

INVESTIGACIÓN Y SEGUIMIENTO A LAS POLÍTICAS PÚBLICAS, UNA SALIDA PARA LOS DERECHOS HUMANOS¹

MG. MILTON ARMANDO GÓMEZ CARDOZO*

Resumen

Los derechos humanos como propuesta ético jurídica en una sociedad, aun en nuestros tiempos tienen que probar su eficacia frente a las problemáticas sociales, la positivización de los derechos humanos, por sí sola no ha garantizado su eficacia; en pro de la convivencia pacífica e igualdad de los hombres y mujeres que integran un estado. Este se expresa a través de la políticas públicas, con las cuales se pretende dar solución a problemas sociales, estos no son otros que los derechos humanos insatisfechos de la sociedad, falencias en educación, salud, trabajo etc...; el ciudadano lejos de ser protagonista del proceso de producción de las políticas públicas, soporta en cambio la carga de la negligencia estatal. Se pretende incentivar en el ciudadano un investigador social, que en ejercicio de su derecho a la participación y del principio de soberanía popular asuma un papel protagónico en la preparación, ejecución y evaluación de las políticas con perspectiva de derechos humanos.

Palabras clave: derechos humanos, políticas públicas, ciudadano, participación.

* Abogado de la Universidad Libre de Colombia, Maestría en Derechos Humanos y Democratización Universidad Externado de Colombia y Carlos III de Madrid, Especialista en Derecho Administrativo de la Universidad Libre, Servidor Público Profesional Administrativo y de Gestión Grado 19 de la Defensoría del Pueblo de Colombia.

¹ Gómez Cardozo, M.A. (2010) *Investigación Social, Políticas Públicas y Derechos Humano al Agua*. (Extracto de tesis de grado sin publicar). Maestría en Derechos Humanos y Democratización, Departamento de Derecho Constitucional de la Universidad Externado de Colombia; en convenio con la universidad Carlos III de Madrid- España. Bogotá.

**RESEARCHING AND MONITORING PUBLIC POLICY: A
WAY OUT FOR HUMAN RIGHTS**

Abstract

Human rights as a legal and ethical proposal in a society, especially in our time, have to prove their efficacy to face social problems. The positivist approach of human rights alone has not guaranteed its effectiveness in favor of a peaceful coexistence and the equality of men and women within a state. It is expressed through public policies that aim to address social problems which are none other than the dissatisfaction of human rights of society and deficiencies in education, health, work, etc. The citizen far from leading the process in public policy making bears state neglect. It is aimed to encourage the citizens as social researchers, exercising their right to participation and the principle of popular sovereignty, thus assuming a leading role in the preparation, implementation and evaluation of policies with a human rights perspective.

Keywords: human rights, public policies, citizen, participation.

Recibido, marzo 26/2011

Revisión recibida, mayo 21/2011

Aceptado, agosto 9/2011

INTRODUCCIÓN

La doctrina de los derechos humanos surge en la historia como una opción para que los seres humanos vivan en paz, con dignidad y busca el equilibrio y el desarrollo sostenible con el ecosistema para garantizar la existencia de las generaciones futuras. Así, los derechos humanos son un camino por recorrer cuya vigencia y garantía dentro de un estado dependen del hombre y la mujer en ejercicio de la ciudadanía.

Un Estado Social y Democrático de Derecho tiene como finalidad la realización de los derechos humanos, como factor primario de legitimidad y Colombia, en su Constitución Política, consagra ese modelo de estado que para muchos es utópico en la medida en que los ciudadanos y ciudadanas no se comprometen con su realización.

Los gobiernos realizan sus fines a través de las políticas públicas, definidas como el estado en movimiento. Tales políticas deben, en su esencia, incorporar Derechos Humanos, lo que en el caso de Colombia, un estado social y democrático de derecho, constituye una exigencia de carácter constitucional. En la práctica, esta idea de políticas públicas con perspectiva o enfoque de derechos humanos, no se ha generalizado y por tanto la garantía y respeto por los derechos humanos difícilmente se concreta al no establecerse como fin prioritario de la política.

Es menester buscar un mecanismo que permita la vigencia material del estado social de derecho, para ello las políticas públicas deben encarnar los derechos humanos, haciendo de ellas su principio y fin. Y luego de esa conjugación es imperioso el seguimiento de esa política; para lo cual estudiaremos en el presente trabajo el Ciclo de Jones, como mecanismo de indagación del ciudadano a una determinada política estatal.

Se estudiará como mecanismo de negociación ciudadana en el sistema democrático, el mínimo prestable, constituido por el compromiso adquirido por los administradores públicos en el deber, garantía, promoción y prevención de un derecho para un período de gobierno determinado, parámetros que finalmente servirán de indicadores para evaluar el grado de cumplimiento de las metas propuestas. Todo esto en desarrollo del Control Social Participativo.

Se abordará la finalidad del concepto de *política pública*. Luego se analizará el *Ciclo de Jones* y sus fases, metodología que parte del supuesto, de que todos los problemas o déficit de derechos en una sociedad no pueden ser resueltos en un solo período de tiempo o por un gobierno, por lo que es necesario priorizar la política pública, teniendo en cuenta los recursos con que se cuenta.

INVESTIGACIÓN Y SEGUIMIENTO A LAS POLÍTICAS PÚBLICAS, UNA SALIDA PARA LOS DERECHOS HUMANOS

La inequidad y la ineficacia de los derechos económicos y sociales en Colombia hace que sea urgente la necesidad de buscar alternativas que redunden en el mejoramiento de esa situación, y uno de los medios es convocar a la ciudadanía en general para que asuma el rol, dentro del estado social y democrático de derecho, consistente en participar de manera activa en la realización del país soñado en la Constitución Política de 1991. La forma como se transforma la realidad social es a través de la ejecución de las políticas públicas, a las cuales el ciudadano debe hacer seguimiento, asumiendo una actitud enérgica y proactiva.

La investigación social, definida como el proceso que permite conocer la realidad en el campo social, implica la utilización del método científico². Como en todo proceso de indagación, se debe comenzar por conocer el problema, sumergirse en él, identificarlo, manejar cada una de sus partes. El protagonista de esa actividad debe ser el ciudadano en el cual pretendemos inspirarlo como un investigador social.

En el curso del trabajo, se exploran las diferentes concepciones que se han planteado, acerca de las políticas públicas y como métodos o proceso de construcción y seguimiento el Ciclo de Jones. Luego, se reflexiona sobre el planteamiento de las políticas como un instrumento de realización del estado social y democrático de derecho, y así mismo como mecanismo

² Todo trabajo científico se define como tal primordialmente por el método que adopta, tanto para su planteamiento como para su ejecución y análisis, más que por la verdad o falsedad de sus resultados o por el tema sobre el que se desarrolle. (Sabino, 1992).

para la eficacia de los derechos humanos de los ciudadanos, por lo que, en consecuencia, se defenderá la idea de que la mejor manera de abordar las políticas públicas es con perspectiva de derechos humanos.

La realidad de los países subdesarrollados es que los derechos humanos y, en particular, los DESC (Derechos Económicos Sociales y Culturales), sufren un estancamiento generalizado, para lo cual los gobernantes dan explicaciones de índole económica. Sin embargo, haciendo una eficaz inversión de los pocos recursos con que se cuenta, se lograrían avances significativos en los DESC, y, con ello, consecuencias favorables en materia social para la población en general.

Por ello, se propone la participación ciudadana como el fundamento jurídico para que el ciudadano actúe, ejerza su poder soberano, para lo cual, se utiliza un método de investigación conocido como Modelo Secuencial (Roth, 2007), en el cual la Política Pública se presenta como un objeto de estudio académico, que puede ser subdividido en varias etapas, estudiadas separadamente: definición del problema, construcción de la agenda, la formulación, la decisión, la implementación y finalmente la evaluación.

Los planteamientos anteriores nos exponen varios interrogantes: ¿Cuál es el significado de las políticas públicas en un Estado Social y Democrático de Derecho?, ¿Puede la participación ciudadana adoptarse como fundamento para el seguimiento a políticas públicas? y ¿Qué son políticas públicas con enfoque en derechos humanos?.

Políticas públicas

Definición

¿Que son las Políticas Públicas? Dewey (1927), según citado en Cuervo (2007-2008) las define como “*lo público y sus problemas*”. Se refieren a la forma en que se construyen y definen determinadas problemáticas, y la manera como llegan a la agenda de política pública. Así mismo, estudian el cómo, por qué y para qué los gobiernos adoptan determinadas medidas que les permite decidir intervenir o no.

Todo lo que hace el Estado y el Gobierno son políticas públicas (Cuervo, 2007a). El autor, en su ensayo, nos trae las siguientes definiciones: para Meny & Thoenig (p. 73) una política pública es “un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en espacio geográfico”.

Las políticas públicas tienen una dimensión adjetiva y sustantiva: la primera consiste en la forma de entender los problemas de la sociedad, cuya solución es un factor determinante para la legitimación del estado y el gobierno; la segunda, la dimensión sustantiva, es la política pública como instrumento en concreto (salud, medio ambiente, empleo, entre otros).

A su vez Vargas (1999), sostiene que una política pública:

(...) es el conjunto de sucesivas respuestas del Estado frente a situaciones consideradas como socialmente problemáticas. Agrega, que una política pública (...) es el conjunto de decisiones y acciones del régimen político frente a situaciones socialmente problemáticas y que buscan la resolución de las mismas. Muller (2002) señala que (...) la política pública es un proceso de mediación social, en la medida en que el objeto de cada política pública es tomar a cargo los desajustes que puedan ocurrir entre un sector y otros, o aun, entre un sector y la sociedad global.

Ciclo de Jones

En el desarrollo de las políticas públicas, no es imposible atender todas las necesidades de la sociedad; por tanto, existen momentos para consolidar la política pública, el más conocido es el Ciclo de Jones, compuesto por varias fases. El mismo Jones lo definió así (según citado en Estevez, s.f.):

(...) Si bien yo tengo algunas preferencias sobre como la política (policy) debe ser hecha, mi propósito inmediato es proveer un marco teórico o encuadre (framework) dentro del cual usted pueda analizar como la política es hecha. Luego de haber hecho esto usted estará en una mejor posición de determinar cómo las cosas deben funcionar.

Las fases del modelo original del Ciclo de Jones, que eran bastante complejas, a partir de su reiterado uso han sido simplificadas así:

- Agenda
- Discusión y formulación
- Decisión
- Implementación
- Evaluación

De manera breve, se abordan cada una de las fases, con el objeto de conocer el proceso de formación de la política pública, para que el investigador social, ciudadano o integrante de una organización social, conozca en qué momento tiene la posibilidad de intervenir para el mejoramiento de las políticas que van a implementarse en pro de garantizar un derecho determinado o hacer un seguimiento al proceso adelantado por una entidad estatal.

La Agenda

El desarrollo de las fases del ciclo inicia con la identificación del problema. Las políticas públicas son el resultado de los procesos de interacción entre actores políticos, sociales e institucionales. El punto de equilibrio de la política pública en cada país está determinado por la fortaleza institucional del régimen político, la coherencia de los actores políticos, la naturaleza del sistema electoral, el arreglo institucional a nivel territorial y la capacidad de movilización general y especializada de la sociedad civil organizada (Cuervo, 2007b).

Por consiguiente, frente a los múltiples problemas de negación de derechos, de falencias en servicios públicos, de desigualdad social, que se evidencian en países como Colombia, no es tarea fácil para los gobernantes o partidos elaborar una propuesta de solución en materia de políticas públicas. Según los tratadistas, las políticas públicas tienen una naturaleza endógena y exógena: la endógena ocurre cuando la producción de políticas está determinada por la voluntad de los tecnócratas; la exógena cuando se da prelación a la condición pública y política de los problemas a los que busca dar solución el gobierno (p. 151).

El Ciclo de Jones plantea una metodología para entender si la política pública cumple con una pertinencia en la solución de un problema social

de alta sensibilidad, tratando de entender la secuencia entre el derecho amenazado y la ejecución de una determinada política pública.

La discusión y la formulación

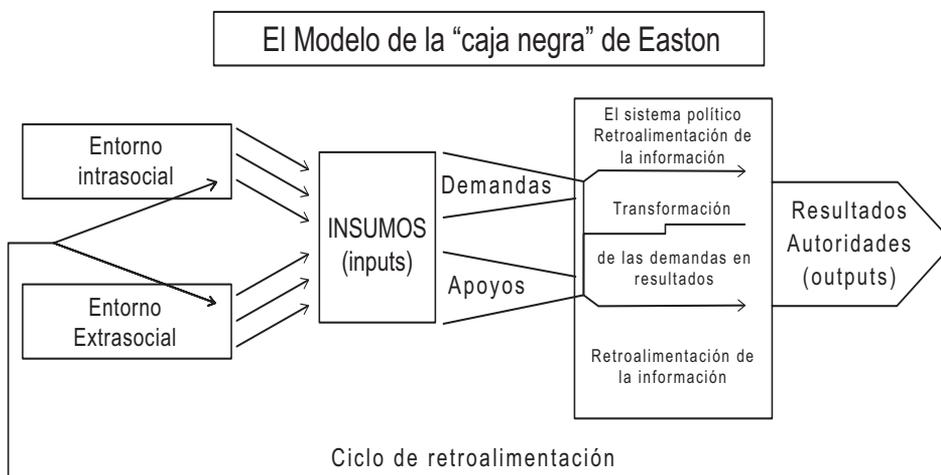
En un sistema democrático, las políticas públicas se inician con los programas de gobierno de los candidatos a los cargos gubernamentales. Los candidatos hacen un sondeo de los principales problemas sociales con la potencialidad de ingresar en la agenda pública. (Aguilar, 1996 según citado en Cuervo, 2007b, p. 152) “la llamaba agenda sistémica; esto es, el conjunto de problemas que toda sociedad tiene, pero que aún no ha sido seleccionados o priorizados.” En el caso de Colombia, se hace por parte de los gobernadores y alcaldes, quienes deben elaborar un programa de gobierno que luego, con su eventual elección, se convertirá en el plan de desarrollo, entendido como la agenda que debe desarrollar el gobernante.

Las políticas públicas tienen lugar en un sistema político para lo cual se utilizará el modelo de David Easton (1992), el cual define el sistema político como: “(...) *aquellas interacciones por medio de las cuales se asignan autoritariamente valores en la sociedad*”. El hecho de que sean autoritariamente seleccionados, implica la legitimidad de la autoridad, pero el inconveniente surge cuando se dejan de lado otros problemas sociales que, por el hecho de no ser escogidos, no dejan de ser problemas, sólo han sido no elegidos por parte del sistema político. El conjunto de estas demandas sociales fue denominado por Easton como *input* del sistema.

Los políticos hacen la primera selección luego ésta se transmite al régimen político e instituciones del estado, donde sucede otra selección de acuerdo con la naturaleza del régimen político, del sistema de partidos, del régimen electoral, de la fuerza institucional y de la capacidad de movilización de la sociedad civil. Esta segunda selección es la que define la agenda gubernamental. Es decir, el conjunto de problemas a los cuales el gobierno decide dar tratamiento de política pública. Los temas incluidos en la agenda de gobierno y procesados por las instituciones públicas, son, según Easton, los *outputs*, decisiones y acciones de las autoridades Cuervo (2007b, p.153).

Los *inputs* y *outputs* se mueven en una especie de circuito denominado por Easton como *feedback loop* (*circuito de retroalimentación*), que permite al sistema político evaluar la tensión en la sociedad, la forma como la autoridad recibe los *input* y los organiza, para luego enviarlos, logrando generar los *outputs*. Se da, pues, un flujo de *inputs outputs* en el sistema, va y viene. Es un movimiento constante. (p. 1).

En síntesis, las políticas públicas, en el flujo constante del ciclo de retroalimentación en su operatividad, deben transformar la realidad social de las comunidades a las cuales van dirigidas. Actividad en la que el investigador social debe estar atento, midiendo periódicamente los avances en materia de derechos, para verificar la efectividad de la administración y así demostrar su grado de legitimidad. Ver Gráfico 1.



El entorno intra-social

El entorno extra-social

Sistema ecológico

Sistemas de políticas internacionales

Sistema biológico

Sistemas ecológicos internacionales

Sistema de personalidades

Sistemas sociales internacionales

Sistema social

Nota Fuente: Adaptado de Easton, David (1965), *A framework for Political Analysis*. USA: Ed. University de Chicago Press, citado en Parson, W. (2007). *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México: Flacso.

En Colombia, existen varios momentos de discusión de las políticas públicas: (a) cuando el candidato a un cargo de elección popular elabora su programa de gobierno, que debe ser un reflejo de los contenidos programáticos o principios que defiende el partido político a que pertenece; y (b) cuando el ciudadano ejerce su derecho al sufragio, y elige un determinado programa de gobierno, que incluye diversas políticas públicas.

El deber de ese representante elegido democráticamente es ejercer un mandato, procesar las necesidades sociales para transformar la realidad social y elevar la calidad de vida de los ciudadanos.

Desafortunadamente, en nuestro medio, el sistema democrático tiene fracturas. El profesor Gechen (2008), en su clase de partidos políticos, en el análisis del sistema político expresaba que no hay en Colombia, nadie tan inteligente para generar un proceso político como el nuestro, lo que ocurre, es sin duda fruto de un proceso histórico, en donde unos pocos, ayudados por una clientela no tan reducida, que se beneficia de la estructura creada, mantienen un *statu quo*, en donde mucha gente se beneficia, sector que no deja de ser reducido y privilegiado, que constituye partidos políticos denominados de cuadros.

Decisión e Implementación

La adopción de la decisión política pública. Es el momento en el cual se toma la decisión bien sea desde el gobierno o el estado, para desarrollar una política en concreto, Pallares (1988) señala: (...) una opción es seleccionada mediante los procedimientos de decisión y, a través de su desarrollo gubernamental, entra en la fase de aplicación práctica: la implementación (p. 155).

La implementación, como concepto, es introducido por Wildavsky y Pressman (1973), citados también en Pallares (1988). La mayoría de autores en este tema coinciden en que no existe una separación radical entre la formulación y la implementación. No es fácil establecer dónde acaba la formulación y dónde empieza la implementación; esto se debe, al hecho mismo, como señala Pallares, de *la dificultad de definir qué es*

una política. Barret y Fudge (1981) consideran la implementación (...) *como un continuum de elaboración y acción en el cual tiene lugar un proceso negociador entre aquellos que quieren llevar la política a la práctica y aquellos de los que depende la acción.* El sistema político es el responsable de la implementación de las políticas públicas (p. 155)

La definición del problema está marcado, en materia de políticas públicas, en que éste sea de carácter público. Sin embargo, no todo problema ingresa en la agenda gubernamental, y de hacerlo, podría ser objeto de un proceso de solución diversa de acuerdo a los actores con los que se construye. Por ejemplo, la manera en que el gobierno enfrentará el problema del aborto, dentro de la salud pública, dependerá de la concertación que se llegue con grupos católicos o laicos. Roth (2002 citado en Cuervo, 2007b) indica que para que un problema sea público se requieren tres condiciones (p.155):

- Debe tener relevancia social
- Debe ser competencia de una autoridad presente o futura
- Debe ser un problema susceptible de ser traducido al lenguaje de política pública.

En síntesis, el Banco Interamericano de Desarrollo (2006) señala: “El proceso de formulación de políticas puede entenderse como una sucesión de intercambios entre actores políticos que interactúan en escenarios formales e informales”. A pesar de ello, la definición en materia de políticas públicas en Colombia, se ha dejado a los intereses de los partidos que, en la mayoría de los casos, aparecen de manera cosmética, coincidentes con las necesidades sociales, pero en su interior obedecen a intereses de clase. Esta situación es propiciada, sin duda, por la poca participación de los sectores sociales.

Cuervo (2007b) afirma que:

(...) puede sostenerse la hipótesis según la cual en Colombia hay un déficit de representatividad y de deliberación en el proceso de formación de las políticas públicas que explica la insuficiencia del modelo inspirado en escenarios de democracias con dinámicas deliberativas mucho más consolidadas (p.157).

Evaluación

El Investigador Social debe elegir dentro del grupo de Políticas Públicas cuál va a convertirse en su objeto de investigación, en una etapa inicial. Hacer un estudio minucioso de la normatividad interna e internacional, que regula el derecho elegido, por cuanto la investigación que se propone en el presente trabajo es el análisis de las políticas públicas con perspectiva de derechos humanos. Una vez hecho el estudio de la normatividad, ésta se convierte en el deber ser de la política, y luego se elige el ámbito, área geográfica y/o ente estatal que se va a monitorear.

Los métodos de recolección de la información para el ciudadano pueden ser: Derecho de petición, las audiencias públicas, entrevistas a servidores públicos, expertos, sindicatos, consultas a páginas Web, monitoreo de medios de comunicación, entre otros. El derecho de petición constituye un mecanismo eficaz para obtener la información, las instituciones deben responder en el término fijado por la ley, si no, es facultad del peticionario acudir a la acción de tutela o a las entidades que integran el Ministerio Público. Los mecanismos de publicidad que tienen las entidades, la mayoría, por no decir la totalidad, tienen páginas en internet, donde tienen la obligación de informar sobre el avance de sus procesos a la población y la rendición de cuentas.

Es aquí donde históricamente se han presentado los mayores inconvenientes para el veedor o investigador social, pues las autoridades dificultan el acceso a la información y en algunos casos la limitan con el cobro en dinero de las copias de los documentos requeridos, los cuales, debido a lo extenso de la información hace oneroso el trámite para el ciudadano interesado.

Por otro lado, el Ministerio Público, Defensoría del Pueblo, Personerías y Procuraduría, al igual que las Contralorías, están obligadas constitucionalmente a coadyuvar, previo análisis, con las solicitudes de información de los ciudadanos. En tal sentido, hay que ser persistentes en esta etapa de recolección de la información que es fundamental para la Investigación que se pretenda adelantar.

Toda la información sobre la operatividad de estado o particular que preste el servicio o derecho, se contrasta con el deber ser, la normatividad

que regula el Derecho, para lo cual se ha elegido el concepto del núcleo esencial (Colombia, 2003), que determina unos elementos mínimos que debe reunir un derecho para que cumpla con los niveles de respeto, prevención, protección, promoción y garantía a nivel internacional e interno.

Las conclusiones de ese estudio de caso llevarán al ciudadano-investigador a un conocimiento nuevo del tema en donde, seguramente, encontrará aciertos y desaciertos de la política pública. En esta etapa es necesario determinar el avance de la satisfacción del derecho, y de esta manera hacer evidente el cumplimiento del principio internacional de progresividad en materia de derechos humanos. Establecer indicadores para que en los años sucesivos se facilite un monitoreo y evitar que se asuman políticas que reduzcan la eficacia del derecho.

Los aspectos negativos de la política o derecho, al ser analizados llevan al investigador a plantear una hipótesis. Según Tamayo (1998), la hipótesis es una proposición que nos permite establecer relaciones entre los hechos. Su valor reside en la capacidad para establecer mas relaciones entre los hechos y explicar el por qué se producen (p.75).

Se puede decir que una hipótesis consiste en la explicación tentativa de un problema, permite enfocar la investigación, la orienta, debido a que alrededor de ella se planea el desarrollo futuro de la indagación, cuyo objetivo es verificarla, sin perjuicio de que en el desarrollo de la averiguación se vaya decantando el problema y se llegue a otras hipótesis. Este ciclo se agota cuando se hayan copado todas las variables en la investigación y se tenga el conocimiento pleno del problema planteado.

Las demás fases del ciclo de deben agotar en forma ordenada; la agenda es el conjunto de problemas públicos que han sido seleccionados por una autoridad gubernamental y que deben ser objeto de políticas públicas en un periodo determinado. Esta es la tarea más difícil para el ciudadano ya que el sistema político en Colombia, está determinado por unos pocos que tienen el poder para incidir en las políticas que elija implementar un gobierno. Por ello los ciudadanos y la sociedad civil, deben ser audaces en la búsqueda y puesta en práctica de mecanismos que permitan penetrar en la agenda, para lograr incluir en ella los problemas más sensibles que aquejan directamente a los más necesitados.

En el análisis de la formulación de alternativas, es menester estudiar la mejor manera de procurar garantizar el derecho o servicio público que se pretende mejorar. Es necesario que los expertos en el tema se hagan unas preguntas tendientes a escoger la mejor decisión en materia de política, por lo que, ante la escasez de recursos, una equivocación traería mayor frustración a una comunidad. Algunas de las preguntas que proponen los expertos son las siguientes:

¿Cuál es nuestro plan para atajar el problema?; ¿cuáles deben ser nuestros objetivos y prioridades?; ¿qué alternativas existen para alcanzar esas metas?; ¿qué riesgos, beneficios y costos acompañan a cada alternativa?; ¿qué alternativa produce los mejores resultados con los menores efectos negativos?

Y finalmente, la evaluación de la política: Es necesario en toda actividad y con mayor razón en materia de políticas públicas, que se establezcan mecanismos de medición, indicadores, los cuales deben tener como (...) *referencia a los objetivos establecidos, sobre la base fundamental de los resultados alcanzados, tanto en los aspectos previstos como en los no previstos. Consiste la evaluación, en el proceso necesario para medir el grado en el que están alcanzando las finalidades deseadas y sugerir los cambios que puedan situar las realizaciones de la política más en la línea de espera* (p. 158). Es decir, ¿la política que se ha puesto en marcha está resultando o no?, ¿sirve o no?, ¿qué es lo bueno de ella y dónde tenemos que cambiarla?, ¿es la misma coherente con los fines planteados o se tiene que modificar?, ¿es eficaz o no?

Para la evaluación en materia de políticas públicas con perspectiva de derechos humanos, se pueden utilizar como indicadores, la amplia gama de interpretación del contenido mínimo o esencial, de cada uno de los derechos que han elaborado los Comités de cada uno de los pactos, CIPDESC y CIPDCP de la ONU, que, en la mayoría de los casos, han sido incorporados en la jurisprudencia de la Corte Constitucional Colombiana. Por ejemplo en materia del derecho humano al agua, la Observación General No. 15 del Comité Internacional del Pacto Internacional de los Derechos Económicos Sociales y Culturales de la ONU, debe tener unos mínimos de exigencia, para lo cual se han identificado unos factores: *disponibilidad, accesibilidad y calidad*.

Las Políticas Públicas en un Estado Social y Democrático de Derecho

El estado social y democrático y las políticas públicas

La Constitución Política de Colombia es antropocéntrica, en consecuencia, todas las normas que se consagran tienen como finalidad la realización de los derechos de los individuos que habitan en su territorio. Esta connotación, infortunadamente, no ha alcanzado sanos y necesarios índices de reconocimiento por lo que, en ámbitos gubernamentales y sociales, se llega a pensar y afirmar que los derechos humanos son obstáculos para el desarrollo o para la consolidación de los programas de gobierno.

Una de las causas del problema planteado es la inconsciencia del ciudadano como sujeto actor en materia de políticas públicas. En la medida en que el ciudadano dé la espalda a los problemas públicos y no los involucre dentro de su proyecto de vida individual, este espacio es ocupado por una minoría que al no ser vigilada genera procesos de corrupción, apropiándose de los recursos públicos, dando al traste con cualquier proceso de mejoramiento de la calidad de vida de la sociedad.

Para Touraine (2007), la construcción como actor consiste en la labor del sujeto de transformar con sus acciones libres del entorno cívico: la ciudadanía del sujeto-actor va más allá de la ciudadanía política formal (...) requiere ciudadanos no reducidos al rol de consumidores políticos.

En síntesis, en un sistema democrático y más aún en un estado social de derecho, se tienen exigencias claras frente al rol que el estado tiene que cumplir en la realización de los derechos de los coasociados. El carácter social implica entonces, el deber de garantía, la ejecución de acciones positivas, políticas, planes y programas que en forma progresiva eleven los niveles de vida de los ciudadanos, y se concrete así su dignidad humana.

El principio de democracia participativa implica que el ciudadano sea parte del Estado, en consecuencia, actor fundamental de la acción pública. La participación ha sido ampliamente desarrollada en nuestra legislación, no obstante, los gobernantes han hecho de ella una parodia formalista, lejos de convertirse en un instrumento democrático para la defensa del estado social y democrático de derecho.

La pregunta que surge es: ¿Cómo imprimir más efectividad a un estado social? Si partimos de la idea de que todos somos estado, la respuesta estaría en que la responsabilidad de la bondad o eficacia de las políticas públicas está en cabeza de gobernantes y gobernados: los primeros, por supuesto, con cargas adicionales, como es el diseño y ejecución de la política pública, pero al ciudadano, a la sociedad civil, le queda una parte importante del proceso, como es la veeduría y el seguimiento de la política pública e incluso, en ámbitos especializados, pasar a proponer el diseño y búsqueda de alternativas para solucionar los problemas que aquejan nuestra sociedad.

La universidad, las asociaciones, las organizaciones y la sociedad civil, en general, tienen un rol importante en la toma de decisiones para la implementación y desarrollo de las políticas públicas. Para nosotros, es una salida para la verdadera eficacia y garantía de los DESC, pues con el seguimiento a los indicadores, contenido esencial o mínimos exigibles de cada uno de los derechos, se podría hacer una crítica seria, científica, al gobierno y a la clase política.

El Enfoque de Derechos Humanos en las Políticas Públicas

Cada derecho humano supone unos deberes para el estado: respeto, protección, prevención, garantía y promoción, los cuales constituyen unas obligaciones en el ámbito interno e internacional. En el primero, la Constitución de Colombia, se basa principalmente en la doctrina de los derechos humanos y con ella se consagran los principios a la soberanía popular, la dignidad humana, el estado social de derecho, los cuales deben realizar los fines esenciales del estado. De hecho, el artículo 2 preceptúa: “(...) La autoridades de la república están instituidas para proteger a todas las personas..., derechos y libertades (...)”

La protección de los derechos a nivel interno se refuerza en el ámbito externo, con los instrumentos internacionales ratificados por Colombia, la declaración de los derechos humanos, los pactos internacionales..., que constituyen, en suma con la constitución, política el bloque de constitucionalidad, en virtud de los artículos 53, 93, 94 y 214 superiores.

Se diserta mucho de los efectos negativos frente a la exigibilidad de los DESC, que genera la distinción o clasificación de los derechos humanos.

Sin embargo, a nuestro entender, más allá del problema de la distinción entre la exigibilidad de los DESC frente a los Derechos Civiles y Políticos (DCP), está el desconocimiento generalizado de los derechos humanos a la hora de poner en movimiento las estructuras estatales a través de las políticas públicas, donde se habla de otros conceptos como servicios públicos, proyectos, asistencia pública, planes y programas entre otros.

Estas denominaciones ubican las políticas públicas fuera del concepto de derechos humanos, no percibiéndose la actividad del estado como el deber de garantía de un derecho, sino como la prestación de un servicio. Tal situación quedó en evidencia en el estudio que se realizó de la línea jurisprudencial del derecho al agua, ya que muchos años transcurrieron para que la Corte Constitucional reconociera que algunos elementos de la prestación de los servicios públicos, en relación con el derecho humano al agua, podían ser considerados como derechos fundamentales exigibles por la vía de la tutela.

Por tanto, se entiende que es menester introducir un cambio semántico en la denominación de la política pública, que sirva de instrumento pedagógico para hacer que los operadores públicos y jurídicos se acerquen más a la idea de concretar derechos y no necesidades mercantiles o de productividad y utilidad empresarial para lograr el cambio de perspectiva en el desarrollo de la actividad o cumplimiento de la garantía del derecho que realiza.

Es importante pasar de postulados generales a compromisos de política pública y su medición en términos de impacto. Pasar del mínimo exigible al mínimo prestable (Cuervo, 2007c), que define la actuación del gobernante en el ejercicio de su mandato.

El mínimo prestable no podría estar por debajo del mínimo exigible³ que inspira al primero, decantado por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, donde el mínimo prestable supera al mínimo exigible, en la

³ (...) los derechos fundamentales de carácter prestacional tienen un doble contenido. En primer lugar, se componen de un núcleo esencial mínimo, no negociable en el debate democrático, que otorga derechos subjetivos directamente exigibles mediante la acción de tutela. En segundo término, se integran de una zona complementaria, que es definida por los órganos políticos atendiendo a la disponibilidad de los recursos y las prioridades políticas coyunturales. (Sentencia SU-225 de 1998, Corte Constitucional Colombiana).

medida en que no se pregunta si el derecho puede ser exigible judicialmente -posibilidad que en cualquier momento puede ser avocada-, sino que pregunta cuál es el derecho que debe quedar incluido en los planes de desarrollo y en las políticas públicas del ente gubernamental.

La propuesta radica en la necesidad de que los gobiernos se rijan por la lógica de las políticas públicas (Cuervo, 2007c):

(...) es la voluntad, de sostenibilidad, integralidad, coherencia y legitimación constante de los programas, más allá de la lógica legitimidad burocrática de los procedimientos. Ahora bien, si a esa lógica se suma la óptica de los derechos humanos, que supone que el Estado está concebido para respetarlos y garantizar las condiciones que hagan posible su goce y disfrute, creemos que la acción gubernamental puede enriquecerse y ser más efectiva (p.50).

Para lo anterior se proponen dos pasos: 1º) legitimar el discurso, que consiste en incorporar la lógica de los derechos humanos a los planes de desarrollo, comprometiendo políticamente a los gobernantes para que sus políticas públicas sean inspiradas de manera efectiva por el principio de estado social de derecho. 2º) identificar el mínimo prestable, que se desarrolla a partir del concepto de núcleo esencial de los derechos fundamentales como categoría límite, frente al Estado y a los particulares, quienes, por un lado, deben adoptar medidas legislativas o administrativas, núcleo que no puede ser vulnerado, pues con ello perdería cualquier eficacia, afectando la esencia del derecho fundamental.

CONCLUSIONES

El déficit en derechos humanos en Colombia, exige un mayor compromiso de todos, lo público y lo privado, los sucesos que a diario relatan los medios de comunicación es consecuencia de la falta de cultura ciudadana que facilita un ejercicio arbitrario y vicioso de los servidores públicos en desarrollo de sus funciones.

Es imperioso que desde la sociedad civil (Universidades, sindicatos, gremios, medios de comunicación, partidos políticos, ONG's, ciudadanos...), se adelanten procesos serios de seguimiento a las políticas,

a los recursos que se invierten en el funcionamiento del estado y en la prestación de los servicios públicos; la mayoría de las decisiones en materia de políticas públicas, es intuitiva, no hay estudios previos que se dirijan a optimizar la inversión.

En una democracia como la colombiana, donde la participación es principio, derecho y deber constitucional, el estado tiene la obligación de implementar políticas y programas que estimulen la participación, actividad que en la práctica se reduce a los procesos de elección a cargos públicos y algunos procesos formales de participación.

Las administraciones territoriales, no propician espacios de participación, no la estimulan, y los que existen están lejos de ser un mecanismo eficaz en el seguimiento a los programas de gobierno, por el contrario la mayoría de los servidores públicos, desestimulan al ciudadano o investigador social, dilatando los procesos de rendición de cuentas o suministro de información.

El poco interés que el grueso de la población tiene por la participación ciudadana, puede ser el resultado del sistema, el hecho de que el país tenga altos índices de pobreza y desigualdad, hace evidente que este grupo de ciudadanos dentro de su imaginario no tiene otra opción que el “rebusque”, la lucha por la subsistencia, el día a día, y al no existir mecanismos públicos donde se incentive y financie la participación se les excluye materialmente de cualquier intento de participar.

Ante este panorama, el Investigador Social debe prepararse fomentar proceso de organización social, promover las ONG’s, trabajar en el fortalecimiento institucional de instituciones como las Juntas de Acción Comunal, escenarios de participación naturales de las comunidades, donde se hace más fuerte la ciudadanía y se puede luchar por la transformación de la realidad social de la comunidad.

El Ciclo de Jones, si bien como se estudió, es un método para la elaboración y seguimiento de la política pública, como quedó en evidencia, puede utilizarse como método de investigación, adelantando cada uno de sus pasos el investigador social va analizando la información necesaria para determinar el buen o mal manejo de la política pública, en marcada en la eficacia del derecho humano que pretende respetar o garantizar.

Del análisis del caso, podemos extraer las siguientes conclusiones, para el Investigador Social:

Valores: El ciudadano debe distinguirse por ser producto de un proyecto de vida que involucre todos los aspectos de la vida, tanto internos como externos, buscando una integralidad, asumiendo un modelo ética, que redunde en la búsqueda de la excelencia, para de esa forma llegar a entender la necesidad de una moral civil, colectiva, en donde no obstante los fines privados, se sobrepongan unos fines o valores colectivos, que fortalezcan los procesos sociales en una comunidad.

Estrategia Corporativa: El carácter altruista es un valor en sí mismo del buen ciudadano; no obstante, el estado debe propiciar espacios de participación, incluso financiarla; la mayoría de entidades elaboran costosos contratos con firmas especializadas, sobre temas como convivencia, educación, vivienda, salud..., investigaciones que con una orientación del ente público respectivo podrían ser realizadas por organizaciones comunales. Es menester promover y fortalecer la organización social, las cuales son indispensables en generar tejido social que sirva de soporte a la democracia.

Mente Abierta: El Investigador Social, debe tener una visión amplia de su territorio: La cuadra, el barrio, la localidad, la ciudad, el departamento o el país en la cabeza, y buscar la mejor alternativa en materia de política pública para toda la comunidad.

Perspectiva de Derechos Humanos: La política pública bajo la óptica de derecho humano, nutrido por su núcleo esencial, se acerca en su planteamiento y finalidad a la realidad social y personal del ciudadano, facilita el seguimiento de la política con base en los elementos que componen el núcleo esencial del derecho.

Estudio: Una vez elegido el problema a investigar, se debe abordar con la mística necesaria, para convertirlo en una verdadera pasión para el investigador, que debe desentrañar todas y cada una de los elementos o componentes que integran el derecho o servicio público. Los aspectos normativos y operativos que constituyen el deber ser del derecho y así tener los elementos necesarios para contrastarlos con la realidad en la prestación del derecho a través de la política pública. Indagando modelos o experiencias positivas de otras latitudes que enriquezcan la política local.

Especialización: El desarrollo de tecnológico y del conocimiento en la actualidad, hace que los derechos adquieran especificidades que los hacen complejos, el ideal es que el investigador social, se especialice en un derecho, salud, educación, movilidad etc..., y pueda a través de su formación proponer un seguimiento a las políticas públicas que el establecimiento diseñe y ejecute, a fin de coadyuvar al mejoramiento del servicio prestado; sin dejar de lado el previo análisis de las posibilidades operativas con que se cuenta.

Priorización y Solidaridad: Los altos índices de desigualdad hacen que las falencias en política pública sean múltiples, por tanto es necesario hacer una lectura general del territorio por medio de procesos ciudadanos participativos donde se establezca que derecho debe ser priorizado en la política, incentivando la solidaridad en donde se beneficie a los que menos tengan, en pro de la igualdad material.

Beligerancia: El ciudadano debe establecer estrategias para la penetración de la agenda pública, el conocimiento de su entorno, de su barrio, localidad ciudad, le permitirá tomar acciones o aplicar los modelos de incidir en la agenda pública que redunden en una negociación con los movimientos políticos, donde bien puede utilizarse el método del mínimo prestable, para llegar a acuerdos con el gobernante en el ejercicio del mandato, puedan ser monitoreados por el investigador social.

Constancia: El investigador debe ser constante en su actividad participativa y evolucionar en pro de la búsqueda de mejores opciones para la sociedad.

REFERENCIAS

- Banco Interamericano de Desarrollo. (2006). *La política de las políticas públicas: progreso económico y social en América Latina Informe 2006*. México: Planeta.
- Barrett, S. y Fudge, C. (1981). *Policy and Action*. London: Methuen.
- Colombia. Defensoría del Pueblo. (2001). *Que son los Derechos Humanos*. Bogotá D.C.: Red de Promotores de Derechos Humanos.
- Colombia. Corte Constitucional. *Sentencia C-481 de 2003*. (11 de junio de 2003) Magistrado ponente: Alfredo Beltrán Sierra

- Colombia. Corte Constitucional. *Sentencia SU-225 de 1998*, (20 de mayo de 1998). Magistrado Ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz.
- Cuervo, I. (2007a). *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)*. [Ensayos Sobre Políticas Públicas]. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Cuervo, I. (2007b). *La definición del problema y la elaboración de la agenda*. [Ensayos Sobre Políticas Públicas]. Universidad Externado de Colombia. Bogotá: Facultad de Derecho.
- Cuervo, I (2007c). *Planes de desarrollo y derechos humanos*. Bogotá: Universidad externado, USAID.
- Cuervo, I (2007-2008). *Notas Modulo de Políticas Públicas*. Maestría derechos humanos y democratización. Bogotá: Universidad Externado de Colombia- Carlos III de Madrid.
- Gechen Eduardo. (2007-2008). *Notas Modulo de Partidos Políticos*. Maestría Derechos Humanos y Democracia. Bogotá: Universidad Externado de Colombia - Carlos Tercero de Madrid.
- Cheresky, I. y otros. (2006). *Ciudadanía, sociedad civil y participación política*. Argentina: Mino y Dávila Editores.
- Easton, D. (1992). *Las políticas públicas: productos del sistema político*. <http://www.tuobra.unam.mx/publicadas/021104144006.html>
- Estevez, A. (s.f). *El modelo secuencial de políticas públicas treinta años más tarde*. <http://www.polipub.org/documentos/msecuencial%20estevez.PDF>.
- Muller, P. (2002). *Las políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, primera edición en español, traducción de Jean-François Jolly y Carlos Salazar Vargas a partir de *Les politiques publiques*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Pallares, F. (1988). Las políticas públicas: El sistema político en acción. *Revista de Estudios Políticos*. No. 62. España: Nueva época; octubre a diciembre1988. p. 155

- Roth, A. (2007). *Enfoques y Teorías para el Análisis de las Políticas Públicas, Cambio de la Acción Pública y Transformaciones del Estado* [Ensayos sobre Políticas Públicas]. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Sabino, C. (1992). *El proceso de investigación*. Caracas: Panamericana.
- Tamayo, M. (1998). *El proceso de la investigación científica*. 3ª ed. México: Limusa.
- Touraine, A. (2007). En: González, J. *Derecho a la Educación y Ciudadanía Democrática*. Bogotá: Ibáñez.
- Vargas, A. (1999). *Notas sobre el estado y las políticas públicas*. Bogotá: Almudena.

