

# Elementos para construir un modelo de análisis en políticas públicas y derechos humanos: una primera aproximación desde la defensoría del pueblo de Colombia<sup>1</sup>

JUAN CARLOS BOTERO

*Director del Sistema Nacional de Quejas de la Defensoría del Pueblo de Colombia*

## PRESENTACIÓN

En el marco de una política pública de formación, promoción, defensa y protección de los derechos humanos, la Defensoría del Pueblo de Colombia viene trabajando en el diseño, montaje y puesta en marcha de un modelo de seguimiento y evaluación de políticas públicas en Derechos Humanos.

La iniciativa que, a partir de la producción de conocimiento especializado sobre las principales problemáticas que limitan la realización efectiva de los Derechos Humanos y del fortalecimiento de los lazos de comunicación existentes entre la Defensoría y las instituciones del Estado, hacedoras de políticas públicas, el Congreso de la República y la Corte Constitucional, entre otras instancias, tiene como objetivo fundamental elevar el nivel de incidencia y la actitud crítica y propositiva de la institución, frente al diseño, implementación, ejecución y evaluación de políticas públicas, con el fin de asegurar que éstas, tengan impacto efectivo en la realización progresiva de los Derechos Humanos.

Esta perspectiva de trabajo tiene, entre sus principales referentes conceptuales, los Protocolos de Derechos Humanos de Sudáfrica, los desarrollos teóricos de Amartya Sen y el trabajo que realiza en Colombia el Programa Nacional de Desarrollo Humano. En estos tres referentes se encuentra una preocupación central, que constituye uno de los ejes principales que orientan la acción Defensorial: el fin del desarrollo es el ser humano. En la medida en que lo fundamental es la realización progresiva de los Derechos Humanos, no es admisible, en ninguna situación, que los seres humanos sean comprendidos como medios para el desarrollo.

Por lo anterior, y entendiendo el desarrollo como lo propone Sen, expansión de las capacidades y las libertades reales de las que disfrutan los individuos, el

impacto de las políticas públicas debe analizarse a la luz de los efectos que éstas puedan producir, en materia de realización de los Derechos Humanos. Las evaluaciones de las políticas deben superar las visiones que juzgan el desarrollo a partir de la cantidad de obras de infraestructura, bienes y servicios, para propender por enfoques de evaluación, capaces de reconocer en los derechos humanos el principal activo de las personas, para alcanzar las realizaciones que, libremente y en condiciones de igualdad, desean elegir.

En este sentido, el documento que se presenta, a continuación, es una aproximación inicial a la identificación de los elementos básicos que deben estudiarse para construir un modelo de análisis, seguimiento y evaluación de políticas públicas, en la perspectiva de la realización progresiva de los Derechos Humanos.

El documento está estructurado en tres partes: la primera presenta algunas de las relaciones que se pueden establecer entre políticas públicas y Derechos Humanos y entre éstos y el desarrollo humano; la segunda, da cuenta de los principales retos que es necesario asumir para construir un modelo de análisis en políticas públicas, en materia de realización de Derechos Humanos, y finalmente, la tercera parte, presenta la metodología propuesta por la Defensoría del Pueblo, en la perspectiva de avanzar en el cumplimiento de su función de promoción, protección y defensa de los Derechos Humanos.

#### **I. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y LOS DERECHOS HUMANOS**

Entendiendo las políticas públicas como el conjunto de acciones planeadas y ejecutadas, adoptadas tanto por agencias estatales como no estatales, encaminadas a mejorar las condiciones de vida de la población, con énfasis en los grupos más vulnerables, excluidos de los beneficios del desarrollo, y partiendo de los objetivos que se persiguen por parte de éstas. Es posible identificar, por lo menos, dos enfoques de hacer política pública: el que asume al individuo como un medio para el desarrollo y el que asume al individuo como el fin del desarrollo.

El primer enfoque, se caracteriza, en lo fundamental, por ser partidario de una concepción de desarrollo, basado en dos principios: primero, existe una correlación directa entre crecimiento económico y desarrollo y segundo, para mantener la senda del crecimiento es importante hacer algunos sacrificios; v.g. suprimir las libertades fundamentales y aceptar niveles mínimos de desigualdad y exclusión social. El supuesto de fondo se expresa bien en la convencional frase: primero crecemos y luego distribuimos; el mercado se encargará de realizar una justa asignación de los recursos.

En esta propuesta, el desarrollo se asocia al crecimiento del Producto Interno Bruto, el crecimiento de los ingresos y el incremento de bienes y servicios. Una sociedad será más desarrollada en tanto dé más bienes y servicios disponible; no se observa una preocupación de fondo relacionada con la distribución de esos bienes y tampoco por evaluar que puede lograr hacer la gente con esos bienes. Este enfoque olvida que los bienes en sí mismos, por sus características intrínsecas, no conducen al desarrollo de las personas y, mucho menos, a la realización de sus derechos.

En conclusión, las personas son simplemente vehículos para el desarrollo y, en este sentido, se pueden aceptar esfuerzos humanos, sacrificios humanos, con la pretensión de favorecer a la mayoría. La exclusión social y la marginación de vastos sectores de la población se comprenden como “males necesarios”, que deben ser paleados mediante la acción pública, dirigida a los sectores más pobres, a veces entendidos, como los más débiles en la interrelación con el mercado.

Bajo esta orientación, no es fácil identificar una preocupación explícita por la realización de los Derechos Humanos. En ella, el principio básico, que es necesario garantizar, es el principio de igual libertad. Garantizando el cumplimiento de este principio, se plantea, es posible llegar a una sociedad donde los seres humanos, libremente, elijan realizar sus demás derechos.

El enfoque olvida que, en este contexto, es posible encontrar situaciones en las que los individuos eligen realizar sus derechos, en desmedro de la realización de los derechos de los demás. Los individuos pueden, perfectamente, elegir discriminar al otro, excluir al otro y levantar barreras que obstaculizan la realización de los derechos del otro.

Si adoptamos esta posición, la libertad lo es todo. Podemos preocuparnos y construir socialmente un criterio de justicia, siempre y cuando no se viole el principio de libertad. Los hacedores de políticas públicas pueden elegir, de acuerdo a su principio de justicia, realizar acciones para favorecer a los más excluidos, siempre y cuando no se restrinjan las libertades.<sup>2</sup>

Esta aproximación, que en el lenguaje de expertos juristas se enmarca en lo que, en teoría moral, se conoce como aproximación deontológica de los derechos, plantea que una acción pública es justa, independientemente de sus resultados. Una acción pública debe ser evaluada como buena por el principio moral que la encarna, más allá de los resultados que se produzcan. Así, si el mercado incrementa las desigualdades sociales y empobrece y lastima cada vez más las condiciones de vida de vastos sectores de la población, ésta no es, des-

de ésta concepción del desarrollo, una acción negativa en sí misma. La libertad propia del mercado sigue siendo defendible. Lo que hay que hacer es crear “pequeñas” intervenciones del Estado para corregir esas “pequeñas” fallas, sin que se perjudique la acción del mercado.

El segundo enfoque, el que asume al individuo como el fin del desarrollo, es el propuesto por Amartya Sen. Como se avanzó en la presentación de este documento, el desarrollo consiste, fundamentalmente, en el proceso de expansión de las libertades reales de las que pueden disfrutar los individuos. “El desarrollo exige la eliminación de las principales fuentes de privación de la libertad: la pobreza y la tiranía, la escasez de oportunidades económicas y las privaciones sociales sistemáticas, el abandono en que pueden encontrarse los servicios públicos y la intolerancia o el exceso de intervención de los Estados represivos”.<sup>3</sup>

Desde este punto de vista, la preocupación se centra en el individuo, como agente social del desarrollo. Más allá de la cantidad de bienes y servicios de los que disponga una sociedad, lo que importa es el bienestar de la gente; las posibilidades efectivas a las que las personas pueden acceder para realizar sus derechos. En este sentido, la bondad de la política pública no solo se juzga por los avances en materia de crecimiento económico, sino por las consecuencias que las políticas de crecimiento puedan tener sobre el cumplimiento y respecto de los Derechos Humanos.

La concepción del desarrollo como libertad, valora las consecuencias de las políticas. Las políticas públicas no son defendibles en sí mismas por los principios que encarnan, independientemente de que sean principios consensuados por la humanidad, como el principio de libertad, sino que son juzgadas por las consecuencias en materia de realización de los derechos, especialmente, por las consecuencias en los sectores de población más vulnerables.<sup>4</sup>

El desarrollo como la libertad no admite niveles mínimos de desigualdad y rechaza de plano la idea de sacrificios hoy para beneficios futuros. Para el desarrollo como libertad la igualdad y la libertad son bienes esenciales, exigibles en todo momento, sin los cuales es imposible pensar en el desarrollo de los seres humanos.

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

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

A partir de este segundo enfoque, desarrollo como libertad, se puede extender un vínculo natural (en razón a la armonía de los principios que las encarnan, el bienestar de las personas, medido en términos de derechos y libertades), entre los enfoques de Derechos Humanos y las políticas públicas.

A partir de esta preocupación común, el bienestar de la gente y el hacer realidad una sociedad en la que las personas puedan realizar integralmente sus derechos, es posible avanzar en la construcción de políticas públicas, cuyo impacto sea evaluado, fundamentalmente, por sus efectos en la realización progresiva de los Derechos Humanos.

Es, bajo esta segunda perspectiva de análisis, que se puede identificar una de las corrientes de interpretación más fructíferas para fortalecer los vínculos existentes entre políticas públicas y Derechos Humanos: el enfoque del desarrollo humano.

Este enfoque, que se puede considerar como uno de los aportes más significativos, en el camino de construir un modelo de análisis de políticas públicas desde la perspectiva de la realización de los Derechos Humanos, ha sido destacado por Naciones Unidas en el Informe de Desarrollo Humano 2000. El punto de partida: los posibles nexos y formas como se complementan los Derechos Humanos y el Desarrollo Humano.<sup>5</sup>

En el marco de las acciones complementarias entre los enfoques de Derechos Humanos y desarrollo humano es importante plantear que la perspectiva de Derechos Humanos, en la medida en que parte de un conocimiento exhaustivo de las obligaciones y responsabilidades del Estado, tanto las de efecto inmediato, como las de efecto progresivo, en materia de realización de los Derechos Humanos, aporta a la propuesta de desarrollo humano un marco institucional que le permite identificar los instrumentos de exigibilidad, contemplados en normas nacionales e internacionales. En esta perspectiva, y como bien plantea PNUD, se vincula el criterio de desarrollo humano a la idea de que otros tienen el deber de facilitar y fortalecer el desarrollo humano.

Por lo anterior, es importante mencionar que los Derechos Humanos se realizan, no sólo cuando las personas disfrutan de determinados bienes y libertades, sino también cuando se han adoptado medidas para garantizar esos bienes y libertades. El análisis de los Derechos Humanos, en consecuencia, entraña una evaluación de la existencia de instituciones y normas sociales, que protejan los logros en materia de desarrollo humano dentro de una sociedad.

Otra complementariedad importante es el reconocimiento expreso de que los adelantos, en materia de desarrollo humano, no siempre vienen acompañados de progresos en la realización de los Derechos Humanos. En este sentido, el enfoque de los Derechos Humanos aporta al enfoque del desarrollo humano, en la medida en que permite reconocer situaciones de vulnerabilidad que enfrentan grupos de población, particularmente excluidos de los beneficios del desarrollo; ya sea por la vulneración de sus derechos económicos sociales y culturales o por sus derechos civiles y políticos, o los dos tipos de derechos, como es el caso de las comunidades desplazadas por el conflicto armado interno.

En cuanto a los aportes de la propuesta de desarrollo humano al enfoque de Derechos Humanos, se puede mencionar la identificación de áreas prioritarias de intervención para una plena y efectiva realización de los Derechos Humanos. Esto es, si bien es claro que todos los Derechos Humanos son iguales y ninguno tiene primacía sobre otro, el enfoque de desarrollo humano puede identificar los principales obstáculos en la realización de los derechos, así como los tipos de acción y los sujetos prioritarios de intervención. No se trata de establecer un intercambio de derechos, sino de establecer en cuales derechos existe un menor nivel de realización, de parte de los grupos poblacionales más vulnerables, para trabajar prioritariamente en este sentido.

Un segundo aporte, y que constituye quizás el principal vínculo que se pueda establecer entre desarrollo humano y Derechos Humanos, reside en que, mientras el desarrollo humano puede ser adoptado de manera discrecional por los gobiernos, en virtud de la disponibilidad de recursos o la adopción prioritaria de otras metas que no van necesariamente en la perspectiva del desarrollo humano, los Derechos Humanos son, en la medida en que constituyen el principal activo de la humanidad, exigibles y los estados están obligados a establecer condiciones para su pleno respeto, cumplimiento, promoción y realización.

En la medida en que las distintas convenciones, pactos y acuerdos internacionales de Derechos Humanos protegen los intereses de la persona, por encima de cualquier contemplación política, cultural o económica, éste vínculo, entre Derechos Humanos y desarrollo humano, puede contribuir a la realización

progresiva de los Derechos Humanos, en tanto se produce un salto desde el espacio de las buenas intenciones de los Estados en materia de los compromisos en desarrollo humano, hasta la adopción obligatoria de un marco institucional de respeto, promoción y protección de los Derechos Humanos.

Finalmente, es importante mencionar, que si bien los dos enfoques, desarrollo humano y Derechos Humanos, propenden por la realización de las libertades que las personas, como sujetos de derechos, juzgan como valiosas y propenden por la realización de una vida digna, los enfoques siguen siendo parciales. Mientras la propuesta del Desarrollo Humano está más orientada a las libertades, derivadas de los Derechos Económicos, Sociales y culturales, la tendencia de los enfoques de Derechos Humanos es a la priorización de las libertades que se derivan de los derechos civiles y políticos.

Esta división, entre sujeto civil y político y sujeto social, económico y cultural, es una de las barreras más importantes a eliminar, a la hora de implementar políticas públicas que tengan impacto sobre la realización del ser humano, como sujeto integral de derechos. El reto importante en esta materia es, además, avanzar en la construcción de indicadores de desarrollo humano, que logren valorar la faceta de bienestar que se deriva de la realización de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la faceta de agencia, que se deriva, principalmente, de la realización de los derechos civiles y políticos.<sup>6</sup>

## **II. ALGUNOS RETOS PARA CONSTRUIR UN MODELO DE ANÁLISIS EN POLÍTICAS PÚBLICAS, DESDE LA PERSPECTIVA DE LA REALIZACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS**

Construir un modelo de análisis de política pública, desde la perspectiva de la realización efectiva y progresiva de los Derechos Humanos implica, además de fortalecer los vínculos entre Derechos Humanos, desarrollo humano y políticas públicas, abordar cambios en la concepción de los sujetos hacia quienes se dirige la política e introducir variantes en los esquemas institucionales de acción y evaluación de resultados.

En este sentido, la siguiente sección presenta algunos de los más importantes retos que enfrentan los distintos sectores del Estado y, en particular, la Defensoría del Pueblo, para diseñar y poner en marcha un modelo de evaluación y seguimiento de políticas públicas, en virtud de su efecto inmediato y futuro en la realización de los Derechos Humanos.

*El primer reto: el reconocimiento de las personas, como sujetos sociales de derechos*  
Si lo que importa es la realización de los Derechos Humanos, el eje central de las políticas públicas debe ser el sujeto y las relaciones con su entorno econó-

mico, social y cultural. Esto implica cambiar el énfasis de las estructuras sociales en sí mismas a los sujetos sociales de derechos; lo que, a la vez, representa un reto en materia de fortalecer los vínculos existentes entre el sujeto social y el sujeto de derecho.

La importancia de fortalecer éste vínculo, entre sujeto social y sujeto de derecho, está relacionada con el reconocimiento de que las relaciones de poder van más allá del Estado. Las relaciones de poder integran toda una estructura social de la cual los sujetos hacen parte. Esta unidad potencia varios aspectos. Entre ellos, dos revisten especial interés: el reconocimiento de que los sujetos sociales son capaces de velar por el cumplimiento de sus derechos y los de los demás, y una comprensión del derecho más integradora de lo social, que rompa con la visión estrictamente jurídica del mismo.

En esta concepción de las políticas públicas, centradas en el sujeto, surge como un reto superar la visión de los seres humanos, como simples beneficiarios de ayuda estatal, por una concepción capaz de reconocer e incorporar, en la lógica de la acción pública, el hecho de que las personas son agentes promotores de su propio desarrollo.

Las personas son sujetos activos, caracterizados por su capacidad de creación, de acción y de incidencia en todos los ámbitos sociales, económicos, políticos y culturales. Esta nueva concepción de ser humano y de sujeto de políticas públicas, debe integrar, tanto las condiciones estructurales que inciden en la calidad de vida de las personas, como la disponibilidad y acceso efectivo a bienes y servicios, como las acciones encaminadas al cumplimiento y promoción de los derechos.

El reto, finalmente, es trascender, desde unos mecanismos de interlocución entre un Estado abstracto y poderoso para el ciudadano corriente, a un Estado incluyente de todas las personas y en el que se las reconoce como interlocutoras válidas y cualificadas, capaces de aportar a la definición de una agenda pública, cuyo objetivo fundamental sea la realización de los Derechos Humanos.

*El segundo reto: la universalidad, la indivisibilidad y la integralidad de los Derechos Humanos*

Un modelo de evaluación y seguimiento de políticas públicas, que valore el efecto en la realización de los Derechos Humanos, supone el reto permanente de reconocer la universalidad, indivisibilidad e integralidad de los Derechos Humanos. Dado que lo que importa es el desarrollo del ser humano, como sujeto integral de derechos, pierde sentido la clasificación de derechos en generaciones de derechos, si de ahí se deriva la primacía de unos derechos sobre otros.



Si bien, se reconoce que, por situaciones concretas, como la escasez de recursos, las políticas públicas deben priorizar acciones y focalizar en sectores de población, esta priorización y focalización no puede entenderse como la supremacía de unos derechos sobre otros o la realización de derechos de un grupo poblacional, en desmedro de los de otro sector de la población. La estrategia de priorizar los derechos y focalizar la acción pública en el cumplimiento de unos en desmedro de otros, crea barreras a la realización de los Derechos Humanos, entendidos en sentido amplio e incluyente. La focalización en problemáticas concretas, derechos concretos y sujetos concretos, es compatible con el reconocimiento amplio de que todos los derechos son prioritarios e iguales.

Como bien plantea la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, señora Mary Robinson, los Derechos Humanos son universales, indivisibles e interdependientes: universales, porque son los mismos para todos y todas y en todas partes; indivisibles, porque ningún derecho tiene prioridad sobre otro; “se debe tratar por igual a los derechos civiles y políticos, por una parte, y a los derechos económicos, sociales y culturales, por la otra”; interdependientes, porque la realización de un derecho está estrechamente vinculado con la realización de otro u otros.<sup>7</sup>

En este sentido, propender por una política pública, desde el enfoque de los Derechos Humanos, implica reconocer la necesidad de políticas de carácter integral. La integralidad está referida al abordaje de las diferentes dimensiones del sujeto. La integralidad rompe con el esquema de sectorialización, que divide al sujeto en distintas esferas que no convergen hacia la realización de los Derechos.

*El tercer reto: el ajuste institucional del Estado para la realización de los Derechos Humanos*

El diseño e implementación de políticas públicas en Derechos Humanos exige reorganizar las funciones del Estado y la sociedad civil, en materia de diseño, implementación y seguimiento de las políticas públicas. La reforma del Estado debe emprender, por lo menos, dos frentes de acción: reconfigurar un nuevo Estado social de derecho y orientar los fundamentos e instrumentos de la política pública, a la luz de los principios éticos y morales de los Derechos Humanos.<sup>8</sup>

Para estructurar un nuevo Estado Social de Derecho, se deben abordar tres esferas: promulgar leyes que eliminen toda forma de discriminación con los sujetos más vulnerables de la sociedad, hacer realidad el principio de igualdad ante la Ley y definir mecanismos eficientes de acceso a la justicia.

En cuanto a la primera esfera, el Estado debe identificar el conjunto de aspectos, normativos y de implementación de las políticas públicas, que puedan estar incrementando la vulnerabilidad de algunos sectores de la población. Se trata de trascender de un espacio, en el que la vulnerabilidad parece entenderse como una condición del sujeto, a un espacio, en el que se reconoce expresamente, que lo que hace a determinados sectores de la población más vulnerables respecto de sus conciudadanos, no es su incapacidad para salir adelante y llevar el tipo de vida que elegirían llevar, sino que el medio social, económico y cultural impone restricciones para alcanzar ese nivel de vida y de realización de los derechos. En cuanto a la segunda y tercera esfera, lo que se requiere es la eliminación de los factores generadores de toda forma de desigualdad económica y social y el desarrollo e implementación de mecanismos de acceso a la justicia.<sup>9</sup>

En palabras de Guendel, antes reseñado, el reto consiste en avanzar sobre la construcción de un Estado activo, que fomente abiertamente una nueva moral centrada en la persona humana, garantice la aplicación de las leyes y promueva un compromiso social sustentado en el derecho. A diferencia del viejo Estado Social, este es un Estado dirigido a construir, al mismo tiempo, una ciudadanía política (sujeto de derecho), una ciudadanía social (acceso a un mejoramiento en la calidad de vida) y una ciudadanía cultural (reconocimiento como sujeto social).<sup>10</sup>

En cuanto a la necesidad de reorientar los fundamentos e instrumentos de la política pública, a la luz de los principios éticos y morales de los Derechos Humanos, la exigencia consiste en reconfigurar los criterios con los que se evalúa la acción del Estado. Lo que significa el tránsito de un esquema de rendición de cuentas sustentado, en un principio exclusivo de eficiencia económica, que bien puede entenderse en logros en materia de gestión, a un esquema en el que el impacto de la política pública se evalúe a partir de su aporte real, no supuesto, a la realización de los Derechos Humanos.

Esto último implica el compromiso del Estado, en su conjunto, en particular, de las instituciones hacedoras de políticas públicas, la sociedad civil y la cooperación internacional en centrar sus esfuerzos en políticas donde su impacto pueda ser evaluado, fundamentalmente, a partir de la realización de los derechos humanos.

### **III. EL PROGRAMA DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN DERECHOS HUMANOS DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO**

En virtud del compromiso y las responsabilidades misionales de la Defensoría del Pueblo, en cuanto al impulso efectivo de la realización de los Derechos

Humanos y en desarrollo de su visión estratégica, consistente en el posicionamiento de la institución como un agente social fundamental en la promoción de los Derechos Humanos, el empoderamiento ciudadano y el liderazgo en políticas públicas, la institución viene trabajando en la implementación de un sistema de seguimiento y evaluación de políticas públicas.

El programa, que se conoce como ProSeDHer, Programa de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas en Derechos Humanos, busca incidir, a partir de la generación de conocimiento especializado sobre las principales problemáticas que obstaculizan la realización de los Derechos Humanos en Colombia, en el diseño, implementación, ejecución y evaluación de políticas públicas.

La metodología de trabajo de ProSeDHer, cuyos referentes conceptuales y retos, para la implementación del modelo de análisis, fueron explicados en las secciones anteriores de este documento, se puede resumir en tres etapas, que se retroalimentan y se articulan entre sí y que son las siguientes:

*Primera etapa: identificación de las problemáticas, a partir del análisis de los derechos y los sujetos*

En primera instancia, es necesario mencionar que la Defensoría del Pueblo, a través de sus distintas delegadas de derechos y grupos poblacionales, ha venido construyendo un diagnóstico sobre los principales derechos vulnerados a la población colombiana, los principales grupos poblacionales afectados por ésta vulneración y las causas más importantes de la misma.

De éste ejercicio ha resultado un diagnóstico preliminar, que permite identificar serías deficiencias en la acción pública, para garantizar la realización de los derechos de salud, educación y servicios públicos domiciliarios. Así mismo, se ha identificado en la población desplazada por el conflicto armado interno, la población carcelaria y los grupos étnicos, los grupos poblacionales que más barreras enfrentan para la realización de estos derechos y para alcanzar un nivel de vida digna. Dentro de estos grupos poblacionales, se ha observado, además, la alta vulneración que enfrentan algunos sujetos: infancia, mujeres, en particular, mujeres jefas de hogar, adultos mayores y personas discapacitadas.

En atención a este diagnóstico, que se insiste, parte del reconocimiento de los derechos más vulnerados y los sujetos más vulnerables, se ha adoptado una estrategia metodológica que cruza sujetos y derechos. La estrategia comprende dos fases: en la primera, se analiza el contenido del derecho y el alcance del mismo, a partir de la revisión del bloque de constitucionalidad y análisis jurís-

prudencial. De este análisis, que incluye la normatividad vigente en Colombia, que se deriva de las normas nacionales y de los pactos y acuerdos de carácter internacional, se identifican las responsabilidades del Estado en materia de cada derecho y cada grupo poblacional.

En la segunda fase, se analizan las políticas públicas, que el país ha adoptado para dar cumplimiento a cada una de sus responsabilidades, para garantizar el cumplimiento de cada derecho y la protección especial a los sectores de la población más vulnerables o que se encuentran en peores condiciones sociales y económicas para realizar efectivamente sus derechos. En esta materia, se analizan tanto los avances normativos del Estado para proteger y promover la realización de cada derecho, como las acciones, en materia de política pública, que han sido diseñadas y ejecutadas en la perspectiva de la realización progresiva de los mismos.

Del análisis integrado del contenido y alcance de los derechos y de la ejecución de las diferentes políticas públicas, se identifica, en cada derecho y cada sujeto, cuáles son las principales barreras que el Estado debe superar para que su acción pública tenga un impacto positivo, en materia de realización de los respectivos derechos.

*Segunda etapa: la construcción de indicadores que permitan evaluar el impacto de las políticas públicas en la realización de los Derechos Humanos*

A partir de la identificación de las problemáticas concretas, que impiden la realización efectiva de los Derechos Humanos a los grupos poblacionales más vulnerables, se establecen, de acuerdo a la normatividad, los estándares mínimos de realización del derecho.

Esta fase incluye tres procesos: el primero, consiste en identificar las variables relevantes a ser medidas, para establecer si el Estado cumple o no sus obligaciones en materia de garantizar la realización de los derechos humanos.

El segundo, consiste en la identificación de los instrumentos de medición apropiados para determinar si el Estado ha cumplido, el nivel de oportunidad, eficiencia y eficacia con el que ha actuado y se determina el nivel de progresividad, en materia de realización de derechos o, por el contrario, el nivel de retroceso. En este segundo proceso, la iniciativa es construir indicadores sintéticos que permitan explicar, con un mínimo de variables, las problemáticas que más limitan la realización de cada derecho para cada grupo poblacional y que pueda valorar las interrelaciones que pueden existir entre la no realización de un derecho y la vulneración de otros derechos, dada la conexión existente entre los mismos.

Finalmente, el tercer proceso consiste en recoger la información de los distintos actores sociales organizados, que intervienen en el diseño y ejecución de la política pública; es decir, las instituciones que diseñan la política, las entidades que la ejecutan y los sujetos que exigen el cumplimiento de sus derechos al Estado.

Esta segunda etapa de la metodología de ProSeDHer requiere, además, que, al tiempo, se realicen importantes esfuerzos en el diseño de software, para el procesamiento de la información y que se establezcan mecanismos eficientes de consulta y generación de reportes permanentes, para evaluar la acción estatal desde la perspectiva poblacional y territorial que se propende en distintos momentos del tiempo.

*Tercera etapa: la interlocución Defensorial con los distintos sectores del Estado en cumplimiento de su misión de formar, promover, defender y proteger los Derechos Humanos.*

Alcanzados los objetivos de las etapas uno y dos, la Defensoría del Pueblo podrá contar con unos protocolos, a partir de los cuales evaluará la realización de cada derecho para cada sujeto, que permitirán mejorar sus actuaciones en materia de diagnóstico de la situación de los Derechos Humanos y la identificación de soluciones a las problemáticas estructurales de los Derechos Humanos en el país.

Esta labor se emprenderá, fundamentalmente, a través de la producción de informes que ofrezcan, con base en la información procesada y convalidada, un análisis objetivo, preciso y claro de un problema específico y un conjunto de recomendaciones e iniciativas de Ley, orientadas a asegurar, por ejemplo, la realización progresiva de algún derecho en particular. Esta etapa permitirá desencadenar paulatinamente dos procesos básicos, íntimamente relacionados: el primero tiene una finalidad concreta: como ProSeDHer concentra, inicialmente, sus esfuerzos en un conjunto significativo de derechos económicos, sociales y culturales y se espera que, a partir de la información que brinden las autoridades públicas respectivas, se promueva la construcción de nuevas formas de Gobierno, que centren su atención en la reducción y eliminación gradual de los elevados niveles de concentración de ingresos y oportunidades sociales, prevalentes históricamente en Colombia. [Defensoría del Pueblo 2001;5]

El segundo proceso tiene un componente estratégico de largo aliento: invitar a las autoridades públicas para que, a través de la información permanente que remitan a ProSeDHer, vayan paulatinamente incorporando una cultura donde el referente de la promoción de las libertades y los derechos fundamentales, así como la rendición de las cuentas respectivas, esté siempre presente, cuando se trate del diseño y la adopción de políticas públicas. ●

## BIBLIOGRAFÍA

1. Defensoría del Pueblo. (2001). El ABC de ProSeDHer. Mimeo.
2. Departamento Nacional de Planeación. 2000. Informe desarrollo humano, Colombia 2000.
3. González Jorge Iván. (2001). Desarrollo humano y derechos humanos. En Informe desarrollo humano, Colombia 2000.
4. Guendel, Ludwig (2001). Políticas públicas y Derechos Humanos.
5. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2000). Informe sobre desarrollo humano 2000.
6. Sen Amartya K. (1998). Capital Humano y capacidad Humana. Cuadernos de Economía. N° 29. Universidad Nacional de Colombia.
7. Sen Amartya K. (1998). Bienestar, Justicia y Mercado. Conferencia: justicia: Medios contra Libertades. Ediciones Paidós. I.C.E. Universidad Autónoma de Barcelona.
8. Sen Amartya (1999). Desarrollo y libertad. Planeta. Tercera Edición. Colombia 2001.

## NOTAS

1. Defensoría del Pueblo. Programa de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas en Derechos Humanos. ProSeDHer. Junio de 2002.
2. Esta posición se encuentra muy influenciada por el pensamiento de Jhon Rawls y en particular por su principio de justicia. Este principio está dividido en dos partes: 1. Toda persona tiene el mismo derecho a un esquema plenamente válido de iguales libertades básicas que sea compatible con un esquema similar de libertades para todos y 2. Las desigualdades sociales y económicas deben satisfacer dos condiciones: en primer lugar, deben estar asociadas a cargos y posiciones abiertas a todos en igualdad de oportunidades y en segundo lugar, deben suponer el mayor beneficio para los miembros menos aventajados de la sociedad. El primer principio establece la libertad como prioritaria sobre los demás bienes primarios. El segundo, establece que la justicia equitativa requiere que la organización y los arreglos institucionales de la sociedad, estén dispuestos de tal modo que se logre la mayor cantidad posible de bienes primarios disponibles para los menos afortunados, para que hagan uso de las libertades fundamentales. Véase Rawls, J. 1981. La teoría de la justicia. FCE. México. 1979.
3. Sen Amartya 1999. Desarrollo y libertad. Planeta. Tercera Edición. Colombia 2001. Pág.20.
4. En teoría moral la evaluación de las consecuencias se conoce como enfoque consecuencialista de la justicia. Véase Hernández, Andrés. 1998. Amartya Sen: Ética y Economía. La ruptura con el bienestarismo y la defensa de un consecuencialismo amplio y pluralista. En cuadernos de Economía. N° 29. Facultad de ciencias Económicas. U. Nacional de Colombia. Bogotá.
5. Sobre este punto el informe plantea: "la promoción del desarrollo humano y la realización de los derechos humanos comparten, de muchas maneras, una motivación común, y reflejan el compromiso fundamental de promover la libertad, el bienestar y la dignidad de los individuos en todas las sociedades". [PNUD 2000; 19]
6. La terminología es de Sen. La faceta de bienestar está directamente relacionada con objetivos de tipo económico como acceso y disfrute de bienes y servicios y la faceta de agencia está relacionada con el fortalecimiento de las capacidades del sujeto político. Véase Sen Amartya K. (1998). Bienestar, Justicia y Mercado. Conferencia: justicia: Medios contra Libertades. Ediciones Paidós. I.C.E. Universidad Autónoma de Barcelona.
7. Véase Robinson, Mary. Universalidad y prioridades. En Informe sobre Desarrollo Humano 2000. PNUD. Pág. 113.
8. Véase Guendel, Ludwig. 2001. Políticas públicas y Derechos Humanos. Pág. 8.
9. Como bien plantea O'Donnell, profesor de del Instituto Internacional de Gobernabilidad de España, el avance en estas tres esferas permitirá avanzar en una lógica de acción institucional en la que la legalidad se convierta en un valor que reine en el conjunto de la sociedad y se transforme en un mecanismo que asegure la convivencia social. O'Donnell Guillermo. 2001. La irrenunciabilidad del Estado de Derecho, Instituto Internacional de Gobernabilidad, Edición Especial No8/9, mayo.
10. Guendel, Op. Cit. Pág. 10.