

# **Seguimiento y evaluación de políticas públicas en perspectiva de derechos humanos: la experiencia de la Defensoría del Pueblo de Colombia [\(\\*\)](#)(1)**

Luis Eduardo Pérez Murcia  
Economista  
Asesor de la Delegada de Políticas Públicas 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 ejecución de un modelo de seguimiento y evaluación de políticas públicas en derechos humanos.

La iniciativa busca posicionar el tema de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) como un asunto de toda la población colombiana 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. Asimismo, busca 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, esto es, como expansión de las capacidades y las libertades reales de las que disfrutaban 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, 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 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, al crecimiento de los ingresos y al incremento de bienes y servicios. Una sociedad será más desarrollada en tanto más bienes y servicios disponga. En este sentido, no se observa una preocupación de fondo relacionada con la distribución de esos bienes y tampoco por evaluar qué puede hacer la gente con los mismos. 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 sacrificios humanos como las hambrunas con la pretensión de favorecer a la mayoría. La exclusión social y la marginación de vastos sectores de la población se comprenden como "males necesarios" que deben ser paliados mediante la acción pública dirigida a los sectores más pobres, entendidos, a veces, como los más débiles en la interrelación con el mercado.

Bajo esta orientación, no es fácil identificar una preocupación explícita por la realización de los derechos humanos. Aquí el principio básico que es necesario garantizar es el principio de igual libertad. Mediante la garantía de este principio, se plantea que 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, excluirlo y levantar barreras que obstaculizan la realización de sus derechos.

Si se adopta esta posición, la libertad lo es todo. Es posible construir socialmente un criterio de justicia, siempre y cuando no se viole el principio de libertad. Conforme a este principio, los hacedores de políticas públicas pueden elegir realizar acciones para favorecer a los más excluidos, en cuanto no restrinjan las libertades<sup>(2)</sup>.

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

El segundo enfoque, 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"[\(3\)](#).

Desde este punto de vista, la preocupación se centra en el individuo como agente social del desarrollo. Más allá de la cantidad de bienes y servicios de los que disponga una sociedad, lo que importa es el bienestar de la gente; las posibilidades efectivas a las que las personas pueden acceder para realizar sus derechos. En este sentido, la bondad de la política pública no sólo 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 sus consecuencias en los sectores de población más vulnerables.

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

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 entre los enfoques de derechos humanos y las políticas públicas. Este vínculo es posible en la medida en que se evidencia una fuerte armonía entre sus principios orientadores: el bienestar de las personas, medido en términos de derechos y libertades.

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 intento por 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 de esta visión radica en los posibles nexos y complementos entre los derechos humanos y el desarrollo humano[\(4\)](#).

En el marco de las acciones complementarias entre los enfoques de derechos humanos y desarrollo humano, es importante plantear que el primero, 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 segunda un marco institucional que le permite incorporar los instrumentos de exigibilidad contemplados en normas nacionales e internacionales. De esta forma, 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 estos últimos. 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 hace aportes importantes 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, de sus derechos civiles y políticos o de ambos, como ocurre en el caso de las comunidades desplazadas por la violencia.

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. 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 sacrificar la realización de unos derechos, sino de establecer qué derechos tienen un menor nivel de realización en los grupos poblacionales más vulnerables, para trabajar prioritariamente en este sentido.

Un segundo aporte que constituye quizás el principal vínculo 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, los derechos humanos son exigibles en todo tiempo y lugar, y, por ello 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 humana por encima de cualquier contemplación política, cultural o económica, el vínculo entre derechos humanos y desarrollo humano puede contribuir a la realización progresiva de los derechos humanos en tanto se produce un salto desde las buenas intenciones de los Estados en materia de los compromisos en desarrollo humano hacia 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 tienden al aseguramiento de una vida digna, aún siguen siendo parciales en la medida en que aún persiste una división entre el sujeto civil y político y el sujeto social, económico y cultural; división que 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.

Un 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>(5)</sup> Lo anterior considerando que desde la "Conferencia Mundial de Derechos Humanos de 1993 se estima que los derechos humanos son interdependientes, motivo por el cual ya no es posible sostener que los derechos políticos y civiles preceden en importancia a los derechos económicos sociales y culturales. Ciertamente, el desarrollo adecuado y oportuno de los segundos provee la base material sobre la cual los primeros pueden desplegar toda su eficacia"<sup>(6)</sup>.

## **II. Algunos retos para construir un sistema de evaluación de políticas públicas en perspectiva de 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 económico, social y cultural. Esto implica trasladar el énfasis de las estructuras sociales en sí mismas a los sujetos sociales de derechos. Lo anterior representa, a su turno, un reto en el fortalecimiento de los vínculos existentes entre el sujeto social y el sujeto de derecho.

La importancia de fortalecer el vínculo entre sujeto social y sujeto de derecho está relacionada con el reconocimiento de que las relaciones de poder van más allá del Estado. Ciertamente, estas últimas integran toda una estructura social de la cual los sujetos hacen parte. Esta unidad potencia varios aspectos. Entre ellos, dos revisten especial interés: 1) el reconocimiento de que los sujetos sociales son capaces de velar por el cumplimiento de sus derechos y los de los demás y, 2) una comprensión del derecho más integradora de lo social que rompe con la visión estrictamente jurídica del mismo.

Dentro de esta concepción de las políticas públicas centradas en el sujeto constituye un reto fundamental la sustitución de 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 concepción de ser humano y de sujeto de políticas públicas, debe integrar las condiciones estructurales que inciden en la calidad de vida de las personas, la disponibilidad y acceso efectivo a bienes y servicios y las acciones encaminadas al cumplimiento y promoción de los derechos.

El reto, finalmente, radica en trascender desde unos mecanismos de interlocución entre un Estado abstracto y poderoso y el ciudadano corriente a un Estado que incluya a todas las personas, quienes son reconocidas como interlocutoras válidas y cualificadas, capaces de aportar a la definición de una agenda pública, cuyo objetivo fundamental es 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 de las mismas en la realización de los derechos humanos, supone el reto permanente de reconocer la universalidad, indivisibilidad e integralidad de los derechos humanos. En la medida en que lo que importa es el desarrollo del ser humano como sujeto integral de derechos, pierde sentido la clasificación de derechos en generaciones en cuanto de ellos se deriva la primacía de unos derechos sobre otros.

Si bien se reconoce que en razón de 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 los derechos de un grupo poblacional en desmedro de los de otro. La estrategia de priorizar unos derechos en desmedro de otros y de focalizar la acción estatal de conformidad con ello crea barreras para la realización de los derechos humanos entendidos en sentido amplio e incluyente, la focalización en problemáticas, derechos y sujetos es compatible con el reconocimiento de que todos los derechos son prioritarios e iguales.

Como bien plantea la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes: universales porque son los mismos para todos y todas en todas partes; indivisibles porque ningún derecho tiene prioridad sobre otro; e interdependientes porque la realización de un derecho se vincula estrechamente con la realización de otro u otros(7).

En este sentido, propender por una política pública desde el enfoque de los derechos humanos implica reconocer la necesidad de políticas de carácter integral, en el sentido de que aborde las diferentes dimensiones del sujeto. La integralidad rompe con el esquema de sectorialización de las políticas públicas que divide al sujeto en distintas esferas que no necesariamente convergen hacia la realización de sus 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 en materia de diseño, implementación y seguimiento de las políticas públicas. La reforma del Estado debe fundarse por lo menos en 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.

La estructuración de un nuevo Estado social de derecho implica abordar tres cuestiones: 1) la promulgación de leyes que eliminen toda forma de discriminación contra los sujetos más vulnerables de la sociedad; 2) la realización del principio de igualdad ante la ley y; 3) la definición de mecanismos eficientes de acceso a la justicia.

En cuanto a la primera cuestión, 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 una noción de vulnerabilidad según la cual ésta parece entenderse como una condición intrínseca del sujeto. En contraposición a lo anterior, es necesario reconocer expresamente que lo que determina la vulnerabilidad de sectores de la población no es su incapacidad para salir adelante y llevar el tipo de vida que elegirían, sino las restricciones que el medio social, económico y cultural impone para alcanzar ese nivel de vida y de realización de los derechos. En cuanto a la segunda y tercera cuestión, 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.

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. Esto significa el tránsito de un esquema de rendición de cuentas sustentado en un principio exclusivo de eficiencia económica (entendido en términos de 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 en la realización de los derechos humanos.

Esto último implica el compromiso del Estado en su conjunto (particularmente de las instituciones hacedoras de políticas públicas, de la sociedad civil y de la cooperación internacional) de centrar sus esfuerzos en políticas públicas cuyo impacto pueda ser evaluado por su efecto en la realización de los derechos humanos.

### **3. El programa de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas en Derechos Humanos de la Defensoría del Pueblo de Colombia**

En virtud del compromiso y de las responsabilidades misionales de la Defensoría del Pueblo de Colombia en la realización de los derechos humanos y en desarrollo de su visión estratégica de posicionarse como un agente institucional y 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 denominado Programa de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas en Derechos Humanos (PROSEDHER).

Dicho programa busca incidir, a partir de la generación de conocimiento especializado sobre las principales problemáticas que obstaculizan la realización de los derechos económicos, sociales y culturales en Colombia, en el diseño, implementación, ejecución y evaluación de políticas públicas.

En este sentido, PROSEDHER "... constituye una respuesta de la Defensoría del Pueblo al hecho de que las políticas públicas no suelen ser evaluadas desde una perspectiva que integre los derechos económicos, sociales y culturales. En efecto, ningún sistema de evaluación tiende a establecer si la política pública bajo examen respeta, promueve y desarrolla las obligaciones adquiridas por el Estado colombiano (bien sea a través de instrumentos internacionales o por vía de las normas y la jurisprudencia constitucionales) en materia de derechos socio-económicos"[\(8\)](#).

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.

#### **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 y direcciones, se ha ocupado de establecer un diagnóstico sobre los principales derechos vulnerados a la población colombiana, los principales grupos poblacionales afectados por esas violaciones y las causas más importantes de las mismas.

De este ejercicio ha resultado un diagnóstico preliminar que permite identificar serias deficiencias en la acción pública para garantizar la realización de los DESC, especialmente los derechos a la educación, a la salud, al trabajo, a la vivienda y a los servicios públicos domiciliarios. Así mismo, la población desplazada por el conflicto armado interno, la población carcelaria y los grupos étnicos, han sido identificados como 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 se ha observado además la alta vulnerabilidad que enfrentan algunos sujetos: los niños y las niñas, las mujeres, los adultos mayores y las personas discapacitadas.

En atención a este diagnóstico que, se insiste, parte del reconocimiento de los derechos más vulnerados y los sujetos más vulnerables, PROSEDHER ha priorizado en su primera fase el seguimiento y evaluación a la realización de los derechos a la educación, a la salud y a los servicios públicos domiciliarios, para lo cual 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 las normas y la jurisprudencia nacionales y de los pactos y acuerdos de carácter internacional que se refieren al derecho en cuestión, para luego identificar 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 puesto en marcha para dar cumplimiento a sus obligaciones en materia de derechos económicos, sociales y culturales y de protección especial a los sectores de la población más vulnerables. Aquí, se analizan tanto los avances normativos 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.

A partir del análisis integrado del contenido y alcance de los derechos y de la ejecución de las diferentes políticas públicas, se identifica, para 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 económicos, sociales y culturales bajo análisis, se establecen los estándares mínimos de realización del derecho.

Esta fase incluye tres procesos. En primer lugar, se identifican las variables relevantes a ser medidas para establecer si el Estado cumple o no con sus obligaciones en materia de realización de los derechos económicos, sociales y culturales bajo estudio.

En segundo término se identifican los instrumentos de medición apropiados para determinar si el Estado ha cumplido con sus obligaciones, 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, el reto consiste en la iniciativa de 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 faciliten la valoración de las posibles interrelaciones existentes entre la falta de realización de un derecho y la vulneración de otros, dada la conexidad existente entre los mismos.

Finalmente, el tercer proceso consiste en recoger, a través de la aplicación de los instrumentos diseñados para la medición del estado de realización de los derechos en cuestión (protocolos de seguimiento y evaluación), la información de las instituciones que a nivel nacional, departamental y municipal diseñan y ejecutan la política pública 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 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 primeras dos etapas, la Defensoría del Pueblo podrá contar con una serie de indicadores relativos al cumplimiento o no de las obligaciones del Estado en materia de realización de los derechos económicos, sociales y culturales bajo estudio. Esto permitirá a la institución mejorar sus actuaciones en materia de diagnóstico del nivel de

progreso o retroceso en la realización de estos derechos y en la identificación de soluciones a las problemáticas estructurales relacionadas con los mismos.

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 orientadas a asegurar la realización progresiva de algún derecho en particular.

Finalmente, vale la pena mencionar que el reto más importante que enfrenta la Defensoría del Pueblo en el desarrollo y puesta en marcha de PROSEDHER es lograr que las entidades a cargo del diseño, implementación y ejecución de las políticas públicas se apropien de la metodología no sólo como procedimiento de evaluación y seguimiento permanente, sino fundamentalmente, como una guía para reformular las políticas públicas desde una perspectiva de derechos humanos.

---

## Notas

(\*) Ponencia presentada en el XIV Curso Internacional "El enfoque de los derechos humanos en las políticas públicas", Santiago, Chile del 9 al 13 de junio del 2003

(1) Luis Eduardo Pérez Murcia. Economista y Master en Economía de la Universidad Nacional de Colombia. Asesor de la Delegada de Políticas Públicas de la Defensoría del Pueblo de Colombia.

(2) Esta posición se encuentra muy influenciada por el pensamiento de John 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. La Teoría de la Justicia. FCE, México. 1979.

(3) Sen Amartya. Desarrollo y Libertad. Planeta. Tercera Edición. Colombia 2001. Pág.20.

(4) 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]

(5) 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, Bienestar, Justicia y Mercado, Conferencia: justicia: Medios contra Libertades. Ediciones Paidós. I.C.E. Universidad Autónoma de Barcelona, 1998.

(6) Defensoría del Pueblo de Colombia. Informe al Congreso 2002. Programa de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas en Derechos Humanos-PROSEDHER-.Bogotá, 2003.

(7) Véase Robinson, Mary. Universalidad y prioridades. En Informe sobre Desarrollo Humano 2000. PNUD. 2001. Pág. 113.

(8) Defensoría del Pueblo de Colombia. Informe al Congreso 2002. Programa de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas en Derechos Humanos-PROSEDHER-.Bogotá, 2003.