al titular del derecho.

<sup>65</sup> 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/dhdemocraciayemancipacion/antoniogonzales.pdf>. fechas de consulta: 07 de junio de 2010.

**methods and activities that link the human rights system and its inherent notion of power and struggle with development.**<sup>66</sup>

En ésta corta definición, se reiteran elementos ya insinuados en anteriores definiciones, estos son: a) la integración del sistema internacional de derechos humanos, con sus principios, normas, estándares y metas en los procesos y planes de desarrollo; y b) vincula, lo que los autores llaman, la noción inherente de poder y lucha del sistema de derechos humanos con el desarrollo, por medio de unos métodos y actividades propias al enfoque. Sobre esto último se desarrollará en el aparte 2.4.

En el siguiente cuadro se sintetiza los elementos destacados de cada una de las definiciones presentadas, con el propósito de identificar regularidades, concurrencias de las mismas, y así poder afirmar la existencia de unos elementos mínimos definitorios del enfoque de derechos.

---

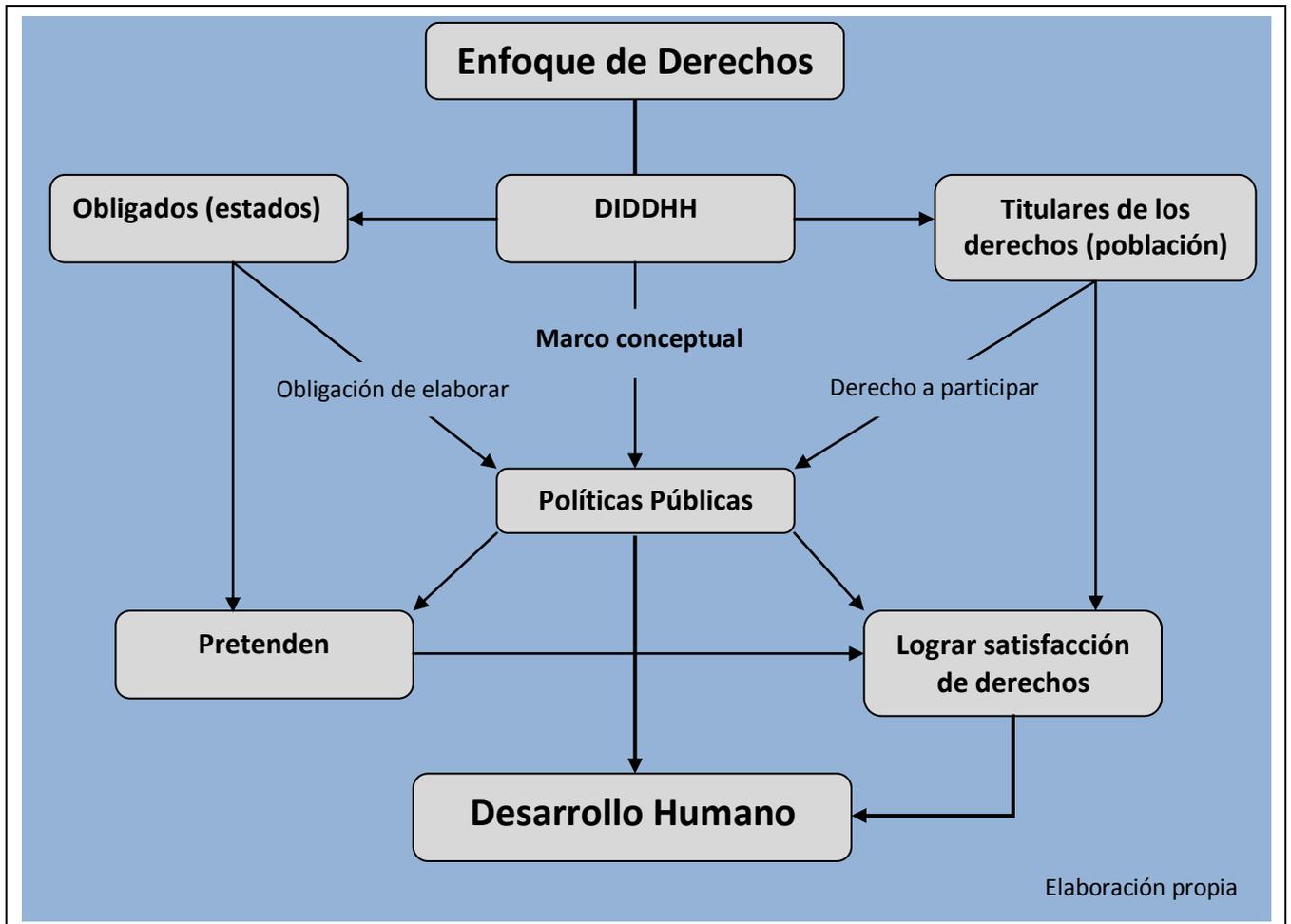
<sup>66</sup> KIRKEMANN BOESEN, Jakob. MARTIN, Tomas. *Applying a rights-based approach. An inspirational guide for civil society. The Danish Institute for Human Rights.* En Línea: <http://www.humanrights.dk/files/pdf/Publikationer/applying%20a%20rights%20based%20approach.pdf>. Fecha consulta: 07 de junio de 2010. Una traducción de la definición sería: *Un enfoque basado en derechos para el desarrollo es un marco que integra las normas, principios, estándares y metas del sistema internacional de Derechos Humanos en los planes y procesos de desarrollo. Se caracteriza por los métodos y actividades que vinculen el sistema de derechos humanos y su noción inherente de poder y lucha con el desarrollo.* (traducción propia)

Tabla 10

Cuadro Comparativo de las Definiciones							
<b>Autor</b>	<b>OACNUDH</b>	<b>Víctor Abramovich</b>	<b>Luís Eduardo Pérez Murcia</b>	<b>William Guillermo Jiménez Benítez</b>	<b>Roberto Garratón</b>	<b>Antonio J Gonzalez Plessmann</b>	<b>Jakob Kirkemann Boesen, Tomas Martin</b>
<b>Elemento destacado</b>							
DIDDHH, como punto de partida o fundamento para la PP	X	X	X				X
El enfoque permite garantizar derechos	X			X	X	X	
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.							

En el siguiente cuadro se grafican los elementos destacados de la definiciones presentadas, al igual que la forma como estas se relacionan.

Gráfica 2



A pesar de que la mayoría de autores tratan indistintamente los conceptos ya enunciados (Enfoque de Derechos Humanos y Enfoque de Derechos) y aun más, dan a ambos iguales elementos y características, sin hacer diferencias, es posible hacerlas.

Así, por una parte tenemos al enfoque de Derechos Humanos –HRBA– (por sus siglas en ingles), el cual parte del sistema normativo internacional sobre derechos humanos, derivado principalmente de la Organización de Naciones Unidas. En tal sentido *“HRBAs grew, mainly, out of the UN approach to fulfilling rights. The UN agencies now work under a common HRBA framework, which was spearheaded by UNICEF, during the 1990’s, through efforts to operationalise the Convention on the Rights of the Child (CRC). HRBAs have tended to be “compliance driven”. That is, they take, as a point of departure the obligatory character of the international and regional human rights regime, and focus on government obligation, capacity and action to meet the standards of the rights instruments.”*<sup>67</sup>

Por otro lado, tenemos al enfoque de derechos –RBA– (por sus siglas en ingles), que centra, ya no en las obligaciones derivadas de los instrumentos sobre derechos humanos, y los correspondientes obligados a cumplir estas obligaciones (los estados, y las acciones de estos dirigidas al cumplimiento de aquellas), sino en la posibilidad efectiva de los miembros de la sociedad de participar en la toma de decisiones y en el empoderamiento a estos, como también a la posibilidad de hacer exigible, preferiblemente vía judicial, los derechos. Así, el *“Rights-Based Approaches (RBA) have often been generated out of the need to support citizens in raising voice and demanding rights. These approaches have been exemplified in social movements, such as women’s and land rights movements, in the South. RBAs, have tended to put strong focus on advocacy, CBO/NGO strengthening and empowerment”*<sup>68</sup>.

Así la cosas, el hecho de que cada uno de los enfoques se centre en un punto en particular: HRBA en las obligaciones de los Estados, y RBA en el empoderamiento y la

---

<sup>67</sup> 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](http://files.institut-fuer-menschenrechte.de/576/DIMR_GTZ_DfID_Report-RBA-Trainings_2006.pdf). Fecha de consulta: 07 de junio de 2010

<sup>68</sup> Ibid.

judicialización de los derechos, lleva a que cada uno de estos enfoques tenga unas fortalezas y unas debilidades.

En este orden de ideas,

“With its focus on government legal obligations, a HRBA is strong in its commitment to the universality and legitimacy of human rights law. Consequently, a HRBA lends political legitimacy to citizens’ demands for more accountability, less repression and better government performance. Assuming that failure to implement human rights obligations is not only caused by lack of political will, a HRBA focuses on improving government capacity to fulfil rights. A HRBA also fosters synergies between the international/regional human rights regime and development and clarifies the nature of the global effort to reach the MDGs.”<sup>69</sup>

Según lo anterior, las fortalezas del HRBA son: *a)* el entendimiento de la universalidad y legitimidad de los derechos humanos, lo cual da *b)* legitimidad a las demandas de los ciudadanos; igualmente, *c)* el tener presente y como meta, los Objetivos de Desarrollo del Milenio<sup>70</sup> y, finalmente, ser de *d)* puente entre el sistema universal de derechos humanos y los sistemas regionales de derechos humanos.

Sin embargo, *“[o]ne of its main weaknesses is its abstraction, thus becoming difficult to apply for people working on the micro- and meso-level; another weakness is its state-centeredness, making it difficult to apply it in settings where state structures are fragile or non-existent. The political credibility of HRBA depends largely on whether and how the HRBA is integrated in all the policies of donor countries”*.<sup>71</sup>

---

<sup>69</sup> *Ibíd.*

<sup>70</sup> Son un total de ocho objetivos que en el año 2000 los Estados Miembros de la Organización de Naciones Unidas, acordaron alcanzar para el año 2015. Los objetivos son: Erradicar la pobreza extrema y el hambre; lograr la enseñanza primaria universal; promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer; reducir la mortalidad infantil; combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades; garantizar el sustento del medio ambiente; fomentar una asociación mundial para el desarrollo.

<sup>71</sup> CRAWFORD, Sheena. WÜRTH, Anna. Op. Cit.

Igualmente, el enfoque de derechos también tiene sus debilidades potenciales, las cuales se identifican en las dificultades que tiene este enfoque de acercarse a las causas estructurales de la pobreza.

En la búsqueda de superar las debilidades de los anteriores enfoques, se ha establecido el *desarrollo basado en derechos* (RBD, por sus siglas en inglés). Este nuevo enfoque entonces

[...]in attempts to address what have been seen as weaknesses in the HBRAs and RBAs, work under the banner of Rights-Based Development (RBD<sup>6</sup>) is attempting to draw together the compliance and socially-driven aspects of rights-based work. RBD takes the social contexts of development, and their inherent power imbalances, as a starting point. Using the concepts and principles of rights and obligations, RBD sees poverty as political and economic powerlessness and exclusion, and aims to establish relations of mutual accountability, between citizens and state, so as to shift power imbalances. There is a focus on understanding what constitutes the rights environment in any given context and shifting the relations of power and accountability in favour of people who are currently powerless. RBD starts by mapping the rights environment in any context – in terms of the supporting international, national and local legal framework, mapping understanding of this and existing capacity to make rights real. It then looks to programme work which will encourage citizen-state engagement in the planning and management of resource allocation for development. It, therefore, always operates with both sides of the voice-response equation”.<sup>72</sup>

Como se observa entonces, el enfoque de desarrollo basado en derechos adopta la unión de los aspectos relevantes e importantes de los enfoques anteriores (RBA+ HRBA= RBD).

A continuación, se hace una comparación entre estos diferentes enfoques y se presenta la siguiente tabla, que resume lo antes dicho.

---

<sup>72</sup> *Ibid.*

Tabla 11

Cuadro comparativo entre HRBA-RBA-RBD			
Enfoque	Enfoque de la acción hacia donde se dirige la Acción	Fortalezas	Debilidades potenciales.
Human Rights-Based Approaches (HRBAs). Enfoque basado en derechos humanos.	Obligación, capacidad y obligación del gobierno y los portadores de derechos.	Está basado en leyes, la legitimidad, normativa que sustenta las metas del milenio.	Abstracto, centrado en el estado, <i>top-down</i> .
Rights-Based Approaches (RBA). Enfoques basados en derechos.	Hacia las demandas y voz de los ciudadanos.	Participación y empoderamiento.	Está separado de las causas estructurales de la pobreza y de las capacidades gubernamentales.
Rights-Based Development (RBD). Desarrollo basado en derechos.	Responsabilidad mutua, entre estado y ciudadanos	Una voz y respuesta, cambia las relaciones de poder para el bienestar de todos, desarrollo de la práctica con conformidad legal. Direcciona las causas estructurales de la pobreza. Tiene mecanismo para enfrentar la corrupción.	La naturaleza jurídica de los DDHH puede ser difusa.
Tomado y adaptado de: CRAWFORD, Sheena. WÜRTH, Anna. Training on Human Rights-Based Approaches to Development. En línea: <a href="http://files.institut-fuer-menschenrechte.de/576/DIMR_GTZ_DfID_Report-RBA-Trainings_2006.pdf">http://files.institut-fuer-menschenrechte.de/576/DIMR_GTZ_DfID_Report-RBA-Trainings_2006.pdf</a> . Pág. 3. Fecha de consulta: 07 de junio de 2010 (Traducción propia)			

A pesar de la anterior precisión, y como se ve, la diferencia entre los diversos enfoques no es muy grande, y más bien parecen complementarios. Así las cosas, con la anterior presentación de las definiciones acerca del enfoque de derechos, lo que se pretendió evidenciar fueron los principales elementos que la doctrina le ha asignado al enfoque, al igual que la forma como estos son relacionados o puestos en interacción. Como se observa la Gráfica 9 busca ilustrar la forma como los elementos interactúan, y la Tabla 11 se puede concluir como el propósito del enfoque de derechos no es otro que el desarrollo humano, según lo argumentado por los autores antes presentados. Esta relación entre enfoque de derechos y desarrollo humano, es lo que se presentará en el siguiente aparte.

## 2. 2 Enfoque de Derecho y Enfoque de Desarrollo Humano

En algunas de las definiciones acerca del ED antes presentadas, y como una constante de las mismas, se observa claramente la relación entre el enfoque de derechos con el enfoque de desarrollo humano. Este último enfoque, el de desarrollo humano (EDH), está “basado en la ampliación de capacidades y la mejora de las condiciones de vida de las personas”<sup>73</sup>, entendiendo por capacidades “las habilidades para lograr algo, es decir, las oportunidades efectivas que posee la persona respecto del tipo de vida que puede llevar”<sup>74</sup>, en otras palabras, es el desarrollo de la autonomía sin obstáculo alguno. Debido a la intrínseca relación entre ambos conceptos, a continuación se harán consideraciones sobre el EDH, finalmente, la propuesta de cómo ambos conceptos, ED y EDH, se relacionan. Pero antes de desarrollar este punto, se presentarán algunas consideraciones sobre dos valores políticos: La Libertad y la Igualdad, pues ambos son el foco de atención del EDH, y punto relevante que considerar al momento de discutir el ED.

Esta relación que se presenta entre los ED y EDH, y los valores políticos Libertad e Igualdad, se realiza debido a que ambos enfoques toman como punto de partida y como propósito final, la consecución de los contenidos de ambos valores; tomando como principal, el logro de la Libertad del individuo, por medio del disfrute igual del total de las capacidades humanas, de ahí su relación con el EDH.

---

<sup>73</sup> DE LUIS ROMERO, Elena. Antecedentes. En: FERNÁNDEZ, 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. p. 23.

<sup>74</sup> Ibid. p. 30

Respecto al ED, la relación se presenta dado que, adoptando la teoría de la generación de derechos, que surge a partir de los estudios de S.H. Marshall<sup>75</sup> se ha entendido que existen tres (3) generaciones de derechos, y cada una de ellas queda asociada a uno de estos valores políticos.

Primeramente, se habla de los derechos civiles y políticos, denominados también, los derechos de primera generación; entendiéndolos por ellos, los derechos que permite a las personas gozar de una esfera personal de autonomía frente al Estado y las demás personas privadas (derechos civiles), como también aquellos que posibilitan al ciudadano participar en los asuntos públicos en la estructuración política de la comunidad de que forma parte (derechos políticos). Como se ve, y como se sustentará más adelante, el valor político que sustenta estos derechos, es la Libertad.

Por otra parte, están los derechos sociales, que pertenecen a la segunda generación de derechos, y son aquellos derechos de contenido social, que buscan garantizar unas mejores condiciones de vida, por lo tanto, consisten en especificar aquellas pretensiones de las personas y de los pueblos, en la obtención de prestaciones de bienes materiales y servicios, que se pretenden son las mínimas que una persona necesita para garantizarse una vida digna. Por lo anterior, el valor político que subyace estos derechos, es la Igualdad.

Finalmente, están los derechos de los pueblos o derechos de solidaridad, que pertenecen a la tercera generación de derechos; y el valor político que desarrollan es la Solidaridad.

---

<sup>75</sup> Se hace referencia al famoso ensayo de Thomas Humphrey Marshall, Ciudadanía y Clase social, en el cual presenta su teoría sobre la aparición de los derechos, lo que denominó Civiles, Políticos y Sociales. Si bien, Marshall desarrolló su teoría para describir el caso inglés, su teoría fue universalizada, razón por la cual, la misma ha sido criticada.

Según lo presentado, es importante examinar estos valores políticos y la forma como estos operan. Así, en un primer momento se observará el valor político Libertad, y luego la Igualdad, excluyendo el de Solidaridad, pues los dos primeros son los que más relevancia tienen para el ED y para el EDH.

El concepto de la Libertad<sup>76</sup>, entendida como una cualidad, tiene por lo menos dos significados descriptivos: por un lado la libertad liberal –libertad negativa o no impedimento–, determinada por la posibilidad de realizar determinadas acciones sin impedimento externo, y la libertad democrática o autonomía, la cual es determinada por la posibilidad de darse leyes, que también es formulada como autonomía; así es posible entender que la primera de las libertades, liberal, se refiere a libertad de acción, mientras que la segunda, democrática-autonomía, se refiere a la libertad de la voluntad.

Sumado a estas dos perspectivas descriptivas de la libertad, se ha establecido que existe otro tipo de libertad, que se refiere a la libertad como la capacidad o poder positivo y material de hacer lo que la libertad negativa –liberal– permite hacer.

En este orden de ideas, la concepción liberal pretende responder a la siguiente pregunta: ¿Qué significado tiene ser libre para el individuo considerado como un todo independiente?; refiriéndose a un problema de fondo: los límites de la acción del Estado.

El anterior concepto de libertad se desprende de la teoría liberal, y se entiende como la facultad de realizar o no determinadas acciones sin ser impedido por los demás y en especial por el poder estatal. De esta forma el individuo tiene un campo de acción relativamente amplio de no intervención estatal, en donde puede realizar o no, acciones

---

<sup>76</sup> Lo expresado a continuación sobre el concepto Libertad, es basado en los siguientes textos: 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. BOBBIO, Norberto. Igualdad y Libertad. Barcelona: Paidós, 1993.

lícitas. De esta forma la libertad se establece a partir de las acciones que no están impedidas, no obligadas; así, la libertad se convierte en sinónimo de licitud.

Lo que pretende la teoría liberal es ampliar el espacio de acción de los individuos, disminuir al máximo los impedimentos para que los individuos puedan realizar la mayor cantidad de acciones, extendiendo su esfera de lo permitido. Por lo tanto, para que haya una verdadera libertad, el Estado debe gobernar lo menos posible, pues la auténtica libertad se refleja en no verse obstaculizado por excesos de leyes, las que se entienden como intervención a la actividad personal, la cual está protegida contra la injerencia de poderes externos, como los del Estado.

Por otra parte, la libertad como autonomía pretende responder a la siguiente pregunta: ¿Qué significa ser libre para un individuo considerado como parte de un todo? refiriendo a un problema de fondo: los límites de la legislación no heterónoma.

Esta concepción proviene de la teoría democrática; desde esta, la libertad consiste en poder no obedecer las leyes que no han sido impuestas por sí mismo; así que la libertad desde la teoría democrática consiste en la posibilidad de darse leyes a sí mismo, con lo cual se pretende aumentar el número de acciones regidas por procesos de autorregulación. Desde esta concepción la libertad consistiría en el espacio regulado por normas imperativas, siempre que sean autónomas y no heterónomas. Aquí, a diferencia de la concepción liberal, la libertad corresponde a la voluntad, la cual es libre pues se auto determina, y no a la libertad de acción.

Por lo tanto, para la concreción de este tipo de libertad, el individuo deberá participar de forma directa o indirecta en la formación de las normas o políticas que regulan su conducta en aquello que no está reservado al dominio privado, permitiendo que el individuo intervenga en la conformación de la voluntad general.

Es necesario tener presente que si bien la teoría liberal ha surgido para combatir al estado absoluto de las minorías, también debe regir para controlar a las mayorías, pues en la democracia las decisiones de los representantes se deben imputar a los representados y así la voluntad de la mayoría también gobierna a las minorías. De otro lado, es posible afirmar que la libertad liberal es un presupuesto necesario para la libertad democrática – Autonomía–, pues aquella dará las condiciones de posibilidad para que el individuo participe de forma directa o indirecta en la formación de las normas que deberán regular la conducta que no está reservada al dominio privado; así, el individuo podrá intervenir en la conformación de la voluntad general y, por lo tanto, se debe reconocer que la voluntad como autonomía presupone la existencia de la libertad como no impedimento.

De lo anterior se desprende, la gran importancia de la participación de los asociados en la toma de decisiones, no sólo en aquellas que establecen las normas de acción de la sociedad (normativa), sino también en todas aquellas que puedan ser de interés público. Igualmente, la participación de los asociados no sólo se debe limitar a lo antes anunciado, sino que también la participación se debe realizar en el control que se le realice a las acciones de los gobernantes. Todo lo anterior es necesario entonces, para poder afirmar que la voluntad de los individuos es libre, siendo este un punto esencial, tanto para el EDH, como para el ED, cómo más adelante se presentará.

Por otra parte, y como tercera acepción de la Libertad, está la libertad positiva, la cual surge como consecuencia de la influencia de las teorías sociales del Siglo XIX; según ésta no es posible hablar solamente de libertad en sentido negativo –libertad liberal–, sino que es necesario hablar también de libertad positiva, entendida como la capacidad material y jurídica de concretar las posibilidades garantizadas por las constituciones liberales de forma abstracta –libertad de poder–. Este sentido de libertad, apunta a la capacidad

económica suficiente para satisfacer necesidades de la vida material y espiritual, sin las cuales, la libertad liberal sería vacía, y la libertad democrática estéril.<sup>77</sup>

A partir de esta acepción de la libertad, como libertad positiva, se crea una relación directa con el valor político igualdad. Este valor, el de la igualdad, se establece como un tipo de relación que puede ser observada de diversas formas, lo que lleva a que este concepto se convierte en uno relativo, lo que se hace evidente en por lo menos tres aspectos: a) los sujetos entre los cuales se quieren repartir los bienes o gravámenes; b) los bienes o gravámenes a repartir; c) el criterio para repartirlos. Los anteriores aspectos dan respuesta a igual número de preguntas, correspondientes a cada uno de los criterios: 1) ¿Igualdad entre quiénes?, 2) ¿Igualdad en qué? y 3) ¿Igualdad con base en qué criterio?

Respecto a la primera pregunta, los sujetos pueden ser pocos, muchos, todos; en la segunda, los bienes a repartir pueden ser derechos, ventajas económicas, poder, cargos; respecto a los criterios, tercera pregunta, pueden ser la necesidad, el mérito, la capacidad, la clase, el esfuerzo, entre otros.

Las dos primeras preguntas pueden ser respondidas a través del estudio de los hechos; mientras la tercera, relativa al criterio utilizado para establecer un tratamiento diferenciado, implica una valoración por parte de quien pretenda responderlo en el campo de los valores, principios y derecho constitucional.

Por otro lado, las dos primeras preguntas pueden proporcionar cuatro posibles respuestas:

- Igualdad de algunos en algunas cosas;
- Igualdad de algunos en todo;
- Igualdad de todos en alguna cosa;
- Igualdad de todos en todo.

---

<sup>77</sup> 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. p. 64

Esta cuarta respuesta es la que caracteriza a una concepción igualitaria, pero es una idea límite pensar que todos son iguales en todo, es por esto que la idea del igualitarismo se debe entender como aquella donde se busca la igualdad del mayor número de individuos para el mayor número de bienes.

La tercera pregunta, hace relación al criterio sobre el cual se va a dar respuesta a las dos primeras preguntas; a este respecto, el criterio que utiliza el igualitarismo es el de las necesidades, pues éste es el que resulta más satisfactorio, considerando que todos los hombres son más iguales respecto a la calidad y cantidad de sus necesidades, que a razón de sus capacidades o al trabajo. Sin embargo, este criterio no es el único, a éste se suma el criterio de la capacidad, entendido no para la distribución de bienes sino para la distribución de deberes que alguien debe tener en la sociedad, justificando así la desigualdad de cargas.

Estos criterios, mayor número de individuos con el mayor número de bienes y según las necesidades y la capacidad, permiten desarrollar el criterio de los puntos de partida y de los puntos de llegada. “Según [el] primer[o], es suficiente con que sean comunes las reglas del juego y con que todos estén en condiciones de poder participar en él. Es inevitable que un juego termine con un vencedor y un vencido. Según [el otro], es justamente el que haya un vencedor y un vencido lo que es preciso evitar, y para evitarlo hay que conseguir no tanto que todos pueda[n] participar en el juego, sino que todos puedan vencer en la misma medida”.<sup>78</sup>

Si bien los valores de la igualdad y la libertad son muy diferentes, en ocasiones están unidos ideológicamente, “el concepto e incluso el valor de igualdad no se distinguen del concepto y del valor de la justicia en la mayor parte de sus acepciones, hasta el punto de

---

<sup>78</sup> BOBBIO, Norberto. Teoría General de la Política. Madrid: Editorial Trotta, 2005. p. 328

que la expresión <<libertad y justicia>> se use con frecuencia como equivalente de la expresión <<libertad e igualdad>>”.<sup>79</sup>

Clásicamente se le ha atribuido al concepto y valor Justicia dos significados, por un lado aquel que lo identifica con legalidad, en el cual se dice que una acción es justa si es llevada acorde con las leyes, y que es justo el hombre que su actuar esté conforme a las leyes, y estas mismas –las leyes– son justas porque son compatibles con las leyes superiores. Por el otro lado, se identifica justicia con igualdad, “de donde se dice que es justa una acción, un hombre, una ley que instituye o respeta, una vez instituida, una relación de igualdad”.<sup>80</sup>

Estos significados de justicia son fáciles de hilar si se parte de que la justicia ha sido plasmada como principio que preside el “ordenamiento en un todo armónico o equilibrado, tanto de la sociedad humana como del cosmos [...] como una proyección del orden social”<sup>81</sup>; y para que prevalezca este orden son necesarias dos cosas: a) “que cada una de la partes tenga asignado el lugar propio que le corresponde, lo cual es la aplicación del principio *suum cuique tribuere* [dar a cada uno lo suyo], máxima expresión de la justicia como igualdad; b)] y que una vez a cada parte le ha sido asignado el lugar propio, el equilibrio alcanzado sea mantenido por normas universalmente respetadas”.<sup>82</sup>

Por lo tanto, para que actúe la justicia y se conserve el orden y la armonía, es necesaria la instauración de cierta igualdad entre las partes y el respeto de la legalidad, las cuales solo actuando de forma unida son eficientes. Esto último debido a que la alteración de la igualdad presupone una alteración de la legalidad constituida y, una inobservancia de la legalidad, supone una ruptura con la igualdad que ha sido la inspiración de la ley.

---

<sup>79</sup> BOBBIO, Norberto. Igualdad y Libertad. Barcelona: Paidós, 1993. p. 56

<sup>80</sup> Ibid. p. 57

<sup>81</sup> Ibid.

<sup>82</sup> Ibid. , p. 57-58

Por esto, la igualdad por sí sola, no se puede considerar como un valor, pues ella solo se expresa respecto a una relación; lo que le asigna valor a una determinada relación es que ella sea justa, y por ésta se entiende, que dicha relación este ligada de alguna manera con un orden instituido o, que estando perturbado, sea necesario restituir.

Según lo anterior, “la expresión más correcta es <<libertad y justicia>>, no ya <<libertad e igualdad>>, desde el momento en que la igualdad no es de por sí un valor, sino que lo es tan sólo en la medida en que sea una condición necesaria, aunque no es suficiente, de la armonía del todo, del orden de las partes, del equilibrio interno de un sistema en el cual consiste la justicia”.<sup>83</sup>

Por otra parte, la conexión que se presenta entre igualdad y libertad, se hace en tres esferas: 1) igualdad jurídica, que corresponde a la libertad negativa; 2) igualdad política, que corresponde a la libertad política y; 3) la libertad social, que corresponde a la libertad positiva como libertad de poder. Esta última, “libertad positiva o libertad como poder, corresponde al momento de la *igualdad social*, llamada también igualdad de oportunidades; exigir la igualdad de oportunidades significa precisamente requerir que se atribuya a todos los ciudadanos no sólo la libertad negativa o política, sino también la positiva que se concreta en el reconocimiento de los derechos sociales”<sup>84</sup>, es “ como decir primero que los seres humanos son libres [...] y afirmar después que son *iguales en el disfrute de esta libertad*”.<sup>85</sup>

De esta forman, el enfoque de las políticas públicas, con enfoque de derechos, aprueba la elaboración de políticas con criterios igualitaristas, permitiendo así que se cumpla la dimensión de universalidad de los derechos humanos contenidos en los instrumentos de

---

<sup>83</sup> *Ibid.* , p. 59

<sup>84</sup> BOBBIO, Teoría general de la política, Op Cit. , p. 529

<sup>85</sup> *Ibid.* , p. 528

derecho internacional, permitiendo la elaboración de políticas con criterios igualitaristas de justicia; la cual, como se había expuesto antes, se le han atribuido dos significados; legalidad, por un lado, e igualdad por el otro.

Ahora bien, la relación que se propone entre el enfoque de la política pública con enfoque de derechos y justicia, y sus definiciones es la siguiente.

Para establecer si en una relación hay criterios de igualdad es necesario responder a las siguientes preguntas: a) ¿Igualdad en qué? y b) ¿Igualdad entre quiénes?

### **¿Igualdad en qué?**

Los tratados internacionales sobre derechos humanos<sup>86</sup> expresan que todos los seres humanos son iguales en dignidad y derechos, y se entiende que los derechos en que se es igual, son los desarrollados en estos mismos instrumentos internacionales; lo cual lleva a que se entienda que los derechos contenidos en los tratados son los mínimos que debe tener cualquier actuación del Estado.

Entre estas acciones se incorpora la elaboración y ejecución de políticas públicas; así los derechos humanos, como se había dicho antes, son límites y objetivos de la acción del Estado y, por otro lado, como se había expuesto, el Estado tiene la obligación de respetar los derechos humanos, lo cual implica una obligación de hacer, que comprende tres acciones: hacer para prevenir, hacer para proteger y hacer para satisfacer el contenido mínimo relacionado con la esencia de los derechos.

---

<sup>86</sup> Ejemplos de ellos serían: Declaración Universal de los Derechos humanos, para el sistema universal de derechos humanos; Declaración Americana de los Derechos y Deberes Del Hombre Convención Americana sobre Derechos Humanos, para el sistema regional.

Respecto a la segunda de estas obligaciones de hacer –proteger-, se ve cómo la protección no sólo implica una acción de hacer, sino también una obligación de no hacer, es decir, no se puede limitar un derecho cuando se haya concretado, o alcanzado un nivel de satisfacción.

### **¿Igualdad entre quiénes?**

Como ocurre con la primera pregunta, la respuesta se encuentra en los tratados internacionales sobre derecho humanos, en donde se dice que, conforme a los derechos humanos, todos los seres humanos son iguales; así, la igualdad se predica de “entre todos”; es decir, de acuerdo al derecho internacional de los derechos humanos, los seres humanos deben considerarse pertenecientes a la misma categoría; “este punto de llegada es la conclusión de un proceso histórico de sucesivas equiparaciones entre los individuos, que ha hecho desaparecer paulatinamente las categorías parciales discriminatorias, integrándolas en una categoría unificadora general. [...] –Aunque- [e]l proceso de justicia es unas veces de diversificación de lo diverso<sup>87</sup> y otras de unificación de lo idéntico”.<sup>88</sup>

Como se observa, la respuesta de estas dos (2) preguntas ha mostrado que el enfoque de políticas públicas con enfoque de derechos, pretende la igualdad de todos en todo; igualdad de todos los seres humanos en todos los derechos del derecho internacional de los derechos humanos.

Para concluir esta primera parte, acerca de los valores políticos Igualdad y Libertad, y su relación con la ED y EDH, es necesario responder que criterio se utilizó para determinar este tipo de igualdad.

---

<sup>87</sup> BOBBIO. Igualdad y libertad, Op Cit. , p. 79

<sup>88</sup> BOBBIO, Teoría general de la política, Op. Cit. , p. 529

El criterio utilizado es “jurídico”, normativa del derecho internacional de los derechos humanos, pero lo que realmente expresan estas normas es la supresión de las necesidades –igualdad– y la satisfacción de todas las necesidades –no discriminación–; lo que nos lleva a que el criterio más acorde para la elaboración de una política pública es el de la necesidad, entendida como la necesidad de que los puntos de llegada sean los mismos –satisfacción de los derechos humanos–, los cuales son necesarios para que la libertad como poder sea concretada y satisfecha; por esto “exigir la igualdad de oportunidades significa precisamente requerir que se atribuya a todos los ciudadanos no sólo la libertad negativa o política, sino también la positiva que se concreta en el reconocimiento de los derechos sociales”.<sup>89</sup>

Entonces, de la igualdad como supresión o satisfacción de necesidades –igualdad–, y del respeto de la normativa del derecho internacional de los derechos humanos –legalidad–, se puede colegir que el ED y el EDH son enfoques que propende a la justicia y, por lo tanto, tiende a un orden armónico, al equilibrio de las partes de un todo.

Lo hasta acá presentado ha tenido varios desarrollos teóricos y conceptuales, entre los cuales se encuentra el realizado por Martha Nussbaum<sup>90</sup>, quien retoma estas ideas (la relación entre la Igualdad y la Libertad) y desarrolla el *enfoque de capacidades*, quien afirma que su enfoque “*aporta una guía [...] sólida para la **legislatura y las políticas públicas***”<sup>91</sup> (2006, P. 82). Igualmente sostiene que este enfoque es “una doctrina política acerca de los derechos básicos [y que] [n]o pretende siquiera ser una doctrina política completa, sino que se limita a especificar algunas condiciones necesarias para que una

---

<sup>89</sup> Ibid.

<sup>90</sup> NUSSBAUM, Martha C. Las fronteras de la justicia. Consideraciones sobre la exclusión. Barcelona: Paidós. 2006.

<sup>91</sup> Ibid. , p. 82.

sociedad sea mínimamente justa, en la forma de un conjunto de derechos fundamentales para todos los ciudadanos”.<sup>92</sup>

De esta forma, introduce la propuesta de *capacidades*, entendiendo por éstas, los requisitos mínimos que deben ser respetados por todos los gobiernos, como condición para el respeto de la *dignidad humana*, y como un mínimo social básico; y lo identifica con lo que las personas son efectivamente *capaces* de hacer, según una *idea intuitiva* de lo que comprende una vida acorde con la dignidad del ser humano.<sup>93</sup>

Como se observa, este enfoque de capacidades, tiene una directa relación con la libertad positiva, tanto que se podría afirmar que cada uno es la cara de la misma moneda, ya que ambos apuntan a que el individuo pueda realizar sus acciones sin ningún tipo de impedimento y, aún más, que efectivamente pueda realizar aquello que es capaz de hacer.

De lo anterior es posible afirmar lo siguiente: Nussbaum plantea su enfoque de capacidades a partir de lo que ella denomina una *idea intuitiva de la dignidad humana*, igualmente establece una clara y directa relación de ésta con los *derechos básicos*, pero sólo con unos que considera indispensables, y que lo son para que las personas sean efectivamente *capaces* de realizar los derechos, para así obtener las condiciones mínimas de una vida digna. De esto último, derechos igual a capacidades, y de éstos relacionados con lo que las personas son capaces de hacer, es posible afirmar que la concepción que utiliza Nussbaum de derecho es una que equipara “derechos” con “libertad” y, más precisamente, con la acepción de libertad positiva de no impedimento al despliegue, o realización efectiva, de todas aquellas capacidades/derechos humanos, que el individuo posee.

---

<sup>92</sup> Ibid. , p. 90

<sup>93</sup> Ibid. , p. 82

Por otra parte, es de mencionar que Nussbaum afirma que “el enfoque de las capacidades es [...] una especificación del enfoque de los derechos humanos, los cuales han sido a menudo asociados también, en un sentido parecido, a la idea de dignidad humana”.<sup>94</sup>

De acuerdo a esta última cita, lo que está proponiendo la autora, es que el *enfoque de derechos* opera como el género, mientras que su enfoque de capacidades es la especie. Sin embargo, la propuesta que se presentará acá se aparta de esta idea, y se dirige más a entender el papel complementario de ambos enfoques. Pero es de advertir, que lo que mantiene unidos a ambos enfoques, es la idea *intuitiva de la dignidad humana*.

La refinación o especificación que realiza la autora del enfoque de derechos en su enfoque de capacidades, se sustenta en que realiza una selección de diez capacidades, o derechos, que considera que son indispensables para el desarrollo de las *capacidades humanas*, bajo la idea de que poder desplegar estas capacidades proporciona las condiciones, o mejor, genera una vida digna.

Las capacidades que ella une con la posibilidad de dignidad son<sup>95</sup>:

**Vida.** Poder vivir hasta el término de una vida humana de una duración normal; no morir de forma prematura o antes de que la propia vida se vea tan reducida que no merezca la pena vivirla.

**Salud física.** Poder mantener una buena salud, incluida la salud reproductiva; recibir una alimentación adecuada; disponer de un lugar adecuado para vivir.

**Integridad física.** Poder moverse libremente de un lugar a otro; estar protegido de los asaltos violentos, incluidos los asaltos sexuales y la violencia doméstica; disponer de oportunidades para la satisfacción sexual y para la elección en cuestiones reproductivas.

---

<sup>94</sup> Ibid. , p. 90

<sup>95</sup> Ibid. , p. 88-89

**Sentidos, imaginación y pensamiento.** Poder usar los sentidos, la imaginación, el pensamiento y el razonamiento, y hacerlo de un modo <<auténticamente humano>>, un modo que se cultiva y se configura a través de una educación adecuada, lo cual incluye la alfabetización y la formación matemática y científica básica, aunque en modo alguno se agota en ello. Poder usar la imaginación y el pensamiento para la experimentación y la producción de obras y eventos religiosos, literarios musicales, etc., según la propia elección. Poder usar la propia mente en condiciones protegidas por las garantías de la libertad de expresión tanto en el terreno político como en el artístico, así como de la libertad de prácticas religiosas. Poder disfrutar de experiencias placenteras y evitar los dolores no beneficiosos.

**Emociones.** Poder mantener relaciones afectivas con personas y objetos distintos de nosotros mismos; poder amar aquellos que nos aman y se preocupan por nosotros, penar, experimentar ansia, gratitud y enfado justificado. Que nuestro desarrollo emocional no quede bloqueado por el miedo y la ansiedad. (Defender esta capacidad supone defender formas de asociación humana de importancia crucial y demostrable para este desarrollo).

**Razón práctica.** Poder formarse una concepción del bien y reflexionar críticamente sobre los propios planes de la vida. (Esto implica una protección de la libertad de conciencia y de las observaciones religiosas.)

#### **Afiliación.**

**A.** Poder vivir con y para los otros, reconocer y mostrar preocupación por otros seres humanos, participar en diversas formas de interacción social; ser capaz de imaginar la situación de otro. (Proteger esta capacidad implica proteger las instituciones que constituyen y promueven esta forma de afiliación, así como proteger la libertad de expresión y de asociación política).

**B.** Que se den las bases sociales del autorrespeto y la no humillación; ser tratado como un ser dotado de dignidad e igual valor que los demás. Eso implica introducir disposiciones contrarias a la discriminación por razón de raza, sexo, orientación sexual, etnia, casta, religión y origen nacional.

**Otras especies.** Poder vivir una relación próxima y respetuosa con los animales, las plantas y el mundo natural.

**Juego.** Poder reír, jugar y disfrutar de actividades recreativas.

### **Control sobre el propio entorno**

**A. Política.** *Poder participar de forma efectiva en las elecciones políticas que gobiernan la propia vida; tener derecho a la participación política y a la protección de la libertad de expresión y de asociación.*

**B. Materiales.** *Poder disponer de propiedades (ya sean bienes mobiliarios o inmobiliarios), y ostentar los derechos de propiedad en un plano de igualdad con los demás; tener derechos a buscar trabajo en el plano de igualdad con los demás; no sufrir persecuciones y detenciones sin garantías. En el trabajo, poder trabajar como un ser humano, ejercer la razón práctica y entrar en relaciones valiosas de reconocimiento mutuo con los demás trabajadores.*

Para Nussbaum, entonces, “las capacidades de esta lista constituirán los derechos humanos básicos en función de los cuales [se] define la justicia social básica”<sup>96</sup>. Igualmente afirma que “una forma de concebir la lista de capacidades es como una lista de garantías constitucionales, análoga a la sección de Derechos Fundamentales de la Constitución India, o a la Carta de Derechos [...] de la Constitución estadounidense [a los contenidos en la Constitución Política de Colombia]. Tales derechos deberían implementarse luego a través de la acción legislativa y judicial. [...] En la medida en que esta noción tiene detrás ya una larga historia de interpretación judicial, podemos evaluar su potencial práctico viendo lo que ha podido hacer con ella la jurisprudencia creativa en varias áreas de la vida humana”<sup>97</sup>.

Con esta propuesta, acerca de la importancia de los tribunales para el desarrollo del enfoque de capacidades, Nussbaum se relaciona con lo planteado por Víctor Abramovich, autor ya presentado en la segunda definición del enfoque de derechos. En ambas posturas se le da una gran importancia a los tribunales, en el caso de Nussbaum de los constitucionales, y en el de Abramovich a los internacionales, ambos encargados, al fin y al cabo, de la interpretación, delimitación y/o ampliación del *contenido de los derechos*, sean

---

<sup>96</sup> Ibid. , p. 172

<sup>97</sup> Ibid. p. 90

estos fundamentales o derechos humanos, a partir de casos concretos, y de la gran relevancia que tienen estos para el diseño de política pública con enfoque de derechos.

Así, ambas concepciones, ya sea el de las capacidades (Nussbaum), como el enfoque de derechos (Abramovich) apelan al activismo judicial, como fórmula para la exigencia y para hacer prácticos, a partir de casos particulares, vía precedente judicial, los derechos que determinarán la exigencia de las capacidades.

Sobre la anterior propuesta, asimilar Capacidades=libertades=derechos fundamentales o derechos humanos, está lo presentado por John Rawls, para quien “las libertades no sólo son el fin principal del desarrollo, sino que se encuentran, además, entre sus principales medios”<sup>98</sup>. Igualmente afirma que “el desarrollo tiene que ocuparse más de mejorar la vida que llevamos y las libertades de que disfrutamos. La expansión de las libertades que tenemos razones para valorar no sólo enriquece nuestra vida y la libertad de restricciones, sino que también nos permite ser personas sociales más plenas, que ejercen su propia voluntad e interactúan con -e influyen- el mundo en el que viven”.<sup>99</sup>

Siguiendo con el argumento, Rawls defiende dos razones por las cuales la libertad es fundamental para el proceso de desarrollo; por una parte está la *razón evaluativa*, con la cual el progreso ha de evaluarse principalmente en función del aumento que hayan experimentado o no las libertades de los individuos y, por otra parte, está la *razón de la eficacia*, por la cual el desarrollo depende totalmente de la libre agencia de los individuos.

Por otra parte, y sobre este mismo aspecto, está Amartya Sen con su enfoque de desarrollo humano, para quien “el desarrollo puede concebirse [...] como un proceso de expansión de las libertades reales de que disfrutaban los individuos. El hecho de que centre

---

<sup>98</sup> RAWLS, John. Teoría de la Justicia. Fondo de Cultura Económica, México FD, 2006. p. 26

<sup>99</sup> *Ibíd.* 31

la atención en las libertades humanas contrasta con las visiones más estrictas del desarrollo, como su identificación con el crecimiento del producto nacional bruto, con el aumento de las rentas personales, con la industrialización, con los avances tecnológicos o con la modernización social”.<sup>100</sup>

Con lo anterior Sen al igual que Rawls y Nussbaum, introducen un elemento que será determinante para las políticas públicas con enfoque de derechos, el cual es la forma o los aspectos a tener en cuenta en el momento de evaluar la política pública con este enfoque, el cual es el aumento de las libertades o de las capacidades de los destinatarios de la política. Así, la libertad/capacidades, de los destinatarios se convierte en el medidor del éxito de la política pública que afirme tener un ED.

Igualmente, y para terminar este aparte de la comparación entre los autores, es necesario tener en cuenta que la relación que presentan ellos, entre aumento de las libertades/capacidades y derechos fundamentales o derechos humanos. Nussbaum resume bien esta cuestión cuando afirma que

[d]e acuerdo con la defensa que he hecho de ellas, **las capacidades son derechos fundamentales de los ciudadanos**, todas son necesarias para una vida humana digna y decente. Eso forma parte de la justificación necesaria para introducir una capacidad a la lista. Dicha justificación implica que las capacidades no son fungibles en un sentido radical: las carencias de un área no pueden resolverse mediante una mayor cantidad de otras capacidades<sup>101</sup>.

Y continúa Nussbaum afirmando que

El enfoque de las capacidades no pretende ofrecer una teoría completa de la justicia social. [...] **Es una descripción de los derechos sociales mínimos, y es compatible con diferentes respuestas para las cuestiones de justicia y distribución que se plantearían una vez que todos los ciudadanos se hallaran por encima de umbral mínimo.**

---

<sup>100</sup> SEN, Amartya. Desarrollo y libertad. Planeta. Barcelona. 2000, Pág. 35

<sup>101</sup> NUSSBAUM, Martha. Op.cit. Pág. 173. Negrilla fuera del texto.

Tampoco insiste en que la justicia política se agote en esta lista de derechos; puede haber otros valores políticos importantes, estrechamente conectados con la justicia, y que no queden recogidos en ella.<sup>102</sup>

Siguiendo con Amartya Sen, es de decir que él establece cinco tipos de libertades que denominan instrumentales, pues en sí no son el propósito del EDH, pero sí son el instrumento por el cual las capacidades/libertades, pueden expandirse, estas libertades son: 1) las libertades políticas, 2) los servicios económicos, 3) las oportunidades sociales, 4) las garantías de transparencia y 5) la seguridad protectora.<sup>103</sup>

Por el primer tipo de libertad, las políticas, entiende aquellas referentes a las oportunidades que los individuos tienen para realizar la elección de los gobernantes, al igual que del establecimiento de los principios por los cuales van a ser gobernados, como también aquellas libertades referidas para la investigación, crítica y control a las autoridades, lo cual significa la necesidad de la efectiva libertad de expresión política, sin ningún tipo de censuras. En palabras de Sen, “[comprenden los derechos políticos que acompañan a las democracias en el sentido más amplio de la palabra (que engloban la posibilidad de dialogar, disentir y criticar en el terreno político, así como el derecho de voto y de participación en la selección del poder legislativo y del poder ejecutivo).”<sup>104</sup>

Por el segundo tipo de libertades, los servicios económicos, Sen entiende aquellas oportunidades que los individuos efectivamente tienen de “utilizar los recursos económicos para consumir, producir o realizar intercambios. [Afirma igualmente que] Los derechos económicos que tiene una persona dependen de los recursos que posea o a los que tenga acceso, así como de las condiciones de intercambio, como los precios relativos y el funcionamiento de los mercados”<sup>105</sup>.

---

<sup>102</sup> Ibid. p. 87. Negrilla fuera del texto

<sup>103</sup> SEN, Amartya. Desarrollo y libertad. Barcelona: Planeta, 2000. p. 34-59

<sup>104</sup> Ibid. ,p. 57-58

<sup>105</sup> Ibid. , p. 58

Como el tercer tipo de libertades presentadas por Sen, están las oportunidades sociales, en la cual agrupó la efectiva posibilidad que los individuos tienen en acceder a diversos sistemas que le garanticen una vida mejor, como serían el sistema de educación, sanidad, y en general el sistema de seguridad social. Afirma el autor tratado que esta libertad instrumental es importante, no sólo por las implicaciones en la vida privada de los individuos, sino que también garantizaría una participación más eficaz de las personas en las actividades económicas y políticas.

Por otra parte, las garantías de transparencia, es la cuarta libertad instrumental que presenta Sen. Para él, esta libertad *“refiere a la necesidad de franqueza que pueden esperar los individuos: la libertad para interrelacionarse con la garantía de divulgación de información y de claridad [...] [l]as garantías de transparencia (incluido el derecho de divulgación de información) puede ser, pues, una importante clase de libertad instrumental. Estas garantías desempeñan un claro instrumental en la prevención de la corrupción, de la irresponsabilidad financiera y de los tratos poco limpios”*<sup>106</sup>.

Finalmente, la quinta libertad instrumental que presenta Sen, es la seguridad protectora, la cual va dirigida principalmente, no en forma exclusiva, a las personas que sean más vulnerables a los cambios negativos materiales en sus vidas. Esta seguridad que propone el autor en mención, *“comprende mecanismos institucionales fijos como las prestaciones por desempleo y las ayudas económicas fijadas por la ley para los indigentes, así como mecanismos ad hoc como ayudas para aliviar las hambrunas o empleo público de emergencia para proporcionar unos ingresos a los pobres”*<sup>107</sup>.

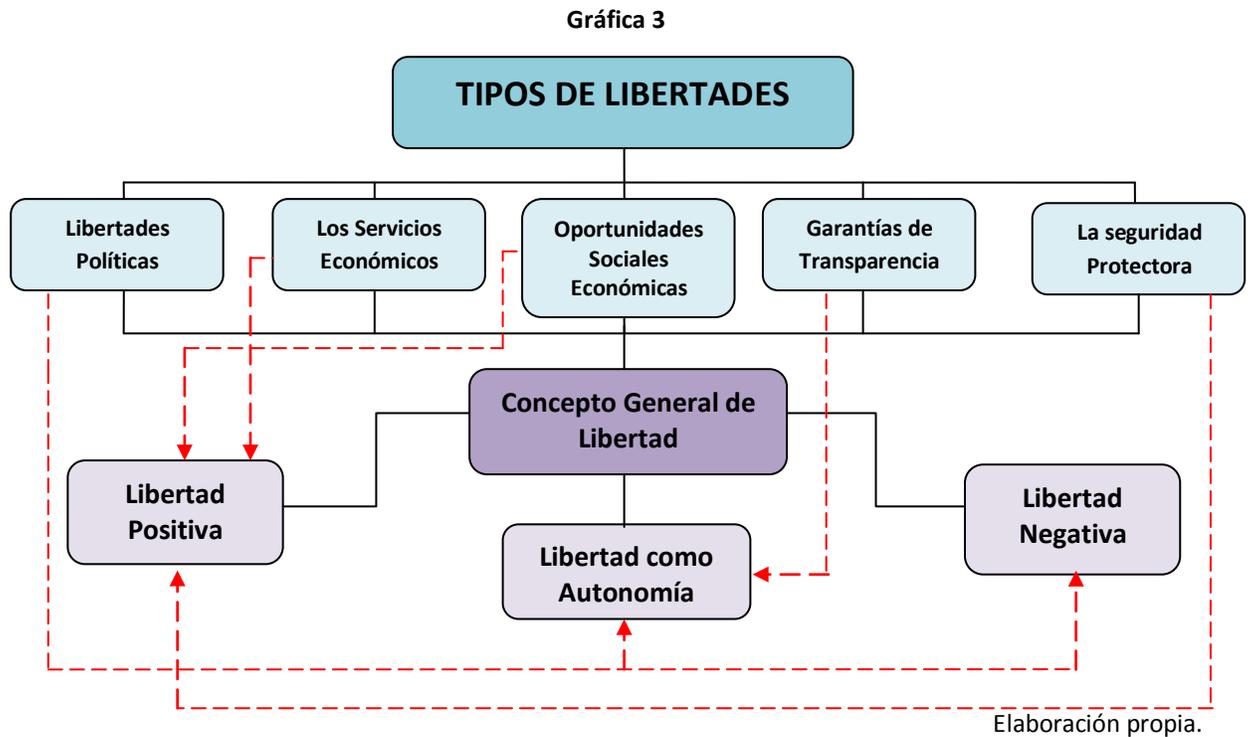
Como puede inferirse, estas libertades instrumentales propuestas por Sen, tienen una relación con el concepto general o valor político Libertad. En la siguiente gráfica se

---

<sup>106</sup> Ibid., p. 59

<sup>107</sup> Ibid., p. 59

presenta una propuesta de relación entre las libertades instrumentales propuestas por Sen, el valor político Libertad, y aunque en la gráfica no se presenta, no se puede olvidar la intrínseca relación entre la Libertad y la Igualdad (Justicia).



Continuando con Sen, afirma que uno de los puntos más importantes para el desarrollo humano es la titularización de derechos, es decir, el proceso mediante el cual se empodera a la población *pobre* de capacidades para que ellos tengan la posibilidad de exigir la existencia de la política, ya que no tienen la posibilidad real de exigir la realización inmediata de su derecho.

Desde la propuesta de Sen entonces, la titularidad (otorgamiento efectivo, con poder efectivo y eficaz de ejercicio) de los derechos es un punto medio entre la dotación de las personas y el sistema de derechos. Sen entonces, para desarrollar este punto, realiza la

diferenciación entre los derechos generales y los meta derechos; para hacer la diferencia de aquellos derechos cuya realización pueden ser inmediata (derechos generales) y de aquellos que puede no ser de forma inmediata (meta derechos), debido a la falta de recursos.

En este orden de ideas, Amartya Sen introduce el concepto de *meta derechos* para hacer referencia a aquellos derechos que no es posible hacerlos exigibles de forma inmediata, es decir, que no tienen una eficacia inmediata; sino que se trata de aquellos derechos que ante la falta de eficacia inmediata, se pueden pedir por lo menos exigiendo la existencia de una política pública dirigida a lograr la eficacia real del derecho, lo cual tendrá incidencia directa con la ampliación de la esfera de libertad del individuo y por ende de sus capacidades.

Este concepto de meta derechos de Sen, tiene relevancia para el ED, y para las políticas públicas con este enfoque, en la medida en que por medio de la utilización de este concepto es que puede hacerse exigible un derecho fundamental o humano, cuando este no es posible exigirlo de forma inmediata, sino que el derecho se protege por medio del diseño y la implementación de una política pública, lo cual tiene una clara y amplia relación con la progresividad de los derechos humanos.

Igualmente, poder identificar si nos encontramos frente a un derecho general o frente a una meta derecho es preciso entender si estamos frente a una norma de acción o una norma de fin, entendiendo por norma, el enunciado lingüístico en la cual se reconoce o protege un determinado bien jurídico, en otras palabras, los textos en los cuales se consagran o reconocen los derechos de la persona. Este tema será lo que se trata en el siguiente aparte, pero antes, se harán unas consideraciones sobre las diferentes clases de relaciones que surgen entre los titulares de los derechos y los titulares de los deberes.

### **2.3 La determinación de la norma que contiene los Derechos entre Regla de Acción y Reglas de Fin**

Hasta el momento, se ha defendido y afirmado, que uno de los principales aportes del ED es hacer hincapié en que los ciudadanos sean verdaderos titulares de derechos, y que no sólo implica la titularidad “vacía” sino una en la cual las personas se encuentran en una verdadera posibilidad de realizar todo aquello que les está garantizado por sus derechos y capacidades; igualmente, el ED también implica identificar a los titulares de las obligaciones correlativas a los derechos. Lo anterior lleva a la formulación de dos preguntas: 1) ¿Qué implica tener un derecho?, y 2) ¿Qué implica tener un deber? Para responder estas dos preguntas, se tendrá como fundamento lo presentado por Wesley Newcomb Hohfeld.<sup>108</sup>

Para este autor, cuando una persona tiene un derecho (que denominaremos derecho subjetivo o modalidad activa de la relación), puede encontrarse en alguna de las siguientes cuatro posiciones: a) titular de una potestad, b) titular de una libertad, c) titular de una competencia o, finalmente, d) titular de una inmunidad. Por otra parte, Hohfeld afirma que cuando una persona tiene un deber (o una modalidad pasiva de la relación), se encuentra en algunas de estas cuatro posiciones: a) deber, b) no-derecho, c) sujeción o d) incompetencia.

Para Hohfeld, las anteriores situaciones en la cuales se pueden encontrar las personas no son excluyentes, por lo tanto, lo que busca es establecer las relaciones que se presentan

---

<sup>108</sup> Para la presentación de lo expuesto por este autor se tomará como referencia: MORENSO, J.J y VILAJOSANA, J.M. Introducción a la teoría del derecho. Marcial Pons, Barcelona, 2004, y CRUZ PARCERO, Juan Antonio. El lenguaje de los derechos. Ensayos para una teoría estructural de los derechos. Editorial Trotta, Madrid. 2007.

entre las diferentes situaciones que se presentan cuando somos titulares de un derecho o de una obligación. Para la construcción de estas relaciones, el autor citado utiliza las categorías de *correlativos* y *oposición*. En el siguiente cuadro se presentan estas relaciones.

Tabla 12

RELACIÓN DE CORRELACIÓN	RELACIÓN DE OPOSICIÓN
<b><u>Derecho/deber:</u></b> A tiene el derecho a que B realice el acto x, si y sólo si B tiene el deber frente a A de hacer el acto x.	<b><u>Deber/no-derechos:</u></b> Si A tiene frente a B el derecho de que éste haga x, se excluye que A no tenga el derecho (tenga el no-derecho) de que B haga x.
<b><u>Libertad (privilegio) /no-derecho:</u></b> A tiene frente a B la libertad de realizar el acto x, si y sólo si B no tiene derecho (tiene el no derecho) a exigir que A se abstenga de hacer x.	<b><u>Libertad (privilegio) /deber:</u></b> Si A tiene frente a B la libertad de hacer x, se excluyen que A tenga el deber de hacer x frente a B.
<b><u>Potestad/sujeción:</u></b> A tiene la potestad de producir ciertos efectos jurídicos sobre B, si y sólo si a través del acto x, B está sujeto a A.	<b><u>Potestad/Incompetencia:</u></b> Si A tiene la potestad de producir ciertos efectos jurídicos respecto a B, mediante el acto x, se excluye que A sea incompetente (tenga incompetencia) para alterar, mediante el acto x, la situación jurídica de B.
<b><u>Inmunidad/incompetencia:</u></b> A tiene frente a B una situación de inmunidad respecto a los posibles efectos del acto x de B, si y sólo si B es incompetente	<b><u>Inmunidad/sujeción:</u></b> Si A tiene frente a B una situación de inmunidad respecto a los efectos jurídicos del acto posible x de B, se excluye que A esté sujeto (se encuentre en un estado de sujeción) frente a B respecto del acto x y de sus efectos jurídicos.
Realizado basado en: MORENSO, J.J y VILAJOSANA, J.M. Introducción a la teoría del derecho. Marcial Pons, Barcelona, 2004, y CRUZ PARCERO, Juan Antonio. El lenguaje de los derechos. Ensayos para una teoría estructural de los derechos. Editorial Trotta, Madrid. 2007.	

De lo anterior se coligue entonces, las diferentes situaciones en las cuales se pueden encontrar los portadores de derechos y de deberes, ampliando el espectro de posibilidades a la simple afirmación “*tengo derechos*” sino que, al decir esto, se puede estar refiriendo a una Libertad, o una Potestad o una Inmunidad. En igual sentido, esta clasificación de las situaciones jurídicas en las cuales se puede encontrar una persona, ayuda a identificar cual sería el correspondiente o correlación de la conducta del obligado por el derecho de un tercero, así lleva a que no sólo se dé a entender la simple existencia

de un deber, sino que la corrección puede presentarse en forma de deber, no-derecho, sujeción o incompetencia.

Si bien es cierto que esta clasificación que presenta Hohfeld no abarca la totalidad de posibilidades de las relaciones jurídicas, si abarca una gran parte de ellas. En el siguiente cuadro, se presentan la gráfica de las relaciones correlativas y de las de oposición.

Tabla 13

<b>Las flechas negras representan las relaciones correlativas</b>	<b>Derecho (o modalidades activas)</b>				<b>Las flechas rojas representan las relaciones de oposición</b>
	Derecho	Libertad	Potestad	Inmunidad	
	Deber	No-Derecho	Sujeción	Incompetencia	
	<b>Deber (o modalidad pasiva)</b>				
Realizado basado en: MORENSO, J.J y VILAJOSANA, J.M. Introducción a la teoría del derecho. Marcial Pons, Barcelona, 2004.					

La propuesta de Hohfeld es importante para el ED y su aplicación en las políticas públicas, ya que entender frente a qué tipo de relación nos encontramos, contribuye a que los titulares de derechos, exijan la acción o conducta propia del derecho del que son titulares; igualmente sirve para los titulares de los deberes, pues estos serán conscientes de lo que se les está exigiendo.

Por otra parte, es importante por el tema de los meta derechos, pues de estos, como ya se dijo, no es posible exigir una aplicación inmediata, sino una aplicación progresiva, pues ellos exigen por lo menos la existencia de una política pública para buscar que progresivamente se esté logrando la satisfacción de un derecho fundamental o humano.

Así determinar qué tipo de relación crea la norma jurídica (el enunciado lingüístico que establece la protección a un bien jurídico determinado), ayuda a los hacedores de la política pública a establecer cuáles son las acciones determinadas a seguir, pues como se ve, no siempre estaríamos frente a acciones afirmativas, sino que también es posible que la forma de garantizar un derecho, pueda ser la omisión.

Sobre este punto, es decir, sobre qué tipo de comportamiento debe asumir el portador de los deberes y cómo deben guiar su acción los obligados, es necesario tener presente el escenario que se presenta cuando nos encontramos frente una norma de acción o una norma de fin, pues de ello dependerán en gran medida las posibles exigencias que se les pueda endilgar a los obligados de la ejecución de una política pública, de si es posible exigir el inmediato cumplimiento del derechos, o si sólo es posible exigir la progresividad en la satisfacción del mismo. Este asunto sobre la progresividad o no exigencia inmediata, es crucial cuando nos referimos a los denominados derechos sociales. Como se observa de lo anterior, este tema tiene una relación directa con el concepto de meta derecho.

Sin embargo, hay que tener en cuenta que la propuesta de Hohfeld es útil cuando estamos hablando de enunciados jurídicos simples, en los cuales se establece claramente la relación jurídica, cualquiera de las antes planteadas. Se insiste en que lo importante de la propuesta hohfeldiana, es que no circunscribe a la categoría de derechos sólo aquellos que tienen una acción judicial, es decir, aquellos que son judiciables, exigibles por medio de un juicio; sino que establece que los derechos producen diferentes *tipos de relaciones* entre los diferentes titulares, en el derecho propiamente dicho, y el del deber.

Ahora bien, también es necesario tener presente la forma en la cual está tipificado el enunciado normativo. Reconocer si la norma en la cual se tipifica el derecho se encuentra en forma de *regla de acción* o de una *regla de fin*<sup>109</sup>, es fundamental para el enfoque de derechos y para el desarrollo conceptual de los meta derechos. Lo anterior debido a que la forma en la cual se tipifica o positiviza un derecho (si es de regla de acción o de fin), determinará cuales habrán de ser las obligaciones, y más que eso, el tipo de exigencias que es posible realizar. Igualmente, también es importante realizar la anterior distinción,

---

<sup>109</sup> CRUZ PARCERO, Juan Antonio. El lenguaje de los derechos. Ensayos para una teoría estructural de los derechos. Madrid: Editorial Trotta, 2007. Capítulo 3. Derechos sociales: Clasificación, normas, acciones y fines.

puesto que ello guiará la acción, tanto del titular del derecho, como del obligado, de forma diferente, dependiendo de si la regla es una de acción o una de fin.

Tanto las reglas de acción como las de fin, son enunciados normativos de carácter deóntico, en contraposición a los *no deónticos*. Las normas deónticas, son aquellas que prohíben, permiten u obligan la realización de una determinada conducta en una relación jurídica. Las reglas de acción por su parte, son aquellas que califican normativamente una conducta, como aquella que prohíbe conducir en estado de embriaguez, o cómo aquellas que obligan a todas las empleadoras tener a sus empleados vinculados al sistema general de seguridad social, u obligan a las autoridades públicas a respetar las garantías procesales del presunto culpable de un delito.

Por su parte, las reglas de fin, no pretenden calificar normativamente una conducta como obligada, permitida o prohibida, sino que califican la obtención de un determinado estado de cosas o una finalidad. De esta forma, si estamos frente a una norma de acción, al destinatario de la obligación se le está dejando una margen de maniobra, en el que éste debe seleccionar los medios que considere causalmente apropiados para producir el resultado esperado, quedando así con una discrecionalidad que no existe en las reglas de acción. En el siguiente cuadro se presentan algunos ejemplos sobre el particular.

Tabla 14

Ejemplos de Normas de Acción y Normas de Fin		
Cuerpo normativo que contiene el enunciado	Norma de Acción	Normas de Fin
<b>Convención Americana sobre Derechos Humanos</b>	<p><b><u>Artículo 8. Garantías Judiciales</u></b>                      Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.</p>	<p><b><u>Artículo 26. Desarrollo Progresivo</u></b>                      Los Estados partes se <u>comprometen a adoptar providencias</u>, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, <u>para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas</u>, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados. (subrayas fuera del texto)</p>
<b>Constitución Política de Colombia</b>	<p><b><u>Artículo 12</u></b>                      Nadie será sometido a desaparición forzada, a torturas ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.</p>	<p><b><u>Artículo 49</u></b>                      "[corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación del servicio de salud a los habitantes [y] (...) establecer las políticas de prestación de servicio de salud por entidades privadas y ejercer su vigilancia y control." (fragmento)</p>
	<p><b><u>Artículo 13</u></b>  <u>[Inc. Primero]</u>                      Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.</p>	<p><b><u>Artículo 13</u></b>  <u>[Inc. Segundo]</u>                      El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.</p>

Elaboración propia.

Esta discrecionalidad, si bien deja un amplio espacio de maniobra al destinatario obligado, no representa posibilidades infinitas; así éste quede obligado a la escogencia de los medios más idóneos, no sólo en términos económicos (costo-beneficio) sino también

de los medios que posibiliten de forma óptima, eficaz, eficiente y efectiva la satisfacción del derecho, es decir, que las posibilidades del hacedor de la políticas, deberán estar delineadas de acuerdo al marco normativo, no sólo de procedimiento, sino también de los derechos humanos y del contenido asignado por los intérpretes autorizados de ellos, pero no en el entendido que dichas políticas no afecten negativamente los derechos, obligación de respetar, sino también que deben estar dirigidas a garantizar el ejercicio pleno de los mismos, obligación de garantizar, como también a satisfacerlo, obligación de satisfacer.

Sobre este aspecto afirma Cruz Parceró<sup>110</sup> que

Como muchos de los objetivos que una sociedad busca alcanzar tienen que llevarse a cabo considerando distintos factores y dados ciertos contextos, el legislador suele trasladar las decisiones a otros funcionarios para que sean éstos los que lleven a cabo la selección de los medios adecuados. Se les dota así de discreción, pero esto no significa que por ello hayan de quedar libres de responsabilidad y que sus decisiones puedan ser arbitrarias.

Continuando con Cruz Parceró, y sobre este punto:

“en el caso de las reglas de fin, el destinatario tendrá lo que Linfante ha llamado una <<discrecionalidad técnica>>, entendida esta en relación con las condiciones de aplicación de la regla. Esto es, si las condiciones de aplicación se encuentran determinadas de antemano en la regla el destinatario sólo tiene que perseguir el fin si está en el supuesto de la norma; su discreción consistirá en elegir el medio considerado más apropiado, u óptimo, para conseguir el fin (o conseguirlo en la mayor medida posible) dadas las circunstancias del caso concreto. Los juicios que se le exigen al destinatario son juicios de adecuación de medios a fines, o de valoración de la eficacia y/o coste de los distintos medios disponibles”<sup>111</sup>.

Igualmente es necesario determinar si las normas de fin ordenan un *fin de determinado* (o una medida de cumplimiento) o un *fin indeterminado* (un fin a optimizar). Siguiendo a Cruz Parceró, los primeros son aquellos que establecen una medida –un porcentaje de algo, por ejemplo–, o cuya meta a conseguir es alcanzable, aunque ésta sea difícil y se tenga

---

<sup>110</sup> Ibid., p. 83-84

<sup>111</sup> Ibid., p. 96

que alcanzar de forma gradual (Progresividad en la satisfacción de los derechos), ejemplo de esto serían fines como erradicación de la pobreza extrema y el hambre, acceso universal a la educación primaria, asegurar la sostenibilidad medioambiental, reducción de la mortalidad infantil. Por el segundo de estos fines, los indeterminados, son aquellos que sólo pueden cumplirse de manera aproximada, apareciendo estos como ideales regulativos, ejemplos de estos serían: promover la igualdad de géneros, combatir el VIH/SIDA y otras enfermedades y mejorar la salud materna.<sup>112</sup>

Como se observa, entonces, uno de los puntos cruciales para el enfoque de derechos y para las políticas públicas que han de estar elaboradas a partir de este enfoque, es determinar si el derecho que será satisfecho por la política pública se encuentra tipificado como una norma de acción o de fin, pues cómo se ha querido dar a entender, saber esto guiará la conducta de los obligados y destinatarios, al igual que las exigencias que los titulares de los mismos puedan realizar, cómo también a delimitar sus aspiraciones reales.

Hasta el momento, se han presentado algunas de las relaciones que se desprenden de los derechos, tanto para los titulares de los mismos, como de las obligaciones o deberes que de desprenden para el obligado; sin embargo, queda faltando un último elemento determinante, el cual es el contenido del derecho, ya que

“La estructura de un derecho está emparentada con la idea de relación jurídica y pone en contacto tres típicos elementos del derecho subjetivo (titular, obligado y contenido), sin privilegiar ningún de ellos en especial: tan importante es, por ejemplo, para la estructura de un derecho el punto de vista del titular (lo que éste puede hacer o exigir

---

<sup>112</sup> Los ejemplos presentados representan las ocho metas del milenio acordados por los Estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas. Que si bien no se han entendido como normas jurídicas, si podrían entenderse como normas morales, y que por tanto, pueden ser vinculantes para el Estado. Igualmente, es posible entender estas metas como las capacidades mínimas que requieren las personas, para una vida acorde a la idea intuitiva de dignidad humana. Finalmente, puede entenderse que estas metas, por la figura jurídica del bloque de constitucionalidad, se incorporan a la normativa interna, que han sido acogidas por el propio estado, como una manifestación de su soberanía y voluntad.

al obligado) como el punto de vista del obligado (lo que éste debe hacer u omitir a favor del titular)”<sup>113</sup>.

Lo anterior presenta entonces, la importancia de establecer relaciones entre los titulares y el obligado, como también la del contenido asignado al derecho, pues si bien estos contenidos pueden ser asignados por estos mismos (titular y obligado), pueden ser aún más relevantes los contenidos asignados por los tribunales nacionales como internaciones, al igual que por los órganos técnicos del DIDDHH, pues ellos son los intérpretes autorizado de los mismos. Sobre este punto expresa Rodrigo Uprimny que

“pueden ser mucho más importantes las interpretaciones que de [los derechos] han hecho ciertos doctrinantes y en especial las instancias internacionales de derechos humanos, como la Corte [Interamericana de Derechos Humanos] o el Comité del [Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos]”,<sup>114</sup>

y continua este autor diciendo que la importancia de estos se debe a que

“en ocasiones, el lenguaje mismo de los convenios de derechos humanos es abierto. Así, varias de esas normas protegen a las personas contra injerencias “arbitrarias” en su intimidad. Sin embargo, ¿qué significa que una injerencia sea arbitraria?. Para responder a ese interrogante, es muy útil tener en cuenta la jurisprudencia desarrollada por estos órganos, que ha ido definiendo poco a poco, a través de decisiones de casos individuales, o por medio de comentarios generales a los pactos de derechos humanos, el alcance de esos conceptos abiertos”.<sup>115</sup>

Lo anterior es relevante en el derecho interno colombiano, ya que la misma Constitución Política en su artículo 93 establece, en su inciso segundo, que “[l]os derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia”; y si bien los documentos por los cuales se expresan los órganos antes mencionados, no son tratados internacionales, ya que se expresan por medio de sentencias, recomendaciones, informes, observaciones; estos mismos (los tratados internacionales) son los que le han dado la

---

<sup>113</sup> ESCOBAR ROCA, Guillermo. Introducción a la teoría jurídica de los derechos humanos. Madrid: Trama editorial, 2005. p. 54

<sup>114</sup> UPRIMNY, Rodrigo. Bloque de constitucionalidad, derechos humanos y nuevo procedimiento penal. En línea: [www.dejusticia.org](http://www.dejusticia.org). p. 24. Fecha de consulta: 21 de octubre de 2009

<sup>115</sup> Ibid.

atribución a aquellos de ser los órganos autorizados de interpretación de los DDHH. Este tema se desarrollará en el siguiente aparte.

## **2.4 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 PP, 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.<sup>116</sup>

---

<sup>116</sup> 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.

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.<sup>117</sup>

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 como ya se dijo, debido a la figura jurídica del bloque de constitucionalidad, entre estos quedan los del DIDH.

La primera condición es que la política pública exista efectivamente. Afirma la Corte 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 carácter prestacional y programática, derivada de un derecho fundamental, *cuando ni siquiera se cuenta con un plan para progresivamente cumplirla*<sup>118</sup>.

---

<sup>117</sup> 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.

<sup>118</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-760 de 2008. Párrafo: 3.3.11

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.”*<sup>119</sup>

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”*<sup>120</sup>; 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.”*<sup>121</sup>

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*

---

<sup>119</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-595 de 2002 (MP Manuel José Cepeda Espinosa)

<sup>120</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-760 de 2008. MP: Manuel José Cepeda Espinosa. Párrafo: 3.3.12

<sup>121</sup> *Ibíd.* Párrafo: 3.3.13

una política pública, (2) orientada a garantizar el goce efectivo del derecho y (3) que contemple mecanismos de participación de los interesados”.<sup>122</sup>

**2.4.1. DDHH como instrumento para la PP.** Es este aparte del presente capítulo, se desarrollará el sentido o forma, de cómo el 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 se fundamenta, en la cooperación para el enfoque de derechos, de acuerdo a lo expresado por V. Abramovich, y resaltado en la primera parte de este capítulo.

---

<sup>122</sup> *Ibíd.* Párrafo: 3.3.14

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 Estado<sup>123</sup> y, en particular, los relacionados con derechos humanos, se convierten así en la base sobre la cual el Estado debe actuar, pues gracias al bloque de constitucionalidad<sup>124</sup>, 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.

Así mismo, estos instrumentos internacionales han creado una serie de organismos<sup>125</sup> 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.

---

<sup>123</sup> 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.

<sup>124</sup> 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.

<sup>125</sup> 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.

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).

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.<sup>126</sup>

En este punto es importante hacer referencia al principio de progresividad<sup>127</sup> 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. Aquí 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”<sup>128</sup>; decir, como ya se presentó, implica obligaciones de hacer (faceta prestacional) y obligaciones de no hacer (faceta no prestacional)

---

<sup>126</sup> 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–.

<sup>127</sup> 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

<sup>128</sup> CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. MP: Manuel Cepeda. Sentencia T-760 de 2008. Párrafo: 3.3.3.

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.

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.<sup>129</sup>

Este punto es de gran importancia, pues como se mencionó antes 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.

---

<sup>129</sup> Sobre este punto, recuérdese que la Organización de las Naciones Unidas, tiene el Programa para el Desarrollo –PNUD–.

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 Culturales<sup>130</sup>, 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 plena realización de los derechos reconocidos en el Pacto***. Siempre que sea necesario el Comité, habida cuenta de la experiencia de los Estados

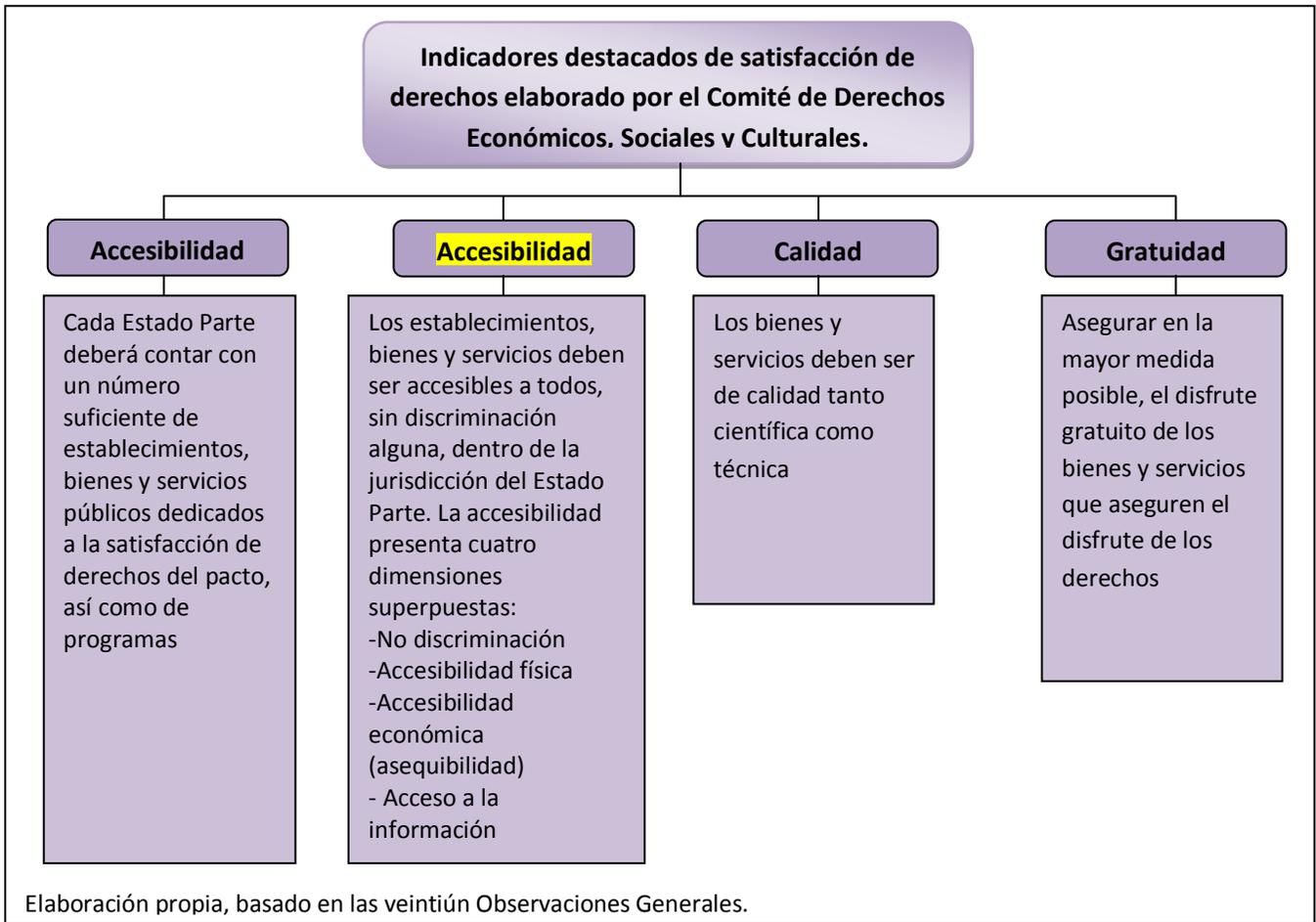
---

<sup>130</sup> Pacto aprobado y ratificado por el Estado colombiano mediante la Ley 74 de 1968.

Partes y de las conclusiones a que haya llegado sobre ellas, podrá revisar y actualizar sus observaciones generales.<sup>131</sup>

En las 21 OG que ha elaborado el Comité<sup>132</sup> 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.

Grafica 4



<sup>131</sup> 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.

<sup>132</sup> Al respecto ver En Línea: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/comments.htm>. Fecha de consulta 6 de enero de 2011

Es necesario aclarar, que si bien se destacan estos indicadores, establecer cuáles son los pertinentes para la satisfacción de un derecho en particular, deberá hacerse de acuerdo a un examen específico, teniendo en cuenta varios elementos. El primero de ellos, identificar si la norma que contiene el derecho se encuentra tipificada en forma de norma de fin o de acción, pues como ya se desarrolló, de ello dependerán las exigencias propias que podrán hacerse a los hacedores de la política, y a los obligados, y con ellos establecer el nivel de relación que crea ésta, y de ahí determinar el grado de discrecionalidad que habrán de tener los *policy makers*; como también, de las aspiraciones reales a las cuales pueden exigir los titulares de los derechos. Igualmente, habrá de tenerse en cuenta los contenidos asignados por los intérpretes autorizados para ellos, pues éstos limitan a los encargados de la elaboración de las políticas públicas.

**2.4.2. 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”; entendiéndose que una vez los derechos estén satisfechos –protección progresiva–<sup>133</sup> 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 constitución<sup>134</sup>. 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”.<sup>135</sup>

---

<sup>133</sup> 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.

<sup>134</sup> PEREZ MURCIA, Luís Eduardo. Otros. Op. Cit. Capítulo primero.

<sup>135</sup> ABRAMOVICH, Víctor. COURTIS, Christian, Op. Cit. , p. 96

Según lo expuesto, la acción del Estado debe estar dirigida a la consecución de los derechos humanos –obligación de hacer–<sup>136</sup> 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.<sup>137</sup>

Por el primero de estos principios, universalidad, se entiende que “todas las personas, sin distinción de ninguna clase, son titulares de los mismos derechos”<sup>138</sup>; por el segundo, interdependencia, se entiende que “todos los derechos humanos gozan de igual jerarquía

---

<sup>136</sup> 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.

<sup>137</sup> 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,

<sup>138</sup> *Ibid.*, p. 81

e importancia para garantizar la dignidad humana”<sup>139</sup>; 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”<sup>140</sup> 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”<sup>141</sup>

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 la 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

---

<sup>139</sup> Ibid. , p. 83

<sup>140</sup> Ibid. , p. 84

<sup>141</sup> Ibid. , p. 84

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.<sup>142</sup>

Aparte de esta corriente normativa, basada en el derecho internacional de los derechos humanos, existen otras perspectivas para abordar el enfoque de derechos; 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”<sup>143</sup>; 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”<sup>144</sup>. 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.

Lo presentado en este aparte, y la forma cómo interactúan los diversos conceptos se presenta en la siguiente gráfica.

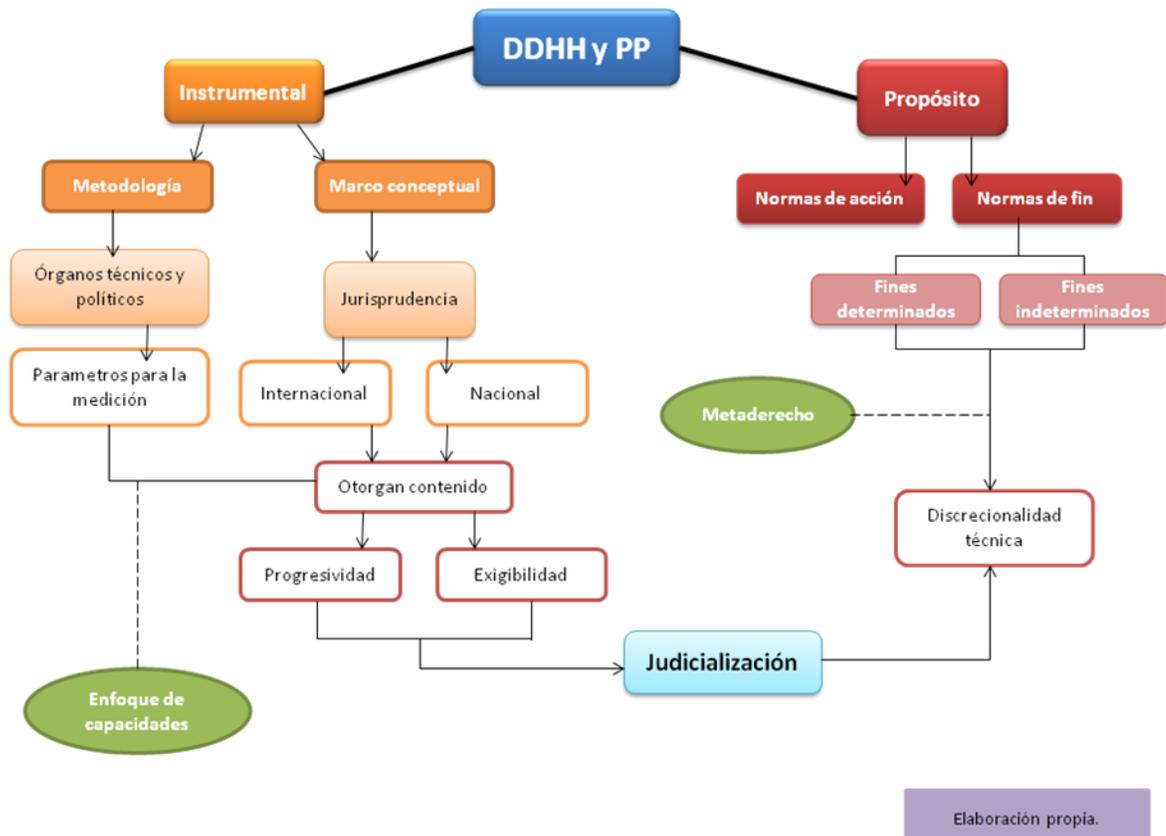
---

<sup>142</sup> 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](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FAQsp.pdf) Pág.15. Fecha consulta: 18 de Noviembre de 2008. Subraya fuera del texto

<sup>143</sup> 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.

<sup>144</sup> 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

ráfica 5



## 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 civil<sup>145</sup>, 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-

<sup>145</sup> 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

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.

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 cual es 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 disfrutan sus miembros”<sup>146</sup>, igualmente establece que “la libertad no es sólo la base de la evaluación del fracaso sino también un importante determinante

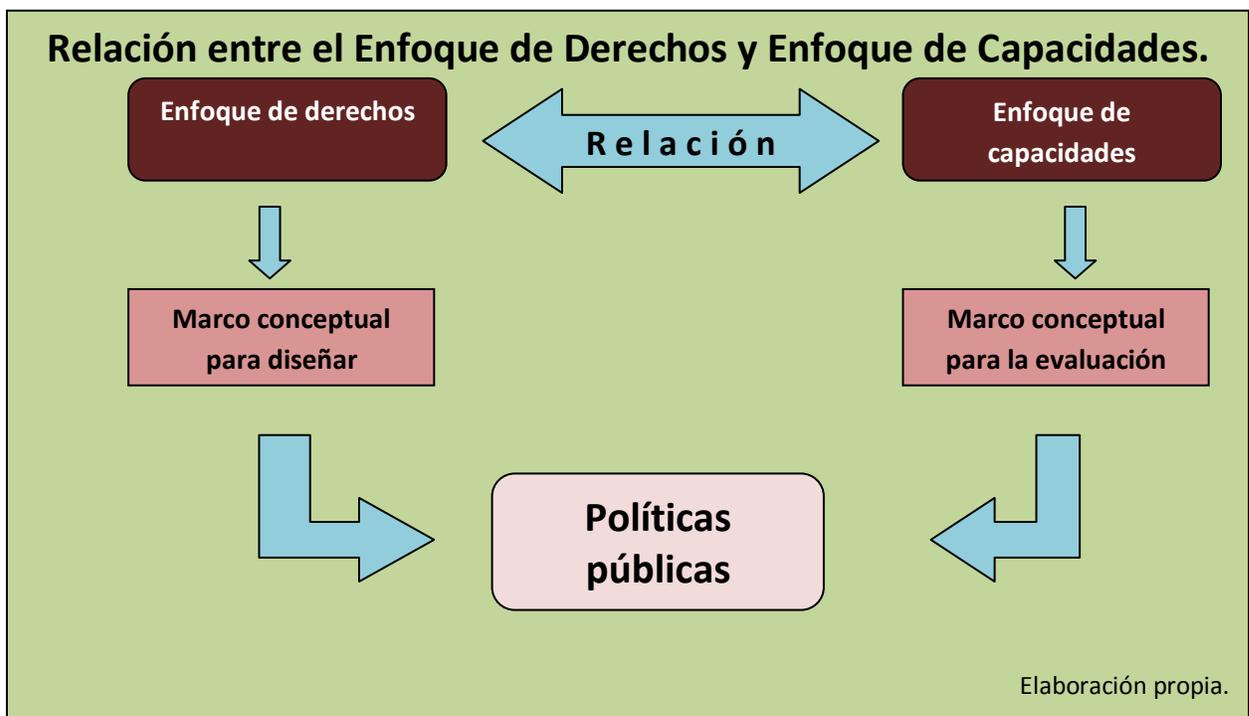
---

<sup>146</sup> SEN, Amartya. Desarrollo y libertad. Planeta. Barcelona. 2000, p. 34-35

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”.<sup>147</sup>

Esta relación que se presenta entre estos dos enfoques, ED y EDH, se expone en la siguiente gráfica.

Gráfica 6



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

<sup>147</sup> Ibid., p. 35

autonomía humana frente a cualquier otra realidad social que pretenda ser asumida como <<dato>><sup>148</sup>, como ocurre cuando solamente se busca la eficiencia en términos de costo-beneficio del actuar del Estado.

---

<sup>148</sup> ZAGREBELKY, Gustavo. El derecho Dúctil. Ley, derechos, Justicia. Madrid: Trotta, 1999. p. 84.

## **CAPÍTULO 3. LA ADOPCIÓN DEL ENFOQUE DE DERECHOS EN ALGUNOS PLANES DE DESARROLLO**

Una vez presentada la propuesta del enfoque de derechos y la forma como éste puede ser un instrumento para la formulación de políticas públicas, y de cómo se integra con el Enfoque de Desarrollo Humano, contribuyendo al desarrollo de las capacidades humanas, entendiendo por esto el disfrute de los niveles más altos de los derechos, en este capítulo se dará cuenta de cómo algunos Planes de Desarrollo para la vigencia 2008-2011, tanto Municipales como Departamentales, han adoptado o incluido el ED, ya sea en sus estrategias, planes, enfoques transversales, metas, indicadores o de cómo es definido en algunos de estos.

Es de aclarar que los Planes de Desarrollo que a continuación se relacionan, y que serán objeto de análisis, son aquellos en los cuales se ha encontrado que incorporan en él Enfoque de Derecho.

### **3.1 Plan de Desarrollo 2008-2011 “Medellín es Solidaria y Competitiva**

**3.1.1. El Enfoque de Derechos como Enfoque Transversal.** En primer lugar, se realizará un análisis al Plan de Desarrollo 2008-2011 “Medellín es Solidaria y Competitiva”; pues entre los planes observados, es uno en el que se encontraron los aspectos más relevantes para el análisis de cómo es adoptado el ED, ya que le da tres diferentes significados o acepciones al ED, que es lo que se presentará a continuación.

En el Plan de Desarrollo 2008-2011 “Medellín es Solidaria y Competitiva” en la Parte I. Fundamentos, se afirma que

[...] construye sus objetivos, programas y proyectos bajo una concepción multidimensional del desarrollo, lo cual implica trascender la actuación sectorial del Estado, proponiendo nuevos modelos de gestión y de relacionamiento con la ciudadanía como corresponsable de su propio desarrollo.

**Los enfoques de derechos**, poblacional, de equidad de género y territorial, transversales al Plan de desarrollo Municipal, establece medidas de acción positiva, incorporando a partir de las diferentes intervenciones, dirigidas a superar las desventajas y hacer posible la equidad (reconocimiento de las diferencias) en todo los ámbitos de la vida, como prerrequisito para el logro de la igualdad de derechos y oportunidades, condición básica para la inclusión social, política y económica.<sup>149</sup>

Como se observa, entonces, utiliza diferentes enfoques para su construcción, entre los cuales menciona el ED, el cual lo define de la siguiente forma:

**[A] El enfoque de derechos**, parte [sic] la concepción de Colombia, un Estado Social de Derecho y el Municipio, una parte integrante del mismo, que garantiza **a ciudadanas y ciudadanos el ejercicio pleno de sus derechos, el desarrollo de sus potencialidades** y reconoce en su territorio la existencia de la diversidad humana y la multiculturalidad, como una riqueza social. **Significa un nuevo paradigma de participación ciudadana en la gestión de su propio desarrollo y en la gestión del control social.** Implica también la movilización de la solidaridad ciudadana, de **la cooperación de diversos sectores privados, sociales, locales e internacionales que potencien las acciones del desarrollo.**

**[B] Desde esta perspectiva**, están llamadas a desaparecer las prácticas discriminatorias en razón del sexo/género, la edad, la etnia, la orientación sexual, la religión, el territorio o cualquier otra condición social, para lo cual es **necesario implementar las políticas públicas con un enfoque diferencial, de tal manera que incorporen las necesidades prácticas e intereses estratégicos de los diferentes grupos poblacionales tradicionalmente discriminados**, tales como las mujeres, quienes a pesar de constituir más de la mitad de la población, son tratadas como minoría. **Implica también, un nuevo paradigma de participación ciudadana, cuando hace a la ciudadanía participe y corresponsable de su propio desarrollo, para que además de ejercer a conciencia sus derechos, libertades y deberes, también esté sujeta a rendición de cuentas.**

**[C] La integralidad de los derechos los hace indivisibles, por tanto, los derechos fundamentales a la vida, la libertad y la integridad, constituyen condición fundamental para el ejercicio de derechos económicos, sociales, culturales, colectivos y ambientales, hacia el mejoramiento de condiciones de calidad de vida y satisfacción de necesidades básicas.** Además, los grupos poblaciones tradicionalmente

---

<sup>149</sup> ALCALDIA DE MEDELLÍN. Plan de Desarrollo 2008-2011 Medellín es Solidaría y Competitiva. p. 17. Negrilla fuera del texto.

discriminados y en condiciones de desventaja, tales como las mujeres, requieren del reconocimiento de sus necesidades prácticas e intereses estratégicos, para garantizar condiciones de igualdad en el ejercicio de sus derechos, a fin de superar condiciones de pobreza y exclusión social, para lo cual el Estado debe proveer los recursos necesarios.<sup>150</sup>

De lo transcrito se pueden evidenciar varias cosas.

**3.1.2. Enfoque de Derechos con relación al Estado Social de Derecho.** La primera de ellas es que deriva el ED del modelo de Estado Social de Derecho (ESD), cuyo propósito es garantizar a la ciudadanía el ejercicio pleno de sus derechos, y el desarrollo de sus potencialidades, con lo cual asimila este modelo de Estado como el EDH (enfoque de desarrollo humano), pues ambos se dirigen, según lo presentado en el capítulo anterior y lo establecido en el Plan, a posibilitar el despliegue de las potencialidades/capacidades de los ciudadanos.

Igualmente, en este primer párrafo, es posible destacar, como se afirma que el ED *“significa un nuevo paradigma de participación ciudadana en la gestión de su propio desarrollo y en la gestión del control social”*. Muestra lo anterior, de lo expresado hasta acá, que esta primera denominación que se le hace al ED, se centra en la posibilidad de participación de la ciudadanía, tanto en la toma de decisiones, como en el control que se haga a la misma, reconociendo en éste, al ciudadano, un titular de derechos.

Pero lo que aparece como novedoso, es que la participación que pregona esta denominación, es una en la cual el ciudadano gestiona su propio desarrollo; siendo esto un punto relevante, pues de lo que se expuso en el capítulo segundo, de acuerdo a la revisión de la bibliografía especializada sobre ED, si bien en algunas definiciones transcritas se hacía hincapié en la participación ciudadana, en ningún caso se le ha dado este sentido a tal participación ciudadana. Pero es necesario recordar, que la participación

---

<sup>150</sup> Ibid. , p. 17-18. Negrillas fuera del texto.

ciudadana es uno de los elementos cruciales del ED, pues por medio de ésta se busca que los destinatarios de las políticas públicas puedan ser agentes activos en la elaboración, como en la implementación de las mismas, al igual que en la evaluación o análisis, por medio de la rendición de cuentas.

**3.1.3. Enfoque de Derechos y Cooperación Internacional.** Seguidamente, en el párrafo A, se retoma un punto relevante y que fue destacado anteriormente sobre el ED, el cual es el asunto de la cooperación internacional, a partir de la cual se pretende la realización de “acciones de desarrollo”. Como se recordará, y en especial de la definición de enfoque realizada por Víctor Abramovich, es este un punto esencial del ED, pues sirve como una ***“guía para la cooperación y la asistencia internacionales respecto a las obligaciones de los gobiernos donantes y receptores”***.<sup>151</sup>

Igualmente, el párrafo en comento, muestra tres (3) puntos importantes sobre el ED, y la forma como es adoptado en el Plan Medellín es Solidaria y Competitiva. El primero de ellos, es que afirma que el ED parte del ESD; el segundo es que el ED, es un cambio en el paradigma respecto de la participación ciudadana, pues ésta ya es la responsable de la gestión de su propio desarrollo y, finalmente, en la necesidad del ED para la realización de acciones de desarrollo.

**3.1.4. Enfoque de Derechos e Igualdad.** Por otra parte, en el párrafo B, puede evidenciarse la insistencia que hace el Plan de desarrollo de Medellín, en la necesidad de implementar políticas públicas diferenciales, acciones que son propia del ED, tal y como se presentó en el capítulo dos, cuando se hizo referencia a los “puntos de llegada” y los “puntos de partida”, es decir, procura la intervención focalizada en los grupos poblacionales más vulnerables.

---

<sup>151</sup> 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](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.

Igualmente, también se puede destacar en el párrafo B, como se insiste, nuevamente y de forma explícita, en que la participación que se pregona del ciudadano, es una en la cual éste es *corresponsable* de su propio desarrollo; sumado a lo cual, y según como lo consigna el Plan Medellín es Solidaria y Competitiva, por medio del ED, el ciudadano queda sujeto a la rendición de cuentas sobre las acciones que ha implementado para lograr su propio desarrollo.

Aspecto relevante el anterior, pues esta posibilidad que establece el Plan Medellín es Solidaria y Competitiva, de sujetar al ciudadano a la rendición de cuentas, es uno que no se presenta en la literatura sobre ED, ya que en ninguna de la utilizada en el presente escrito, se le da este sentido a la participación, y por el contrario la participación que se sustenta desde el ED, es aquella en la cual la ciudadanía, a partir del reconocimiento de sus derechos, puede participar en la toma de decisiones y realizar control ciudadano, como también seguimiento a las acciones que se han tomado a partir de las decisiones tomadas. Así las cosas, tomar la participación ciudadana en este sentido, en el expresado por el Plan de Desarrollo Medellín, podría tener implicaciones en el concepto de ciudadanía, y en las responsabilidades derivadas de estas.

**3.1.5. Enfoque de Derechos y DESC.** Sobre el párrafo C transcrito del Plan de Desarrollo de Medellín, hay varios aspectos igualmente a resaltar, siendo el primero de ellos el establecimiento como *condición fundamental para el ejercicio de derechos económicos, sociales, culturales, [DESC] colectivos y ambientales, hacia el mejoramiento de condiciones de calidad de vida y satisfacción de necesidades básicas*, el ejercicio pleno los derechos fundamentales a la vida, a la libertad y la integridad. Con lo anterior, se da un vuelco total a las teorías de los DDHH, para las cuales, en su gran mayoría, se presenta es la situación contraria, es decir, donde la satisfacción, en particular de los DESC, son los que deben satisfacerse y considerado fundamentales para el ejercicio pleno de los derechos a la vida,

la libertad y la integridad, y en general de todos aquellos derechos denominados civiles y políticos; pues se considera que los DESC son los que otorgan las condiciones mínimas de libertad (libertad positiva), que el individuo requiere para poder estar libre de necesidades materiales, lo que le posibilitaría que sus demás derechos puedan ser ejercidos y disfrutados por el ciudadano, sin obstáculo alguno (libertad negativa), logrando que pueda desplegar sus capacidades, tal y como se presentó en el capítulo anterior.<sup>152</sup>

Finalmente, sobre este párrafo C, que igualmente puede contrastarse con el párrafo B, es la insistencia que se hace en las mujeres como población discriminada y en condiciones de desventaja, y sin decir que es falso, no se presentan otros grupos poblacionales que igualmente están desprotegidos, y cuya protección es indispensable, tales como los desplazados, discapacitados, población LGTB, personas con VIH/Sida, entre otros.

Aparte de lo ya dicho sobre este párrafo C, puede decirse que el Plan Medellín es Solidaria y Competitiva, utiliza el ED como un enfoque transversal al Plan de Desarrollo, es decir, es un enfoque entre otros utilizado en este Plan.

Sin embargo, la percepción que queda después de analizar esta primera acepción, que se ha denominado para este escrito “Enfoque de derechos como enfoque transversal”, es que resulta incompleto, de acuerdo a lo expuesto en el capítulo precedente y, más que

---

<sup>152</sup> Sobre este aspecto, de cómo la satisfacción de los derechos sociales son indispensables, en primera instancia, para el despliegue efectivo de los demás derechos, pues aquellos son los que dan las condiciones de posibilidad para el efectivo ejercicio de los demás derechos, ya que posibilitan la real autodeterminación de la persona, ver el apartar 2.2 *Enfoque de Derechos y Enfoque de Desarrollo Humano*, del presente escrito, en particular lo referente a los valores políticos Libertad e Igualdad. Igualmente se puede ver: ABRAMOVICH, Víctor. COURTIS, Christian. Los derechos sociales como derechos exigibles. Madrid: Editorial Trotta. 2002.; ESCOBAR ROCA, Guillermo. Introducción a la teoría jurídica de los derechos humanos. Madrid: Trama editorial, 2005.; 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; PISARELLO, Gerardo. Los derechos sociales y sus garantías: elementos para una reconstrucción, Madrid: Editorial Trotta. 2007.

eso, conceptualmente no se tiene una idea clara de qué es el ED, ya que, de los elementos que se destacaron, sobre como aprehende en Plan Medellín es Solidaria y Competitiva, el ED, sólo adopta, acorde lo que se presentó en el capítulo 2, lo referente a la Cooperación Internacional, como elemento propio del ED.

Por otra parte, es totalmente desafortunada la concepción acerca de la interrelación de los DDHH, pues como se hizo mención, en el Plan de Desarrollo Medellín es Solidaria y Competitiva se invierte esta idea, ya que supedita los DESC a la satisfacción de los derechos civiles y políticos, cuando la interrelación que se presenta entre ellos, es inversa.

Sin embargo, esta no es la única acepción del ED en el este plan, ya que presenta una segunda, la cual se denominará “Enfoque de derechos como principio”, que se presentará a continuación.

**3.1.6. El Enfoque de Derechos como Principio.** Esta segunda acepción se desprende del siguiente aparte del Plan Medellín es Solidaria y Competitiva, que se transcribe a continuación:

**El MSR [Manejo Social del Riesgo] fundamenta su ejecución en varios principios, de los cuales es el principio de enfoque de derechos el que viene a determinar los programas y así las decisiones y acciones derivadas de la Línea 1, puesto que en el marco de los Mínimos de Desarrollo Humano Integral (MDHI) se actúa para garantizar los derechos de la población, en este caso, de la población con mayores riesgos sociales (Nivel 1 urbano, Nivel 1 y 2 Rural y Desplazados) de la ciudad de Medellín. Así, no se trata sólo de programas focalizados, sino de programas que desde la realidad de un amplio porcentaje de medellinenses pretende obtener el desarrollo humano integral por medio del alcance y cumplimiento de los derechos de los ciudadanos y con acciones integrales, adecuadas para la prevención, la mitigación y la superación de los riesgos sociales que aquejan la población enunciada.**<sup>153</sup>

---

<sup>153</sup> Ibid., p. 27-28

Esta segunda acepción se presenta en la Línea 1 denominada “Medellín Ciudad Solidaria y Equitativa”, la cual “propende por avanzar en un modelo de ciudad en el cual el desarrollo se revierta en mayores condiciones de equidad e inclusión social, un desarrollo que implique que cada día más personas superen la brecha de desigualdades y no acceso a las oportunidades, avanzando en su desarrollo humano integral, incluidos como ciudadanos autónomos cuyos derechos estén garantizados”<sup>154</sup>; es decir, un desarrollo que ayude a superar la pobreza extrema. Para lo cual toma el manejo social del riesgo como el componente fundamental para la reducción de la pobreza, ya que éste “fundamenta su ejecución en varios principios, de los cuales es el principio de enfoque de derechos el que viene a determinar los programas y así las decisiones y acciones derivadas de la Línea 1”<sup>155</sup>; y toma como premisa la siguiente afirmación: “los derechos fundamentales se revierten en el conjunto de bienes y servicios que permiten a las personas ejercer su capacidad de permanecer libres de hambre, de enfermedades, de causas de muerte evitables, de violencias públicas y privadas, ejerciendo sus derechos fundamentales, partiendo de sus diferentes condiciones y situaciones”.<sup>156</sup>

Si bien la adopción de esta segunda acepción del ED en esta Línea, como se evidencia, no se hace de una forma directa, ya que se realiza a partir del MSR, como principio de ésta, es claro como se le da un nuevo significado, ya no como enfoque transversal, sino como principio de las acciones que se realizan a partir del MSR.

Como ya se ha insistido, el ED se constituye como una determinada manera en la cual se pueden construir las políticas públicas, una guía para su elaboración y si, el ED en esta segunda acepción, constituye un elemento que “**determina** los programas, [las] decisiones y las acciones derivadas de las Línea 1”; no se aleja mucho de la forma como se concibe el

---

<sup>154</sup> Ibid., p. 27

<sup>155</sup> Ibid., p. 27

<sup>156</sup> Ibid., p. 27

ED en el presente escrito; razón por la cual, se afirmará que esta segunda acepción es acorde con el ED, en los términos presentados en el capítulo 2.

**3.1.7. El Enfoque de Derechos como Política Pública.** Finalmente, sobre el Plan de Desarrollo Medellín es Solidaria y Competitiva, se encuentra una tercera acepción del ED, que se evidencia en la siguiente cita:

[A] La ciudad continúa apostándole a su desarrollo a partir de la generación de oportunidades sociales para todos y todas con los mayores estándares, **que les permita potenciar las capacidades y habilidades individuales, en un ambiente** de confianza, **libertad**, seguridad y convivencia **para participar como ciudadanos** productivos, **creativos**, respetuosos de la diversidad y del entorno.

[B] Para seguir avanzando en ésta dirección, **la garantía de los derechos humanos, sociales, económicos y culturales en forma progresiva** y de acuerdo con la disponibilidad y concurrencia de recursos nacionales, municipales, del sector privado, solidario y social, así como la focalización de las acciones y las demandas sociales con enfoque poblacional y territorial tendrán un mayor impacto en la consolidación de una Medellín solidaria, equitativa y moderna.

[C] **En esta perspectiva, se asume como política pública el enfoque de derechos** y una atención diferenciada a los grupos poblaciones, desarrollando acciones afirmativas sobre aquellos grupos históricamente excluidos y que se encuentran en mayores condiciones de desprotección y vulnerabilidad, para que se **beneficien de las políticas de desarrollo y bienestar**. Ello nos permite avanzar en la superación de las condiciones de pobreza y desigualdad, en el reconocimiento a la diversidad y en el respeto por un desarrollo socialmente incluyente y sostenible. **La ciudad seguirá avanzando en la consolidación de un modelo en el que el Estado**, con presencia integral en cada rincón de la ciudad, **garantice el buen vivir de los ciudadanos**; por esta ruta se tendrá una ciudadanía más consciente de las ventajas de la legalidad. **Para esto es indispensable trabajar un enfoque de derechos humanos** y seguridad integral, estableciendo las relaciones entre situación social y seguridad en sus múltiples dimensiones; y el compromiso como gobierno, **de garantizar los derechos humanos, civiles y políticos que, en relación con los otros derechos económicos, sociales y ambientales**, también están vinculados al gran propósito de convivencia ciudadana y seguridad humana.<sup>157</sup>

De las acepciones que se presentan en el Plan Medellín es Solidaria y Competitiva del ED, quizás ésta sea la que menos se acerca a la forma como ha sido presentado el ED en este

---

<sup>157</sup> Ibid., p. 77

escrito, pues en ésta se le otorga el carácter de política pública, cuando precisamente el ED se constituye como marco conceptual (Instrumento) para la elaboración de esta (PP), y hay una imposibilidad de adoptarlo como PP; ya que es imposible adoptar un marco conceptual como una planeación de la acción pública al servicio del interés general o colectivo, en la cual se especifiquen los objetivos y metas a lograr, al cual se le ha dado una asignación presupuestaria, que cómo se ha presentado en el capítulo primero, es lo que conforma una política pública. Sin embargo, como se ve en el texto citado, se insiste nuevamente en la relación entre satisfacción de derechos y el desarrollo de las capacidades humanas.

De lo presentado del Plan Medellín es Solidaria y Competitiva, en general, se puede decir que hace una adopción del ED de forma parcial, y de una forma imprecisa, ya que en algunos casos entiende el ED como un propósito, y no como un medio, un instrumento para la formulación de políticas públicas.

Esta particularidad del Plan Medellín es Solidaria y Competitiva, de darle diferentes acepciones al ED, no se presenta en otros planes de desarrollo, como los que siguen a continuación.

### **3.2 Plan de Desarrollo “Antioquia para Todos, Manos a la Obra”, período 2008-2011**

Otro de los planes de desarrollo analizados es el Plan de Desarrollo “Antioquia para Todos, Manos a la Obra”, período 2008-2011. En la Línea Estratégica 2 de este plan, denominada Desarrollo Social: Reducción de la pobreza y la miseria, cuyo Objetivo General es la “Inclusión social para lograr mejores niveles de desarrollo humano”, incluye diversos programas, entre los cuales está el Programa 13: Plurales, y sobre el mismo establece que,

[A] Es un programa del actual Plan de Desarrollo “Antioquia para Todos, Manos a la Obra 2008-2011”, cuya misión es encarar los grandes desafíos de educar con

pertinencia para la diversidad étnica, cultural, poblacional y territorial como sustento de la construcción de Nación y de Región.

[...]

**[B]** En el programa se reconoce la diversidad étnica y cultural del departamento, lo cual implica una intervención pedagógica que se concreta en la necesidad de una **educación intercultural**, no solamente para los pueblos culturalmente diferenciados, sino también para la sociedad antioqueña en general, que tiene el deber y el derecho de conocer, valorar y enriquecer nuestra cultura con los aportes de otras, en una dimensión de alteridad cultural a partir de un diálogo respetuoso de saberes y conocimientos que se articulen y complementen mutuamente. Todo ello con el pleno respeto a los derechos humanos y a las garantías individuales consagradas en la Constitución Política de Colombia de 1991, en un marco de equidad e igualdad entre hombres y mujeres.

[...]

**[C]** El diseño de programas especiales para la población vulnerable permitirá atender necesidades específicas con intervenciones orientadas a las particularidades y a las problemáticas que deben ser resueltas. ***La inclusión social desde la educación y la cultura se constituye en una finalidad esencial y en una tarea esencial del Estado, desde el enfoque de derechos.***

**[D]** Para lograr las metas se requiere liderazgo, participación y capacidad de convocatoria, definición de agendas y recursos. (Cursivas en negrillas fuera del texto)

De la parte resaltada de la primera cita que se realiza al Plan Departamental, se puede observar como labor esencial del Estado la inclusión social a partir de la educación y la cultura, lo cual no representa algo extraño; lo que llama la atención es que establece que dicha obligación le surge al Estado por el enfoque de derechos, situación que no es posible plantear, ya que sus obligaciones surgen del propio texto constitucional del Estado, al igual que de los tratados internacionales sobre derechos humanos, como ya se presentó e insistió en el Capítulo 2, y no es posible que del ED se desprendan estos tipos de obligaciones para el Estado. El ED, tal y como se presentó este escrito, más que representar un cúmulo de obligaciones para el Estado, es un modelo, o marco conceptual, a partir del cual se formulan políticas públicas.

Por otra parte, en el Programa 18, llamado Escuela Socializados y Constructora de ciudadanía, de la misma Línea Estratégica 2, se establece que

[p]ara responder a la misión asignada a la educación para la cultura de formar personas competentes para el liderazgo de Antioquia, el Plan de Desarrollo Departamental integra al logro de una acción educativa pertinente, el fortalecimiento de los Proyectos Educativos Institucionales –PEI- desde la transformación creativa y reflexiva de las prácticas pedagógicas, las interacciones entre actores educativos, los ambientes escolares y las relaciones de la escuela con el entorno, en perspectiva de construir ciudadanía, mejorar la calidad de vida, promover la inclusión social y la tramitación dialogada y creativa de los conflictos con la participación de las comunidades educativas.

Dado que la escuela es el escenario por excelencia para la construcción de proyectos de vida con sentido creador, así como para vivenciar y ejercer los derechos, se han integrado en el “Programa Escuela Socializadora y Constructora de ciudadanía” un conjunto de estrategias orientadas a implementar acciones pedagógicas transversales a los currículos, *para posibilitar la educación sexual bajo enfoque de derecho* y de género; al aprovechamiento del tiempo libre, la práctica de la educación física, la recreación y el deporte formativo; la educación ambiental redimensionada a la relación naturaleza-sociedad-cultura y, la promoción de la convivencia, los derechos humanos, la participación y la responsabilidad democrática. (Cursivas en negrillas fuera del texto)

Según esta cita, el Plan parte de la idea de que la escuela es el escenario “por excelencia” para “vivenciar y ejercer los derechos”, y establece un conjunto de estrategias orientadas a implementar acciones pedagógicas que posibiliten la educación bajo un enfoque de derechos. Sobre esto, sólo se dirá que nuevamente se incurre en la idea del ED, como un fin a lo cual llegar, cuando realmente es el punto de inicio; el punto de llegada sería la satisfacción de los derechos, el desarrollo pleno de las capacidades humanas, para lo cual el ED opera como instrumento, más no como fin u objetivo a lograr.

### 3.3 Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá “Bogotá POSITIVA: PARA VIVIR MEJOR”

Por otra parte, igualmente se ha analizado el Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá “Bogotá POSITIVA: PARA VIVIR MEJOR”, en el cual también se hace algunas menciones al ED, pero al igual que el Plan de Desarrollo Antioquia, y a diferencia del Plan Medellín es Solidaria y Competitiva, ambos referenciados antes, no se asigna un contenido definido, sino que es necesario inferir la forma como lo adopta a partir del contexto en el cual es mencionado. En las citas que se realizarán del Plan de Bogotá, se halla una particularidad, pues introduce al ED en la metas de los proyectos Bogotá Diversa y Sistema distrital de justicia, como se verá a continuación; situación que no se había presentado hasta ahora.

Así, en la Línea: Bogotá respeta la diversidad, se establece el Proyecto: Bogotá diversa, en el cual determinan como meta:

**Acompañar y fortalecer 7 agendas sociales** de los procesos de comunidades negras, grupos religiosos, indígenas, pueblo ROM, raizales, sectores LGBT, **con enfoque de derechos humanos** y perspectiva diferencial, para su incidencia en los escenarios de decisión de políticas públicas. (Negrilla fuera del texto)

Igualmente, en la Línea: Bogotá segura y humana, en su Proyecto: Sistema distrital de justicia, se cita al ED en la siguiente meta:

Atender 1500 casos al año mediante la asesoría y la representación jurídica especializada **desde un enfoque de derechos** con perspectiva de género que permita garantizar, reconocer y restituir los derechos de las mujeres, niñas y adolescentes

En el primer proyecto se establece el acompañamiento de siete agendas, para que desde un enfoque de derechos, estas puedan tener una incidencia en las decisiones de las políticas públicas, es decir, se adopta el ED como un instrumento para la construcción de

la agenda pública, la cual deberá ser intervenida por políticas públicas, dando como resultado una buena adopción del ED en este proyecto.

### **3.4 Plan Departamental de Desarrollo “Cundinamarca, CORAZÓN DE COLOMBIA”, 2008–2012**

Por su parte, y volviendo a los planes de desarrollo departamentales, en el Plan Departamental de Desarrollo 2008–2012 “Cundinamarca, CORAZÓN DE COLOMBIA”, incorpora en cuatro de sus artículos el ED. La primera forma de incorporación, es como uno de los cinco enfoques<sup>158</sup> que se aplican a este plan departamental.

Así, el artículo 4º, Enfoque Aplicado del Plan, incorpora el ED de la siguiente manera:

El Plan de Desarrollo “Cundinamarca, corazón de Colombia”, para avanzar en lograr la visión planteada y poner en práctica el objetivo trazado, se fundamenta sobre los siguientes elementos que constituirán la base del enfoque y se originan en el Marco Conceptual planteado en el artículo 5º de esta Ordenanza:

- Cinco ejes estructurantes que determinan las prioridades de gobierno:

[...]

La ***“guerra contra las pobreza y la exclusión”***, que se fundamenta *en el desarrollo humano con enfoque de derechos, que considera la acción integral sobre todos los grupos poblacionales en riesgo o vulnerabilidad y en particular los derechos preferentes*. (Negrilla en cursiva fuera del texto)

Este artículo 4, adopta el ED como al EDH, como los fundamentos por los cuales se han de realizar la “guerra contra la pobreza y la exclusión”, poniendo eso último como unos de sus cinco ejes estructurantes.

---

<sup>158</sup> Los otros enfoques diferentes al ED que aplican al Plan Departamental de Desarrollo 2008–2012 “Cundinamarca, CORAZÓN DE COLOMBIA, son: Crecimiento moderno con desarrollo humano, Consolidación de la seguridad y la democracia, Modernización Institucional y la Integración Regional.

Es claro, de acuerdo a lo presentado en el Capítulo 2, que lo que establece el Artículo 4, es el propósito mismo del EDH, que procura por la inclusión a la sociedad de las personas excluidas y pobres, en el disfrute del despliegue de sus capacidades.

Como segundo ejemplo de la incorporación del ED en el Plan de Desarrollo está el artículo 12º.- Línea Programática 1: Guerra contra las pobrezas y la exclusión, en el cual se establece el Programa 5: Salud a mi pueblo, que consiste en

Garantizar la vida de las personas como su principal Derecho y el más importante compromiso del Estado. En este sentido el reto está encaminado a alcanzar los máximos niveles de salud, acorde con el uso eficiente y transparente de los recursos disponibles y su gestión. El programa "Salud a Mi Pueblo" desarrollará un modelo de atención social y popular basado en atención primaria en salud priorizando la población más pobre y vulnerable que se encuentra en condiciones especiales, tales como: la población infantil, los menores desvinculados del conflicto armado, las mujeres en estado de embarazo o período de lactancia, la población en condición de desplazamiento forzado, la población en situación de discapacidad, las mujeres cabeza de familia, los adultos mayores, la población adolescente y joven, los núcleos familiares de las madres comunitarias, los desmovilizados, la población indígena y aquellas familias incluidas en el programa departamental de "Juntos contra la Pobreza Extrema". **Con base a los lineamientos de la política nacional, el Departamento formulará su política de Salud Pública con enfoque de derechos**, de acuerdo a las condiciones particulares de sus subregiones, estableciendo prioridad sobre la infancia, adolescencia y juventud y las poblaciones en condiciones de riesgo o vulnerabilidad.

(Negrilla fuera del texto)

En este artículo 12, se hace una adopción acorde a lo presentado en este escrito del ED, pues se le establece como el enfoque a partir del cual se realizará una política de salud pública, para la población pobre y vulnerable.

En igual sentido a este artículo 12, está el Artículo 14, en donde se enuncia la Línea Programática 3: Consolidación de la seguridad y la democracia, que incorpora el Programa

1: Paz para el Desarrollo, y el Subprograma 1.2. Derechos, responsabilidades y deberes para todos. Según el Plan, en este subprograma 1.2

Se fomentarán procesos de formación política, de cultura ciudadana y cívica; de avanzar en construir de forma colectiva en cada localidad un código de convivencia como proyecto pedagógico, que incluirá el conocimiento y discusión del Código de Policía del Departamento; de conocer y discutir en todas las instancias el tema de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario y sus implicaciones en la vida cotidiana; de involucrar los gestores culturales y redes de trabajo para la discusión y conclusión social de tales temas, entre otros aspectos.

Se avanzará en aplicar algunos de los componentes del índice de desarrollo democrático, que impulsan algunas organizaciones internacionales en América Latina. Éste será el que evaluará en lo local el grado de civilidad, de correspondencia y efecto de la gestión pública con respecto a los problemas y la efectividad del ejercicio electoral, con el concurso de organismos internacionales y la academia.

Con el apoyo de la Defensoría del Pueblo, de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas, de la Unicef, de la Procuraduría General de la Nación y de la Escuela Superior de Administración Pública, entre otras organizaciones, **se gestionará la aplicación del enfoque de Derechos a programas** y entidades sectoriales y poblacionales en la instrumentación del Plan Departamental de Desarrollo. Se promoverá la conformación del observatorio de derechos humanos y la dedicación de una dependencia a la gestión de estos temas.

[...]

Y establece como meta:

**Aplicación del enfoque de derechos en al menos tres secretarías del Departamento y en el 30% de los municipios en su gestión.** (Cursiva fuera del texto)

Como se dijo, en este artículo se hace una adopción del ED acorde a lo presentado, pues habla de su aplicación en los programas que se desarrollarán en la Línea programática 3, consolidación de la Seguridad y la democracia. Igualmente es de resaltar, que este Artículo 14 menciona que para la aplicación del ED se acudirá a la cooperación internacional,

buscando apoyo de la Oficina del Alto Comisionado de la Naciones Unidas y de la UNICEF, evidenciando la relación entre ED y cooperación internacional.

Finalmente, sobre este artículo, se observa cómo se adopta en el sistema de indicadores de la gestión al ED, que podría ser una buena práctica en la administración pública, puesto que posibilita medir el impacto que tendría en la administración, pues permitiría ver que tantas acciones derivadas de la gestión se realizan con el ED.

Como cuarto, y última forma de incorporación del ED en el Plan Departamental de Desarrollo de Cundinamarca, está el Artículo 15º.- Línea programática 4: Modernización Institucional, en cuyo Subprograma 1.4. Fortalecimiento de los sistemas de planeación, calidad y control, se instituye que la

[L]a Administración Departamental modernizará los sistemas gerencial, de toma de decisiones, de gestión, de planificación, administrativo, de contratación, de información sectorial y de la planificación, financiero y fiscal, entre otros. Para ello se dotarán de los medios e instrumentos para su efectiva operación, incluidos los sistemas de información necesarios, sobre lo cual cada dependencia con requerimientos debe coordinar con la entidad rectora del tema en el Departamento.

[...]

Se formulará un plan prospectivo departamental y algunos subregionales de cara al año 2028, con el fin de determinar escenarios factibles de desarrollo y nuevos patrones de ocupación y ordenamiento del territorio cundinamarqués, buscando un equilibrio más armónico entre los diversos territorios del Departamento y las dinámicas de la Capital de la República, así como una nueva funcionalidad de los territorios rurales y de integración de las provincias periféricas. Dicho plan deberá considerar especialmente los asuntos de las poblaciones, en particular la infantil, y las migraciones desde y hacia los municipios del Departamento. **La Secretaría de Planeación diseñará un Sistema de Indicadores de Impacto, que se aplicará para evaluar la gestión del gobierno en los últimos veinte años y poder alimentar las decisiones de futuro, considerando el enfoque de derechos, poblacional y territorial, más que sectorial.** (Negrilla fuera del texto)

Este último artículo citado, adopta el ED como una base para la creación de indicadores, con lo cual se cumple el papel instrumental de este enfoque.

### **3.5 Plan de Desarrollo del Departamento de La Guajira**

Otro de los documentos analizados es el Plan de Desarrollo del Departamento de La Guajira, “La Guajira, Seriedad y Compromiso 2008-2011”. En dicho plan, se instaura como uno de sus enfoques al ED, en los siguientes términos:

#### **I. LINEAMIENTOS ESTRATEGICOS DEL PLAN**

##### **Enfoque del Plan Departamental de Desarrollo de La Guajira 2008 – 2011**

La concepción general de este instrumento del sistema de planeación territorial es consecuente con la indicación constitucional de los planes de desarrollo: Planeación estratégica, *prospectiva con enfoque de derecho* con prevalencia de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, la teoría de riesgo, ejercicio de la ciudadanía a través de acciones colectivas y responsabilidad social de las autoridades territoriales y de los agentes no públicos en un contexto autonómico y de profundización del proceso de descentralización política, socioeconómica, administrativa, fiscal, así como el desarrollo endógeno, diversificado y sostenible del territorio y población.

En particular, el enfoque del Plan Departamental de Desarrollo, “La Guajira, Seriedad y Compromiso” 2008-2011 se fundamenta en los siguientes enunciados:

##### **La equidad y la inclusión social con enfoque de derecho.**

El pacto social de la Constitución Nacional establece la equidad y la justicia como principios fundamentales de la sociedad colombiana en general y de sus entidades territoriales en particular.

La inequidad y la exclusión social trascienden la justicia individual y representa un problema de eficiencia que afecta a toda la sociedad nacional y a sus territorios. La falta de equidad en un espacio, nivel o dimensión de una formación económica y social puede conducir a la pérdida de eficiencia y desigualdad en otras (A. Sen).

***El enfoque de derechos posibilita avanzar en el logro de una mayor equidad y en la inclusión social.***

### **El enfoque de derechos en las políticas y estrategias de desarrollo.**

El primer paso para otorgar poder a los sectores excluidos (poblaciones en alto riesgo y socialmente vulnerables) es reconocerlos como titulares de derechos por parte del Estado. Se impone un cambio en la lógica de los procesos de elaboración de las políticas: El punto de partida no son personas con necesidades, que deben ser asistidas, sino sujetos de derecho. *El enfoque de derechos humanos señala de manera normativa la atribución de responsabilidades a la sociedad, permitiendo y obligando a rendir cuentas y explicitar claramente a los niños y niñas como sujetos plenos de derechos.*

*A partir de allí, los derechos orientan las políticas y definen el enfoque para su formulación y ejecución.* El reconocimiento de los derechos está relacionado indisolublemente con la entrega de poder y con el fortalecimiento de mecanismos de corresponsabilidad

### **La pobreza desde la perspectiva de derechos.**

Es un estado complejo de privación relativa en la que, por ausencia de oportunidades, las personas están limitadas para desarrollar sus capacidades y ejercer plenamente y en forma efectiva sus derechos.

La pobreza conduce a la privación de libertades básicas (positivas y negativas), como evitar el hambre, la enfermedad o el analfabetismo.

*El enfoque de derechos y de desarrollo* implica la realización de un esfuerzo integral y sistémico en distintas dimensiones y niveles, tales como el crecimiento económico, la reducción de la pobreza y la desigualdad, la gobernabilidad democrática, la equidad de género y el desarrollo sostenible. (Cursiva en negrilla fuera del texto)

Se observa, entonces, de lo transcrito, como es adoptado el ED en lo que el Plan denomina sus enunciados fundamentales. En el primero de estos enunciados, la equidad y la inclusión social con enfoque de derechos, se afirma que el ED posibilita avanzar en la gestión de estos aspectos equidad e inclusión, situación que es plausible pensarla, ya que como se ha dicho, el ED tiene como propósito ser un instrumento para elaborar políticas públicas que aspiren al logro de la igualdad en los *puntos de llegada*, tal y como se presentó en el capítulo 2, igualdad representada en el disfrute y despliegue de las capacidades humanas.

En el segundo de los enunciados que fundamentan el Plan, enfoque de derechos en las políticas y estrategias de desarrollo, se evidencia como se comienza a señalar la importancia de reconocer a la población, y en particular a la excluida, como titulares de derechos, lo que se convierte en un lugar de inicio para la formulación de políticas públicas con ED, pues ya no serán personas con necesidades a quienes se dirija la política pública, sino que son precisamente titulares de derechos, y entre estos está, el derecho a que existan políticas públicas dirigidas a la satisfacción de sus derechos, tal y como se dijo en el Capítulo 2 cuando se habló de los progresividad de los derechos, tomando como punto de partida lo dicho por la Corte Constitucional Colombiana, siendo este un elemento esencial para entender esta obligación del Estado para formulación de políticas públicas.

Igualmente, también en el Capítulo 2 se trató el anterior aspecto, cuando se dijo que este reconocimiento de la titularidad de los derechos significa un cambio en el paradigma de la forma como se consideró el sujeto por los hacedores de la política pública; pues parte de que hay sujetos con necesidades, justificaría que las políticas públicas fueran meramente asistenciales, mientras que entenderlos como sujetos titulares de derechos, implica que el obligado por estos derechos, el Estado, debe garantizar la progresividad en la satisfacción y pleno ejercicio de las capacidades, para lo cual, la intervención del Estado deberá dirigirse a las causales estructurales que genera la insatisfacción de los derechos.

También es de resaltar que en el segundo enunciado se establece que los derechos serán los orientadores de las políticas públicas y determinen su formulación e implementación, lo que demuestra una adopción acertada del ED en este enunciado, pues serán los derechos, y su contenido, como antes se presentó, los criterios orientadores para la formulación de políticas públicas. Por otra parte, sobre el segundo enunciado, es de subrayar que lo dicho corresponde a la idea de ED presentada por Víctor Abramovich, que

fue objeto de análisis en el segundo capítulo, sobre todo en lo referente al cambio de paradigma para los *policy makers*.

Finalmente, sobre este plan departamental de desarrollo de La Guajira, los dos últimos enunciados transcritos representan la directa relación entre ED y EDH, al igual que la equiparación entre capacidades=derechos, despliegue de capacidades=satisfacción de derechos, en los términos presentados anteriormente, cuando se hizo alusión sobre esta relación; y recordando las posturas, tanto de Amartya Sen como Martha Nussbaum, sobre esta relación entre capacidades humanas y derechos humanos.

### **3.6 Plan de Desarrollo Departamental “Santander Frente a las Nuevas Tendencias.**

En este Plan de desarrollo departamental, el numeral 2.3 establece lo siguiente:

#### **2.3. ENFOQUE DE DERECHOS**

Los derechos humanos son demandas de libertades, facultades o prestaciones, directamente vinculadas con la dignidad o valor intrínseco de todo ser humano, reconocidas como legítimas por la comunidad internacional –por ser congruentes con principios ético-jurídicos ampliamente compartidos– y por esto mismo consideradas merecedoras de protección jurídica en la esfera interna y en el plano internacional”. (Grupo Praxis, Universidad del Valle)

Para la formulación del plan se tuvieron en cuenta los lineamientos y directrices de la Oficina en Colombia de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para Derechos Humanos, en especial en lo referente al ***enfoque de derechos humanos en las políticas públicas; por cuanto la persona humana es el sujeto central, participe activo, propietario, director y beneficiario del desarrollo. Busca potenciar las capacidades del individuo para el ejercicio de sus derechos.***

***En este sentido, el enfoque de Derechos Humanos en las políticas públicas ayuda a formular mejores indicadores para el monitoreo de las actividades porque focaliza el impacto del desarrollo en la situación de la persona humana.***

Los elementos o acciones que se requieren para implementar el enfoque son: Participación, Rendición de cuentas, No-discriminación, Empoderamiento, Nexos con los estándares de DH [derechos humanos].

**Participación:** De comunidades, sociedad civil, minorías étnicas, comunidades indígenas, población en situación de desplazamiento, personas con algún tipo de discapacidad, jóvenes, mujeres, hombres, niñas y niños.

**Rendición de Cuentas:** Cada derecho genera obligaciones positivas: proteger, cumplir, facilitar, proveer y promover, prevenir y obligaciones negativas: respetar (abstenerse de violar el derecho)

**No-discriminación y Atención a Grupos en Situación de Vulnerabilidad:** No discriminación y principio de igualdad, grupos en situación de vulnerabilidad (Mujeres, minorías étnicas, comunidades indígenas, población en situación de desplazamiento, personas con algún tipo de discapacidad, niñez, adolescencia, etc.)

**Empoderamiento:** Fortalecimiento de las organizaciones sociales, líderes comunales, etc., beneficiarios como titulares de derechos, no sujetos pasivos, sino directores de su propio desarrollo, la meta de esta etapa es dotar con herramientas, capacidades, habilidades, el acceso necesario a la información y los mecanismos a las comunidades y líderes para transformar sus entornos.

**Nexo con Estándares de DH:** *Se definen objetivos en términos de derechos específicos, vinculación clara con los instrumentos, las normas y principios de los DH en todas las fases de las políticas públicas.* Especial atención a derechos específicos (mujeres, niñez, personas con algún tipo de discapacidad...), **también se asimilan las recomendaciones de los organismos y mecanismos internacionales de DH.** (Cursiva en negrilla fuera del texto)

Lo primero que se debe resaltar de la cita transcrita, es la definición que se trae de los derechos humanos, como demandas de libertad, con lo cual habrá de recordarse lo dicho en el aparte 2.2 (Enfoque de derechos y enfoque de desarrollo humano), cuando se presentó el valor político Libertad, y de sus tres diferentes acepciones, Libertad positiva, Libertad negativa y Libertad como autonomía, y de la intrínseca relación de estas con los derechos humanos, en el sentido que lo subyace en estos, es el logro o maximización de

este valor, al igual que el valor político Igualdad, tal y como fue presentado en su momento.

Como segundo aspecto a destacar, es que este plan de desarrollo toma como punto de partida los lineamientos y directrices de la Oficina en Colombia de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para Derechos Humanos, mostrando como las entidades públicas hacen una instrumentalización de las interpretaciones hechas por los órganos internacionales encargados de protección y promoción de los DDHH; situación esta que es de vital importancia, pues como fue presentado antes, estos órganos son los encargados de asignar contenido a los derechos, y es precisamente a partir de este contenido, no de las normas abstractas, donde se examinan los derechos para la elaboración de políticas públicas y poder afirmar de ellas una adopción de enfoque de derechos. De esta forma, tal y como afirma el tercer párrafo de la cita, el ED en las políticas públicas proporciona elementos para elaboración de indicadores, que servirán para determinar el impacto de estas, las *policy*, en el desarrollo humano.

Por otra parte, este plan de desarrollo presenta unos “elementos o acciones” que establece necesarios para implementar el ED. El primero de estos es la participación, sobre la cual se hicieron consideraciones en el capítulo 2, tanto cuando se habló de la Libertad como autonomía, como cuando se dijo de su importancia, de acuerdo a la bibliografía especializada consultada, para la construcción de políticas públicas con enfoque de derechos, lo cual está directamente relacionado con la potestad de exigir, por parte del ciudadano, como ejercicio válido de participación, la rendición de cuentas, segundo elemento o acción presentado en el plan.

Sin embargo, en el desarrollo que se hace de éste, es claro como lo que se presenta hace alusión a las diferentes facetas de los derechos fundamentales o humanos, estableciendo, como se dijo cuando se habló de los DESC, que la división de los derechos entre aquellos

que generan obligaciones de hacer o positivas, y aquellos que generan obligaciones de no hacer o negativas, es artificiosa, y no está acorde real de los derechos, siendo que de cada uno de los derechos, se genera o desprende ambos tipos de obligaciones.

El tercer elemento o acciones necesaria que establece el Plan de Santander Frente a las Nuevas Tendencias para incorporar el enfoque de derechos, es la no discriminación y la atención a grupos vulnerables, lo cual está acorde con el ED y con EDH, pues son estas poblaciones las que requieren especial atención, y hacia las cuales se debe privilegiar el direccionamiento de las políticas públicas, procurando que éstas puedan lograr el desarrollo de su capacidades, tal y como antes fue presentado.

El cuarto elemento del Plan Santander Frente a las Nuevas Tendencias y el empoderamiento, por el cual se reconoce a los sujetos como verdaderos titulares de derechos, con la intrínseca potestad de hacerlos exigibles, por medio del fortalecimiento de su conciencia como sujetos activos en la transformación de su entorno y el logro de su propio desarrollo.

Finalmente, sobre este plan de desarrollo del Santander, merece especial mención el último de los elementos transcritos, Nexo con Estándares de Derechos Humanos, pues se observa cómo se direccionarán los objetivos de las políticas públicas “en términos de derechos específicos”, lo cual permite tomar como punto de partida el DIDH, al igual que las interpretaciones autorizadas, como las recomendaciones de los órganos internacionales que tiene la facultad para interpretar los derechos contenidos en los tratados internacionales sobre derechos humanos, elemento esencial cuando hablamos de ED para políticas públicas, como ya se ha reiterado.

### 3.7 Plan de Desarrollo, “Tolima Soluciones para la Gente”

Finalmente, como último plan departamental en donde se menciona el ED, está el Plan de Desarrollo, “Tolima Soluciones para la Gente”; en su numeral 4, denominado Políticas Poblacionales Transversales, establece lo siguiente:

#### 4.2.1. IGUALDAD Y ACCESIBILIDAD PARA LA GARANTIA DE LOS DERECHOS DE LAS JUVENTUDES DEL TOLIMA

La POLITICA PUBLICA DE JUVENTUDES PARA EL DEPARTAMENTO DEL TOLIMA incorporó además del marco legal, nuevos elementos de **enfoque de Derechos** y expansión de capacidades que dentro de un proceso de construcción colectiva y participativa por parte de los diferentes actores, generarán sentido de pertenencia y legitimidad para lograr un mayor impacto, pero por sobre todo para que sus resultados respondan a las necesidades reales de la población juvenil de nuestro departamento. Elaborando concertadamente con las organizaciones juveniles el Plan de Desarrollo de la política de Juventud.

[...]

**El enfoque de Derechos que es un marco conceptual para el proceso de desarrollo humano está orientado a la promoción y la protección de los derechos humanos, teniendo en cuenta las especificidades para la población juvenil de acuerdo a sus características y condiciones sociales, económicas, culturales, políticas y ambientales.**

**La concepción del enfoque de Derechos desde una perspectiva ética, política, jurídica y social implica los derechos de supervivencia, desarrollo, protección y participación, para el ejercicio de la ciudadanía, orientado a desarrollar la capacidad de agencia en lo individual y colectivo en contextos específicos tales como la familia, la escuela, los grupos de pares y la comunidad, para mejorar su calidad de vida; considera al joven como sujeto de derechos desde la perspectiva de sus capacidades y las necesidades de desarrollo; reconoce su ciudadanía y da apertura a su participación, permitiéndole mantener un rol activo.**

Los ámbitos de Desarrollo de las Juventudes y las Áreas Estratégicas planteados por la Política, serán el garante para que desde las diferentes instancias que hacen parte del Sistema Departamental de Juventud, sea posible concretarla en hechos y acciones medibles y verificables. (Negrilla fuera del texto)

Esta última cita que se trae a colación, representativa del Plan del Tolima, muestra una acertada adopción del ED, tal y como se ha presentado en este escrito, pues en primer lugar lo presenta como el medio por el cual se puede lograr la expansión de las capacidades del individuo. Igualmente lo presenta como un medio eficaz para responder a las necesidades reales de la juventud, población objeto de la política pública que incorporó el ED.

Por otra parte, en el segundo párrafo transcrito, se presenta al ED como un “marco conceptual para el proceso de desarrollo”, ampliando lo presentado en el primer párrafo, acerca de la relación entre ED y expansión de capacidades. Finalmente, el tercer párrafo, parte del reconocimiento de los jóvenes, aunque es de todos los sujetos, elemento indispensable cuando se habla de ED para la política pública.

## CONCLUSIONES

De lo expuesto en este trabajo de grado, 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, presentados en el capítulo 1, particularmente en su 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, presentado en el Capítulo 1; 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.

Por otra parte, al inicio del capítulo segundo, se establecieron los siguientes parámetros que determinan los elementos de un enfoque, estos son:

- 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 el ED, para mostrar cómo este interactúa con estos elementos.

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

En el tercer capítulo, se ve como algunos planes de desarrollo han adoptado el enfoque de derechos, dando como resultado del análisis, que en algunas ocasiones, estos planes no adoptan el enfoque de derechos, en los supuestos presentados en este trabajo de grado, llevando a pensar que en algunas oportunidades es “adoptado” el enfoque de derechos de forma nominal, y no como una verdadera herramienta o instrumento para el diseño de

políticas públicas a partir de este enfoque. Igualmente, como ocurre con el Plan de Desarrollo de Medellín, se dan diferentes acepciones, mostrando que no hay una claridad sobre cómo el enfoque de derechos puede proporcionar elementos a la planeación de las acciones gubernamentales. Sin embargo, también es de resaltar, que algunos planes de desarrollo, tanto de los departamentos, como de los municipios capitales de departamento, han realizado una adopción del enfoque de derechos, de acuerdo a lo presentado en este trabajo de grado.

Finalmente, y como se dijo en la introducción de este escrito, la construcción de un contenido más preciso del enfoque de derechos, dependerá en gran parte de nuevas prácticas y experiencias, y como se afirmó en el capítulo 2, respecto de los derechos humanos, el contenido del enfoque de derechos está en permanente evolución y desarrollo conceptual, debido en parte, a que si bien desde hace un tiempo se viene mencionado, sólo desde hace poco tiempo se ha estado analizando qué implicaciones tiene el enfoque de derechos para las políticas públicas, y así, este trabajo tuvo como propósito presentar elementos de discusión que contribuyan a la determinación de estas implicaciones.

}

## 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](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.

ARCIDIÁCONO, Pilar. YAKSIC, Espejo. RODRÍGUEZ GARAVITO, Cesar. Derechos sociales: Justicia, política y Economía en América Latina. Siglo del Hombre Editores, Bogotá. 2010.

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](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/dhde-mocraciayemancipacion/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/Politicass%20publicas%20en%20salud.pdf](http://guajiros.udea.edu.co/fnsp/cvsp/Politicass%20publicas%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](http://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 & Thinks 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](http://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.