



APUNTES SOBRE EL ENFOQUE BASADO EN DERECHOS HUMANOS: ORIGEN, ALCANCE, LÍMITES Y APLICACIONES

NOTES ON THE HUMAN RIGHTS-BASED APPROACH: ORIGIN, SCOPE, LIMITS AND APPLICATIONS

Xavier Valente¹

RESUMEN

El enfoque basado en derechos humanos (EBDH) es una perspectiva de análisis que incluye dos aspectos: el normativo y el operacional. El normativo se refiere a que está orientado por los instrumentos jurídicos internacionales y el operacional tiene su base en el respeto, la protección y el cumplimiento de los derechos humanos. Se trata de una propuesta inacabada y no exenta de polémica, que ha puesto sobre la mesa la necesidad de centrar las políticas en el ser humano y las obligaciones del Estado como base para la exigibilidad de todos los derechos para todas las personas. En ese sentido, el objetivo de este ensayo es debatir las potencialidades aplicaciones del EBDH para el análisis de políticas sociales para lo cual se recorre los orígenes, el alcance, las limitaciones y potenciales aplicaciones de esta propuesta metodológica. Se concluye que, entre sus virtudes, el EBDH tiene la capacidad de reconocer tanto los avances como los retrocesos o incumplimientos de las obligaciones estatales.

Palabras clave: Derechos humanos, enfoque basado en derechos humanos, políticas públicas, políticas sociales.

ABSTRACT

The human rights-based approach (HRBA) is an analytical perspective that includes two aspects: the normative and the operational. The normative refers to the fact that it is guided by international legal instruments and the operational one is based on the respect, protection and fulfillment of human rights. It is an unfinished proposal and not without controversy, which has put on the table the need to focus policies on the human being and the obligations of the State as the basis for the enforceability of all rights for all people. In this sense, the objective of this essay is to discuss the potential applications of HRBA for the analysis of social policies for which the origins, scope, limitations and potential applications of this methodological proposal are reviewed. It is concluded that, among its virtues, the EBDH can recognize both progress and setbacks or non-compliance with state obligations.

Keywords: Human rights, human rights-based approach, public policies, social policies.

¹ Sociólogo. Candidato a Doctor por el Centro de Estudios del Desarrollo (Cendes). Magister en Planificación del Desarrollo, Mención Política Social. Especialista en Gobierno y Política Pública. Profesor-Investigador de la Escuela de Sociología de la Universidad Central de Venezuela. Correo electrónico: xaviervalente@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9616-5920>.



INTRODUCCIÓN

“Los derechos humanos son sus derechos. Tómenlos. Defiéndanlos. Promuévanlos. Entiéndanlos e insistan en ellos. Nútranlos y enriquezcanlos... Son lo mejor de nosotros. Denles vida”.
Kofi Annan

En las últimas décadas se ha ido acrecentando un discurso favorable a los derechos humanos en las agendas de desarrollo, sin que de manera concomitante esto haya implicado una mayor correspondencia entre las políticas sociales implementadas y los marcos normativos internacionales (Pautassi, 2010). En otras palabras, a pesar de la retórica, en la práctica, hace falta todavía mucho por avanzar, especialmente, en el desarrollo de un marco conceptual con mayor claridad que permita su aplicación en políticas concretas (Sepúlveda, 2014).

En ese contexto, el objetivo de este ensayo es debatir las potencialidades aplicaciones del Enfoque basado en Derechos Humanos (EBDH)² para el análisis de políticas sociales. Para lo cual el documento se estructura en cinco partes incluida esta sucinta introducción. La segunda se titula *El enfoque basado en derechos humanos* y, recorre los orígenes, el alcance y las limitaciones de esta propuesta metodológica. La tercera sección denominada *El EBDH en las políticas sociales*, se dedica a explorar el potencial analítico de esta propuesta para la evaluación de intervenciones públicas e incluye una secuencia de cuatro pasos básicos que se sugieren recorrer para la aproximación al análisis de políticas sociales desde las perspectiva de los derechos humanos. Se cierra con unas breves *Reflexiones finales* sobre la actualidad del EBDH y las *Referencias bibliográficas*.

EL ENFOQUE BASADO EN DERECHOS HUMANOS

En medio de la complejidad e incertidumbre que caracteriza el mundo actual, la búsqueda de mecanismos que permitan alcanzar la inclusión social es un tema que incentiva el debate y la reflexión de políticos, académicos, técnicos y activistas. Si bien la desigualdad y la exclusión se encuentran presentes como una realidad tangible en nuestras sociedades, al menos existe cierto grado de acuerdo en torno a que únicamente pueden ser superadas mediante una política social integral, integrada,

² En inglés se denomina “Human Rights based Approach” (HRBA).



transversal e inclusiva que transfiera poder a la ciudadanía y sus comunidades y fomente la participación en los procesos de toma de decisiones.

Conjuntamente con el auge de la democracia como sistema político dominante a nivel mundial se ha consolidado el reconocimiento de los derechos humanos (en gran parte como producto de los procesos de conquistas sociales) de una manera integral. Hoy día democracia y derechos humanos son conceptos que se encuentran íntimamente unidos: no es posible concebir la democracia sin el ejercicio de los derechos humanos y de igual modo, no hay garantías absolutas de respeto, protección y cumplimiento de los derechos humanos sin libertades democráticas.

Tal situación ha implicado la construcción de respuestas institucionales a las demandas sociales donde el EBDH, también conocido como enfoque de derechos, representa una alternativa viable de orientación para el diseño y evaluación de políticas que se fundamenta en un marco jurídico de carácter internacional.

Origen del EBDH

En el ámbito internacional, diversas han sido las propuestas para convertir las políticas y programas públicos en mecanismos capaces de revertir situaciones sociales desfavorables para la población. A pesar de las diferencias en torno a las concepciones de Estado, mercado y sociedad implícitos en cada paradigma, existe cierto consenso en torno a la necesidad de dejar atrás los modelos burocráticos y asistencialistas de organización de la política social (Güendel y otros, 1999) y centrarse en las personas³.

Los enfoques clásicos no lograron consolidar a la democracia como garante del reconocimiento de los derechos humanos en su conjunto (derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales). Por ello, los retos actuales para los Estados que se definen como sociales pasan por la especificación, profundización y expansión de los derechos humanos con miras a garantizar su ejercicio por toda la población (Güendel, 2000). Es decir, alcanzar el respeto a la dignidad humana mediante

³ Estos enfoques han transitado la siguiente ruta: “beneficiario” (enfoque de necesidades)-“consumidor” (enfoque utilitarista)-“ciudadano” (enfoque de derechos) (Alza, 2014: 57).



la consolidación de un Estado democrático de derecho con verdadero contenido social que trascienda los límites de la garantía a la legalidad (UNFPA, 2006).

Sin embargo, la garantía formal del derecho no es condición necesaria ni suficiente para su ejercicio. Lo más importante es la materialización de sus contenidos, es decir, su “concreción efectiva” (Combellas, 1982). Así pues, el criterio definitorio de un Estado social es la garantía del ejercicio de los derechos humanos de la ciudadanía, los cuales pueden estar explícitamente o no reconocidos en el marco constitucional.

El alcance de cierto consenso alrededor del uso de las obligaciones estatales como base para el cumplimiento efectivo de los derechos dio cabida al desarrollo del EBDH (Cunill, 2010) que, fundamentado en un conjunto de principios y reglas internacionales, promueve una acción pública orientada al respeto, protección y cumplimiento de los derechos humanos (no vistos como “simples” necesidades materiales), siendo además una vía transparente para otorgarle poder a los sectores pobres y excluidos. Es decir, una estrategia que contempla la igualdad social, la discriminación positiva, la participación y el empoderamiento como orientaciones de la política pública (Abramovich, 2006a).

Si bien los orígenes del EBDH se remontan a la década de 1990, gracias al impulso dado por el Sistema de Naciones Unidas (SNU)⁴, las agencias de cooperación internacional y Organizaciones No Gubernamentales (ONG's) (Alza, 2014: 53), no se puede obviar el temprano interés académico por vincular los derechos humanos con las políticas públicas, tal como lo demuestra un artículo publicado en 1981 por el abogado chileno Ángel Flisfisch titulado “los derechos humanos como fundamentación de la planificación social”, el cual constituye, en el contexto de la revisión bibliográfica realizada en esta investigación, un trabajo pionero al proponer utilizar los contenidos de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) (ONU, 1948) como criterios para la identificación de los fines de la política social.

⁴ Otra vertiente del EBDH ha sido la desarrollada por el Banco Mundial consistente en “... universalizar el sujeto pero relacionando el derecho en cuestión sólo a algunos asuntos”. Ante lo cual Cunill (2010: 45) advierte que “el que el móvil central al adoptar una política con enfoque de derechos sea ‘racionar’ los derechos, ciertamente es muy diferente a buscar una universalización plena”.



En la práctica el EBDH es un enfoque en construcción que en algunos casos “...viene desarrollándose aún sin la conciencia de los actores, que a veces hacen intervenciones para ganar terreno en sus luchas y simultáneamente están construyendo y afirmando en el imaginario colectivo una nueva manera de ver y valorar” (Willat, 2011: 15) el papel de los derechos humanos en el desarrollo.

También es preciso señalar que lejos de lo que podría esperarse, la consolidación de un sistema internacional de derechos humanos⁵ no es una realidad palpable en estos momentos, y por tanto, es una tarea pendiente que impulsa la Organización de las Naciones Unidas (a través de sus distintas agencias), con especial énfasis a partir de su *Programa de Reforma* de 1997, el cual contempla la incorporación del EBDH en todas las actividades y programas de la organización, así como la exhortación a los Estados miembros a respetar la legislación internacional sobre la materia y la paulatina adopción de políticas públicas orientadas por los derechos humanos (Ferrer, 2007).

En tal sentido, se hace imprescindible explicar en los siguientes apartados cómo el EBDH puede ir más allá de su dimensión jurídica, para convertirse en una guía u orientación operacional no sólo para la formulación e implementación de políticas y programas sociales, sino también como un esquema analítico para su estudio, análisis y evaluación.

Alcances y límites del EBDH

Como todo enfoque de política pública que sirve como perspectiva de análisis, el EBDH no está exento de limitaciones. En esta sección se revisarán algunas de las más comunes críticas que se le han realizado. Unas reflejan la ausencia de desarrollos suficientemente sólidos y coherentes (Abramovich, 2006a); pero en otros casos constituyen mecanismos para deslegitimar el enfoque como “forma no judicial de hacer exigibles los derechos” (Alza, 2014), al sobredimensionar su vertiente jurídica y obviar sus potencialidades prácticas.

Una corriente importante es la “perspectiva crítica”, la cual basa su argumentación en rechazar lo que denominan “la concepción liberal burguesa de los derechos humanos”

⁵ Cabe destacar que en algunos casos la legislación internacional puede estar más avanzada que el derecho interno, en otros puede ocurrir lo contrario, por tanto, los derechos consagrados constitucionalmente no necesariamente coinciden con todos los derechos humanos de más reciente reconocimiento.



(Hernández, 2011). Según este planteamiento, los derechos, por un lado, “no pueden basarse en una universalidad abstracta” sino que deben reconocer la diversidad cultural, y por el otro, deben ser fundamentalmente derechos colectivos, que se realizan en el seno de una comunidad política. Así mismo, se señala que “...solo la sociedad socialista, en tránsito hacia la sociedad comunista, puede garantizar el cabal ejercicio de los derechos humanos...” (Hernández, 2011: 182).

De tal modo que critican a los derechos humanos como un concepto restringido “...a las libertades fundamentales o a los derechos civiles y políticos y (...) limitado a lo público-estatal”. También los acusan de ser el mecanismo utilizado “...por países influyentes para encubrir sus estrategias de dominación capitalista mundial...” y de las élites para legitimar su poder sobre las mayorías (Guillén, 2011: 280). En términos institucionales, se señala a algunos actores del desarrollo, tales como las agencias del SNU de “...utilizar el discurso de los derechos humanos para obtener una mayor legitimidad moral para sus políticas y acciones de desarrollo tradicionales, sin pretender cambiar el *statu quo* ni cuestionar el sistema internacional” (Cyment, 2014: 57).

Algunos de estos argumentos implican una discusión sobre la ideología liberal y el modelo capitalista que sobrepasa los límites de este trabajo. Sin embargo, puede considerarse que la crítica al concepto mismo de derechos humanos remite a concepciones en relación con el papel del Estado. Para la teoría clásica el derecho es reconocido y otorgado por el Estado, mientras que en las perspectivas críticas se considera al derecho como un producto histórico, resultado de las luchas de reivindicación de determinados grupos sociales. Adicionalmente, promueve que se consideren en el derecho internacional otros actores portadores de deberes, además del Estado⁶.

De esta discusión se desprenden dos aproximaciones al EBDH. Una “desde arriba”, en la que el Estado reconoce los derechos “como un mecanismo de garantía de los mismos [y] fuente de legitimidad”. La otra, “desde abajo”, centrada en “los procesos sociales y

⁶ Al respecto es importante señalar que “...el Estado sigue siendo el primer titular de obligaciones en virtud del derecho internacional y no puede revocar su deber de poner en pie y hacer efectivo un entorno reglamentario apropiado para las actividades y responsabilidades del sector privado” (OACDH, 2006: 4).



políticos que llevan a garantizar o vulnerar los derechos, así como las luchas por la exigencia y permanente construcción de estos desde la base” (Belda, Boni y Peris, 2013: 151). En la práctica ambas aproximaciones pueden desplegar todo su potencial en tanto no están reñidas ni son excluyentes. Por el contrario, reconcilian la esfera jurídica con la social, la política y la económica (Belda, Boni y Peris, 2013).

Otra objeción común es que “una mirada de derechos de las políticas públicas puede resultar en ocasiones demasiado rígida y acota inconvenientemente la discrecionalidad de los decisores al momento de formular estrategias” (Abramovich, 2006b: 8). Con lo cual se omite que los derechos son un marco conceptual para la formulación e implementación de las políticas, y, por tanto, no pretende asignarles contenido sino por el contrario brindar algunas orientaciones, sin olvidar que cada Estado es dueño de su propia estrategia de desarrollo (Abramovich, 2006b).

En otros casos, se argumenta lo contrario: que el EBDH es demasiado general o inespecífico debido a la ausencia de lineamientos preelaborados que faciliten su aplicación. Por ello se critica “la ambigüedad o falta de claridad sobre el contenido de las obligaciones que emanan de los derechos económicos, sociales y culturales” (Abramovich, 2006a: 8). Ciertamente los derechos humanos no ofrecen acciones estratégicas previamente establecidas en forma de “recetas” universales que sean pertinentes en cualquier contexto. En ese sentido, el EBDH solo contribuye a establecer metas o garantías que el Estado haya asumido voluntariamente como sus obligaciones. Por consiguiente, los organismos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) han acordado dos atributos fundamentales (OACDH, 2006: 15):

- Las políticas y programas de desarrollo deben tener como el objetivo principal la realización de los derechos humanos.
- El EBDH busca fortalecer la capacidad de los titulares de derechos para reivindicar éstos y de los portadores de deberes para cumplir con las obligaciones que les correspondan.

También se encuentra la crítica al excesivo “formalismo” en tanto conlleva a “...sobredimensionar los efectos que pueden tener los cambios jurídicos en la generación de transformaciones sustanciales del orden político y social” (Aponete, 2000:



114). Este riesgo o “gran espejismo” (Aponte, 2000) sobre las posibilidades reales de materialización de los derechos sociales se evidencia en el “nuevo constitucionalismo social latinoamericano” en cuanto a la tendencia a generar nuevas garantías sociales a través de la ampliación de las obligaciones estatales de cumplimiento inmediato. En ese sentido, Aponte (2000: 117) propone evitar convertir “normas programáticas” (de cumplimiento progresivo o gradual) en “normas positivas” (de ejecución inmediata) para los cuales la institucionalidad social no se encuentra preparada.

Sobre este particular, desde del EBDH se propone cumplir inicialmente con los contenidos mínimos esenciales de los derechos y avanzar progresivamente en su satisfacción plena. Tampoco debe entenderse esta crítica como una limitación para las obligaciones de efecto inmediato, sino como recomendación concreta para la redacción de normas legales en las que se reconocen derechos humanos, en ocasiones sin las necesarias bases materiales para su respeto, protección y cumplimiento.

Las críticas sobre la rigidez, lo inespecífico y el formalismo del EBDH, tienen como corolario el carácter “legalista”, es decir, la excesiva relevancia a los temas jurídicos, en contextos donde las personas, en especial aquellas en situación de pobreza, tienen limitaciones en el acceso a la justicia y desconocimiento sobre conceptos tan abstractos como los principios o estándares internacionales de derechos humanos como para poder aplicarlos en su cotidianidad (Cymment, 2014: 66). Esta limitación constituye un importante desafío para el enfoque, al comprender un cambio cultural que implica entender a la política social como un derecho y no como resultado de una decisión discrecional del gobernante o como una dádiva fruto del clientelismo.

En el plano operativo, los críticos del enfoque señalan que no es nada novedoso y que en definitiva se trata de una combinación entre el universalismo y la focalización, o, dicho de otro modo, se trata de “vino viejo en botellas nuevas”. Al respecto, Pautassi (2010) aclara que el EBDH no es del todo novedoso, en tanto Cunill (2010) señala que, a partir de la década de 1990, es que se habla de “políticas con enfoque de derechos” en el marco de algunas reformas sociales. Esta época coincide con un fuerte cuestionamiento a los programas sociales focalizados.



Sin embargo, el EBDH concibe la universalidad en todo el sentido del término y no como en la práctica fue implementado a fines del siglo pasado. En aquellos años el uso de criterios homogéneos generaba un “universalismo segmentado” (Gómez y Alarcón, 2003) que excluía a los grupos más vulnerables de la población⁷. Es posible que detrás de ese argumento se buscara justificar la continuidad de programas que ya se venían implementando, pero ahora bajo otras denominaciones⁸.

Ahora bien, es importante destacar un aspecto innovador del EBDH que apunta hacia el establecimiento de obligaciones positivas, lo cual implica avanzar en la definición de aquello que el Estado debe hacer para satisfacerlos⁹. Este elemento cobra importancia en la medida en que se comprende que los derechos sociales implican básicamente (aunque no solamente) obligaciones de hacer, por lo que se les denomina comúnmente “derechos-prestación” en contraposición a los “derechos-autonomía” como derechos generadores de obligaciones negativas (Abramovich, 2006b).

Una vez revisado este conjunto -no exhaustivo- de críticas al EBDH, se debe insistir en que, si bien el tema es motivo de un número importante de trabajos académicos y mandatos de los sistemas de protección a nivel internacional, todavía falta mucho por avanzar, en especial en el desarrollo de sistemas de medición de los niveles de satisfacción de los derechos (Pautassi, 2010). En ese sentido, la respuesta a muchas de estas observaciones requiere solventar el problema de “...la escasa reflexión teórica acerca de la relación directa entre los procesos de formulación e implementación de políticas sociales y el marco de derechos y obligaciones creados por las normas constitucionales y por los tratados...” (Abramovich y Pautassi, 2010: I).

⁷ La realidad de muchos grupos sociales vulnerables se desdibuja bajo indicadores globales que no se desagregan utilizando criterios de equidad (por ejemplo, género, etnicidad y estrato socioeconómico).

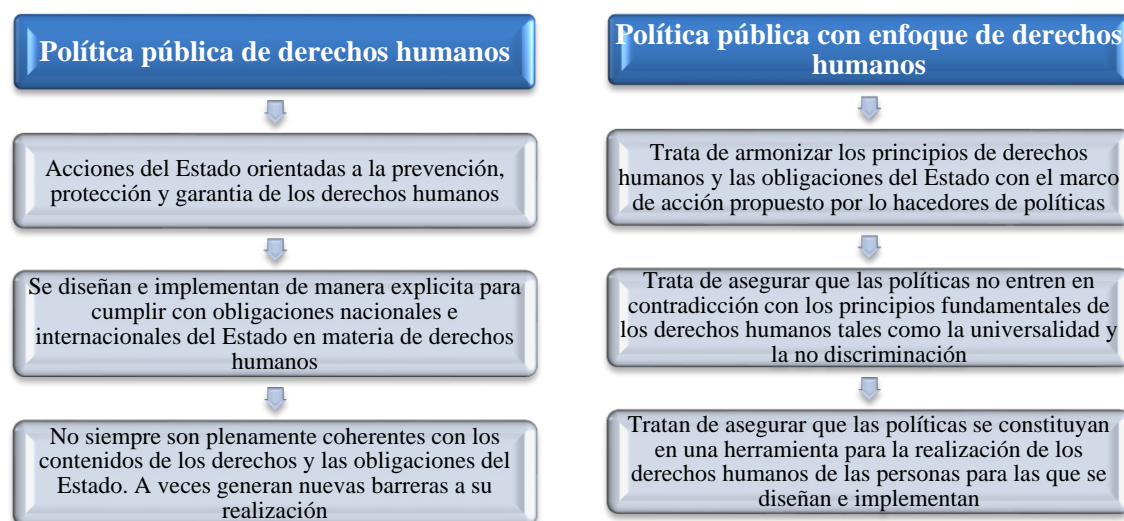
⁸ “...en ocasiones el enfoque basado en los derechos humanos se observa con suspicacia como una condición impuesta desde el exterior, o como la última moda en desarrollo, o como una importación de los donantes. Esas preocupaciones a veces se manifiestan de buena fe, aunque en ocasiones enmascaran un deseo de sustraerse a las obligaciones en materia de derechos humanos” (OACDH, 2006: 21).

⁹ En otras palabras, “la nueva perspectiva de derechos supera la visión negativa de los mismos (las violaciones, las vulneraciones, las privaciones), para plantear una visión positiva de los derechos: su procura, su concreción, su realización efectiva” (Jiménez Benítez, 2007: 44).

Todavía hoy existe distanciamiento práctico entre la razón normativa de los derechos humanos y la razón técnica y económica de las políticas sociales (Pérez Murcia, 2007). En la medida en que este vínculo intrínseco se consolide y ambas lógicas dejen de seguir sus caminos en forma paralela, será posible mejorar el impacto de las políticas públicas en el respeto, protección y cumplimiento de los derechos.

Finalmente, es menester aclarar la diferencia entre una “política *de* derechos humanos” y una “política *con* enfoque de derechos humanos” (ver figura 1).

Figura 1. Diferencias entre políticas *de* derechos humanos y *con* enfoque de derechos humanos



Fuente: Pérez Murcia (2007: 78-80).

Según el planteamiento de Pérez Murcia (2007) la diferencia radica en que cualquier política que contribuya a garantizar un derecho a través del cumplimiento de las obligaciones puede considerarse *de* derechos. Mientras que la política *con* enfoque de derechos “es aquella que se diseña con fundamento en los contenidos de los derechos humanos y que dispone de (...) acciones concretas para dar cumplimiento a las obligaciones” (Pérez Murcia, 2007: 78).

Siendo las políticas públicas en general y, sociales, en particular un instrumento de los Estados para avanzar en el cumplimiento de sus obligaciones, la importancia del EBDH se centra en la posibilidad de (OACDH, 2006; Riveros, 2006):

- Crear una cultura de transparencia y rendición de cuentas por parte del Estado;



- Evaluar el cumplimiento de las obligaciones del Estado en materia de derechos a nivel nacional e internacional;
- Identificar barreras y obstáculos que incidan negativamente sobre la realización de los derechos;
- Identificar debilidades y fortalezas en relación con el respeto, protección y cumplimiento de los derechos;
- Generar información y recomendaciones coherentes, pertinentes y oportunas sobre la situación de los derechos;
- Identificar inequidades o discriminaciones en el acceso a los derechos que atenten contra el principio de universalidad;
- Identificar patrones y tendencias sobre la situación de los derechos constitucionales con la intención de sostener en el tiempo los resultados positivos;
- Alertar sobre potenciales o consumadas violaciones de los derechos;
- Propiciar la participación ciudadana tanto en la planificación y control de las políticas públicas como en la vigilancia y ejercicio de sus derechos;
- Generar una visión holística que contemple la formulación de políticas públicas tomando en cuenta las múltiples dimensiones del entorno (familiar, comunal, gremial, etc.) y los marcos sociales, políticos y legales para alcanzar las metas trazadas.

Como se observa, el EBDH, más allá de sus potencialidades y limitaciones, representa una perspectiva integral basada en el derecho internacional de los derechos humanos que sirve como instrumento metodológico y ético tanto para los tomadores de decisiones como para la ciudadanía en general (Alza, 2014).

La perspectiva crítica de los derechos humanos

Como alternativa a la visión clásica que da un papel preponderante al reconocimiento del derecho por parte de los Estados, la teoría o perspectiva crítica considera que en realidad “...más que derechos ‘propriadamente dichos’ [los derechos humanos] son procesos; es decir, el resultado, siempre provisional, de las luchas que los seres humanos ponen en práctica para poder acceder a los bienes necesarios para la vida” (Herrera, 2008: 22).



Desde esta lógica, Joaquín Herrera (2008: 23) advierte que “los derechos vendrán después de las luchas por el acceso a los bienes” necesarios para su realización, y no al revés como tradicionalmente se ha planteado. Por ello, se entiende que son las dinámicas sociales y los procesos de lucha, los que permitirán “...construir las condiciones materiales e inmateriales necesarias para conseguir determinados objetivos genéricos que están fuera del derecho (Herrera, 2008: 24).

Dos de los principales aportes de esta perspectiva crítica han sido, por un lado, ratificar que “los derechos humanos constituyen el principal reto [teórico y práctico] para la humanidad en los umbrales del siglo XXI” (Herrera, 2008: 11), y por el otro, que “el ‘derecho’ de los derechos humanos es (...) un medio –una técnica– entre otros muchos a la hora de garantizar el resultado de las luchas e intereses sociales; y, como tal, no puede escindirse de las ideologías...” (Herrera, 2008: 12).

Esta posición considera que los conceptos y definiciones tradicionales desde los que se formularon instrumentos jurídicos clave como la DUDH ya no son útiles, no sólo porque han emergido nuevos actores tanto nacionales como internacionales vinculados a los derechos humanos, sino también por reflejar las preocupaciones e intereses de un contexto geopolítico muy diferente al actual (Herrera, 2008: 18-19).

Recuadro 1. Principales argumentos de la perspectiva crítica de los derechos humanos

La visión hegemónica liberal de los derechos humanos

Las visiones contra-hegemónicas de los derechos humanos



- Está asociada a la economía de mercado y a la democracia representativa;
- Favorece los derechos de las élites por sobre los derechos de las mayorías oprimidas y de las minorías excluidas;
- Prioriza algunos derechos civiles y políticos (como la propiedad o la representatividad) por sobre los derechos sociales;
- Prioriza un comportamiento omisivo del Estado (“no hacer”) por sobre un comportamiento activo del Estado para proteger a las personas o pueblos de los daños ocasionados por los poderes fácticos y para garantizar la igualdad sustantiva.
- Se caracterizan por su anclaje a las luchas concretas de los sectores populares y excluidos contra la dominación, la explotación y la discriminación;
- Centran su interés en: a) lograr la igualdad sustantiva, lo que implica la interdependencia entre los derechos sociales y el resto de los derechos; y b) la construcción de un Estado fuerte que corrija desigualdades e inequidades, junto a un pueblo organizado, movilizado por sus derechos y con crecientes espacios de autogobierno;
- Visibiliza los derechos colectivos, de los pueblos y de la naturaleza;
- Promueve una concepción intercultural de los derechos humanos, que implica un diálogo entre las concepciones de dignidad de los distintos pueblos y culturas del planeta.

Fuente: Movimientos Chavistas por los Derechos Humanos y la Democracia Socialista (2017).

EL EBDH EN LAS POLÍTICAS SOCIALES

El EBDH considera la interrelación existente entre políticas o programas sociales y derechos sociales entendiendo a aquellos como medios concretos para garantizar el ejercicio efectivo de éstos. En realidad, esta perspectiva considera a la política social como un derecho en sí mismo. Tal situación implica reconocer el papel del Estado como garante del acceso a bienes y servicios colectivos fundamentales para asegurar una vida digna a la población y que por su naturaleza no pueden ser dejados exclusivamente bajo la lógica del mercado. Por tanto, incursionar en el EBDH conlleva necesariamente dejar atrás la concepción de la política social como actividad compensatoria a los efectos del mercado.

Para Güendel (s/f: 2), uno de sus teóricos más prolíficos, “la discusión jurídica y los esfuerzos por traducir las normas [internacionales de derechos humanos] en acciones de política institucional y de control social es lo que se ha denominado el enfoque de los derechos”. Mientras que Pautassi (2010: 9) “...entiende por enfoque de derechos, al marco conceptual que brindan los derechos humanos como derechos legitimados por la



comunidad internacional y ofrece un sistema coherente de principios y pautas aplicables en las políticas de desarrollo".

Por tanto, lo que pretende el EBDH es "...traducir las normas de derechos humanos en directrices de programación concretos que puedan aplicarse en contextos políticos y circunstancias nacionales diversos" (OACDH, 2006: III). De tal manera que las políticas y programas estén "anclados en un sistema de derechos y de los correspondientes deberes establecidos por el derecho internacional" (OACDH, 2006: 15).

Para el EBDH los tratados internacionales sobre la materia y su interpretación por organismos supranacionales han generado "...un marco [normativo, imperativo] explícito, claro, reconocido por todos los países y dotado de fuerte legitimidad social y política..." (Abramovich, 2006a: 88). En consecuencia, existen dos argumentos que fundamentan la aplicación del EBDH en las políticas y programas públicos: uno de naturaleza intrínseca y otro de índole instrumental. El primero indica que es lo correcto desde el punto de vista ético y moral; y el segundo, reivindica el hecho de que conduce a mejores y más sostenibles resultados. Por lo general su implementación es producto de una conjugación de ambos argumentos (OACDH, 2006).

El EBDH tiene importantes implicaciones para la dinámica de la política social en tanto requiere para su aplicación de un "cambio de lógica" una suerte de "giro copernicano" al transformar conceptos y percepciones muy arraigadas entre los tomadores de decisión y los gestores de los programas. Por ejemplo, se pasa de la atención de necesidades insatisfechas a mandatos y obligaciones para satisfacer derechos; de beneficiarios pasivos a titulares de derechos con capacidad de exigir o demandar. Por tanto, el reconocimiento de los derechos es una vía para otorgar poder a la población, en especial, a los más vulnerables (Abramovich, 2006a: 40).

En cuanto a las características del EBDH, son múltiples los elementos que se le han atribuido, desde su convicción por trascender de las prácticas asistencialistas, hasta su valorización de los espacios locales y del Estado como portador de obligaciones. Una revisión de estas particularidades puede apreciarse a continuación en el recuadro 2.

Recuadro 2. Principales características del EBDH



- Surge de los tratados aprobados por la ONU dirigidos a especificar los derechos;
- Es un marco normativo y operacional;
- Concibe a la política social y a los servicios de asistencia como derechos sociales;
- Pone el énfasis en los marcos jurídicos que reconocen los derechos;
- Reconoce explícitamente la exclusión de grupos específicos;
- Genera mecanismos de exigibilidad de los derechos;
- Cuestiona la noción tradicional de la universalidad de los derechos;
- Redimensiona el concepto burocrático y vertical del Estado social de derecho;
- Ubica a la persona (y no los problemas o estructuras) como el centro de la sociedad;
- Propicia una institucionalidad público-privada favorable a la participación,
- Aboga por la integralidad del sujeto y de los derechos;
- Revalora el ámbito local como nueva perspectiva de la cuestión social;
- Trasciende al asistencialismo y fomenta el empoderamiento de la sociedad;
- Contempla las diferencias asociadas al ciclo de vida, el género y la interculturalidad;
- Tiene como pilar conceptual la noción de ciudadanía activa, un sujeto reflexivo.

Fuente: Barahona (2004); Güendel (2007).

El EBDH incluye dos aspectos: el normativo y el operacional. El normativo se refiere a que está orientado por los instrumentos jurídicos internacionales y el operacional tiene su base en el respeto, la protección y el cumplimiento de los derechos humanos (OACDH, 2006). La conjunción de ambos aspectos permite que la acción del Estado se fundamente en el reconocimiento legal de los derechos, y en la obligación de garantizar mecanismos ciudadanos de exigibilidad. Adicionalmente, incorpora la participación ciudadana como base de una nueva relación Estado-sociedad en la cual la esfera de lo público se extiende más allá del ámbito estatal¹⁰ (Cunill, 1997).

Además de la garantía de participación activa de la ciudadanía (de manera individual u organizadamente) que amplíe lo público más allá de lo estatal, existen otros requisitos importantes a considerar para formular efectivamente políticas y programas sociales orientados por el enfoque de derechos, en tal sentido deben (Güendel, 2002; Güendel 2003):

¹⁰ Según Cunill (1997) *lo público* ha sido tradicionalmente circunscrito al ámbito estatal, sin embargo, los procesos de transformación del Estado implicaron la ampliación de la esfera pública y la construcción de un espacio reclamado por la sociedad civil (*lo público* no estatal).



- Estar dirigida a la atención, promoción y protección de los derechos humanos, resguardando el principio según el cual la persona humana se encuentra por encima de cualquier consideración técnica o política;
- Tener una cobertura *universal* y en el caso de las políticas selectivas deben propender al fortalecimiento de la equidad como instrumento que permita garantizar la universalidad (discriminación positiva);
- Garantizar la *exigibilidad* de los derechos entendiendo que éstos son posiciones éticas a favor de la inclusión social;
- Estar fundamentada en el reconocimiento jurídico *progresivo* (tanto por el Estado como por la sociedad) de los derechos humanos;
- Explicitar en el marco legal e institucional la existencia de derechos específicos de los grupos sociales demandantes. Por consiguiente, la ciudadanía tiene que ser tanto general como específica.

Todos estos elementos permiten que el EBDH coadyuve en la formulación de políticas y programas que generen avances en la realización progresiva de los derechos humanos, generando distancia de los enfoques tradicionales fundamentados en las necesidades (ver cuadro 1). Las necesidades, a diferencia de los derechos, sólo se satisfacen, no son necesariamente universales, pueden priorizarse y no conllevan responsabilidades.

Cuadro 1. Diferencias entre los enfoques basados en necesidades y en derechos



Enfoque de necesidades (tradicional)	Enfoque basado en derechos humanos
<ul style="list-style-type: none">• Enfoque sectorial con intervenciones verticales y fragmentadas;	<ul style="list-style-type: none">• Visión integral e intersectorial del desarrollo;
<ul style="list-style-type: none">• Las necesidades son alcanzadas o satisfechas;	<ul style="list-style-type: none">• Los derechos son realizados (respetados, protegidos y cumplidos);
<ul style="list-style-type: none">• Las necesidades no conllevan responsabilidades u obligaciones, aunque pueden generar promesas;	<ul style="list-style-type: none">• Los derechos siempre conllevan una correlación de responsabilidades u obligaciones;
<ul style="list-style-type: none">• Las necesidades no son necesariamente universales;	<ul style="list-style-type: none">• Los derechos humanos siempre son universales;
<ul style="list-style-type: none">• Las necesidades pueden ser priorizadas;	<ul style="list-style-type: none">• Los derechos humanos son indivisibles dada su interdependencia;
<ul style="list-style-type: none">• Las necesidades pueden ser alcanzadas a través de acciones de caridad y asistenciales;	<ul style="list-style-type: none">• La caridad y el asistencialismo no tienen cabida desde la perspectiva de los derechos humanos;
<ul style="list-style-type: none">• La sostenibilidad es deseable;	<ul style="list-style-type: none">• La sostenibilidad es necesaria;
<ul style="list-style-type: none">• La participación es una estrategia;	<ul style="list-style-type: none">• La participación es un objetivo, una meta y una estrategia;
<ul style="list-style-type: none">• Se centra en las manifestaciones de los problemas o en sus causas inmediatas centradas en el acceso a servicios básicos de calidad;	<ul style="list-style-type: none">• Centrados en las causas estructurales básicas, así como en las manifestaciones focalizadas en el cumplimiento de derechos
<ul style="list-style-type: none">• Las necesidades básicas pueden ser alcanzadas por medio de metas o de resultados.	<ul style="list-style-type: none">• Los derechos humanos se pueden realizar solamente atendiendo tanto los resultados como los procesos.

Fuente: Barahona (2006).

En términos generales, el enfoque de derechos pretende construir una nueva solidaridad en la cual la política social no sea visualizada desde el Estado como un “gasto” sino como una inversión para el desarrollo y el bienestar colectivo. Así pues:

La principal diferencia que hay entre el enfoque basado en los derechos y el enfoque tradicional de política social consiste en que hay un esfuerzo por construir una capacidad reflexiva orientada a desarrollar un tipo de ciudadanía distinta, más consciente y global, en el sentido de que involucra no sólo el reconocimiento político-estatal sino también el social-cultural (...) La política social tradicional se ha configurado en torno a la satisfacción de los derechos sociales o colectivos, como una actividad “externa” y provista por el Estado, el cual se ha visualizado como un actor situado por encima de la sociedad (Güendel, s/f: 2).



Estas diferencias aún se observan en el campo de la gerencia social¹¹ donde no sólo existe una tendencia progresista que busca incorporar el EBDH mediante la construcción de instituciones inclusivas y cada vez más democráticas, sino también una conservadora que impulsa una reforma de la política social hacia un enfoque economicista (relación costo/beneficio) basado en estrategias de racionalización de la inversión social. Esta tendencia trajo consigo la aplicación en América Latina de políticas económicas y sociales bajo las directrices de la lógica neoliberal, una perspectiva que con el imperativo de alcanzar el equilibrio macroeconómico dio como resultado el aumento de la desigualdad y exclusión sociales (Güendel, 2002).

La principal diferencia entre ambas corrientes se encuentra dada por el significado que se le otorga a la participación ciudadana: para la primera es la base de la gestión pública, de lo cual se desprende que el sujeto es el centro de lo social y que el objetivo de sus políticas es el empoderamiento, mientras que, para la segunda, es sólo un insumo en el proceso de optimización de la política pública (Güendel, 2003).

En suma, el EBDH constituye un “prisma” que permite observar los procesos de formulación e implementación de políticas y programas públicos desde un conjunto de reglas, principios y estándares (Pautassi, s/f) y de ese modo constatar la (in)observancia de los derechos, el funcionamiento de las instituciones del Estado y la participación ciudadana.

¿En qué consiste el EBDH para el análisis de políticas sociales?

A manera de síntesis es posible señalar que el EBDH es un marco conceptual basado normativamente en principios y estándares internacionales y operacionalmente, dirigido a la promoción y protección de derechos humanos, reconociendo a las personas como titulares de derechos y estableciendo obligaciones para los portadores de deberes (UNSSC, s/f).

Ahora bien, tomando en cuenta la definición del EBDH ¿de qué forma es posible estructurar un esquema analítico útil para el análisis de los procesos de formulación e

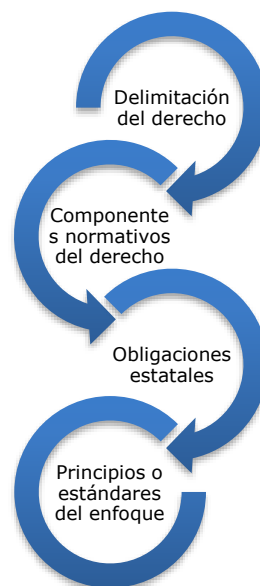
¹¹ Se define “como la capacidad estratégica para desarrollar políticas públicas que sistemáticamente atiendan una determinada ‘cuestión social’” (Güendel, 2003: 10). Este concepto surge en la década de 1980 en el marco de los procesos de ajuste como mecanismo para optimizar la gestión del Estado.

implementación de programas sociales? Esta interrogante puede tener una variedad de respuestas que conllevan a una diversidad de propuestas metodológicas. De una revisión no exhaustiva se han considerado las siguientes experiencias:

- Carlos Alza (2014) en su aplicación al análisis del derecho al agua;
- FAO (2011) con su guía para el análisis de los programas de transferencias condicionadas desde el enfoque de derechos;
- Claudia Giménez y otros (2009) con su análisis crítico de un programa de viviendas a nivel estatal (estado Miranda); y
- Laura Zapata (2014) con su evaluación de un programa de viviendas a nivel local (Ciudad de México) desde los estándares internacionales de derechos humanos.

De la conjunción de las propuestas de estos autores se presenta un esquema de cuatro pasos iterativos (no necesariamente consecutivos) para el análisis de políticas y programas sociales desde el EBDH. Cabe destacar que el contenido de los pasos remite directamente a elementos claves de la definición adoptada a modo de síntesis líneas arriba. Por tanto, se requiere definir: el derecho y su contenido normativo, sus titulares de derechos, las obligaciones estatales y los principios o estándares del enfoque (ver figura 2):

Figura 2. El EBDH en 4 pasos



Fuente: Elaboración propia.



1) Delimitación del derecho:

a. Identificación del derecho humano a analizar:

Lo primero que debe hacerse es identificar el derecho a analizar. En ocasiones puede ser complejo identificar un derecho en particular puesto que, dado su carácter interdependiente, difícilmente una política o programa tenga implicaciones sobre solo uno de ellos.

b. Identificación de los titulares de derechos y los portadores de deberes:

Siendo universales, los derechos corresponden a todas las personas. No obstante, con el análisis de programas sociales en particular es necesario añadir la identificación de la población objetivo o, en algunos casos, aquellos grupos sociales que por su situación de vulnerabilidad han sido identificados como prioritarios en términos del disfrute del derecho analizado.

Con relación a los portadores de deberes no se trata solamente del Estado como una figura abstracta, sino también sus órganos y entes. De hecho, la acción del Estado no debe circunscribirse únicamente al gobierno (Poder Ejecutivo) como gestor de las políticas sociales, sino también al resto de las ramas del Poder Público. Por ejemplo, el Poder Legislativo tiene obligaciones relacionadas con la actualización del marco normativo interno en correspondencia con los tratados, pactos y convenciones (de carácter vinculante) firmadas y ratificadas por la República. Al respecto, la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (RBV, 1999: art. 23) establece que:

Los tratados, pactos y convenciones relativos a derechos humanos, suscritos y ratificados por Venezuela, tienen jerarquía constitucional y prevalecen en el orden interno, en la medida en que contengan normas sobre su goce y ejercicio más favorables a las establecidas por esta Constitución y en las leyes de la República, y son de aplicación inmediata y directa por los tribunales y demás órganos del Poder Público.

Por su parte el Poder Ciudadano, por intermedio del Ministerio Público (MP) tiene competencias en el ejercicio de la acción penal en casos donde se identifiquen violaciones de derechos humanos. La Defensoría del Pueblo (DdP) tiene como función la promoción, defensa y vigilancia de los derechos humanos. Y finalmente, el Poder



Judicial, a través del Tribunal Supremo de Justicia (TSJ), debe garantizar la justiciabilidad de los derechos.

2) Contenidos normativos del derecho:

La comprensión de lo que implica la realización plena de un derecho humano pasa necesariamente por conocer sus dimensiones o contenidos. Si somos interrogados respecto a nuestro nivel de realización de un derecho en particular, la respuesta dependerá en gran medida del concepto que se maneje al respecto. Para evitar esa amplia variedad de definiciones se ha convenido en establecer ciertos criterios mínimos que aplican a todos los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA), sin que ello implique que no se puedan considerar algunos otros más específicos que correspondan a determinadas características de cada derecho. Entre los más generales, se encuentran los siguientes (PDHDF, 2011: 6):

- **Disponibilidad:** “el Estado requiere garantizar un número o cantidad suficiente de establecimientos, bienes, servicios o cualquier otro medio público por el cual se satisface el derecho”.
- **Accesibilidad:** “dichos bienes, establecimientos o instalaciones deben estar al alcance físico de toda la población (accesibilidad física), sin discriminación alguna. Adicionalmente, implica que los costos asociados al abastecimiento o servicio deben ser asequibles (accesibilidad económica) y que las personas puedan solicitar, recibir y difundir información sobre las cuestiones relacionadas con el derecho”.
- **Adaptabilidad:** “los medios o contenidos elegidos para satisfacer el derecho han de tener la flexibilidad necesaria para ser modificados y adaptarse a las necesidades sociales y comunitarias, así como para responder a contextos variados”.
- **Aceptabilidad:** “es necesario que los servicios, instalaciones o contenidos que satisfacen el derecho sean pertinentes, respetuosos, culturalmente adecuados y de calidad”.

De manera tal que a cada derecho le está asociado un conjunto de elementos, características o componentes normativos que en sí mismos corresponden al contenido



mínimo esencial. En otras palabras, el contenido representa lo que se puede exigir en relación con el derecho, siendo tarea fundamental de la ciudadanía su conocimiento, ejercicio y exigencia.

La importancia de conocer los componentes de los derechos radica en que a partir de cada uno de éstos es posible un monitoreo más efectivo de las políticas, desagregando las obligaciones del Estado en ámbitos más específicos, lo que permite a su vez ir reportando avances o retrocesos en cada una de las áreas que contempla su realización. Por consiguiente, cada componente involucra determinadas garantías entendidas como aquellos “...medios que señala la ley para que el derecho sea satisfecho” (González Plessmann, 2004a).

3) Obligaciones estatales:

Tal como se ha señalado, cada componente o atributo del derecho contempla obligaciones de distinta naturaleza por parte del Estado. Según el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) (ONU, 1966)¹²:

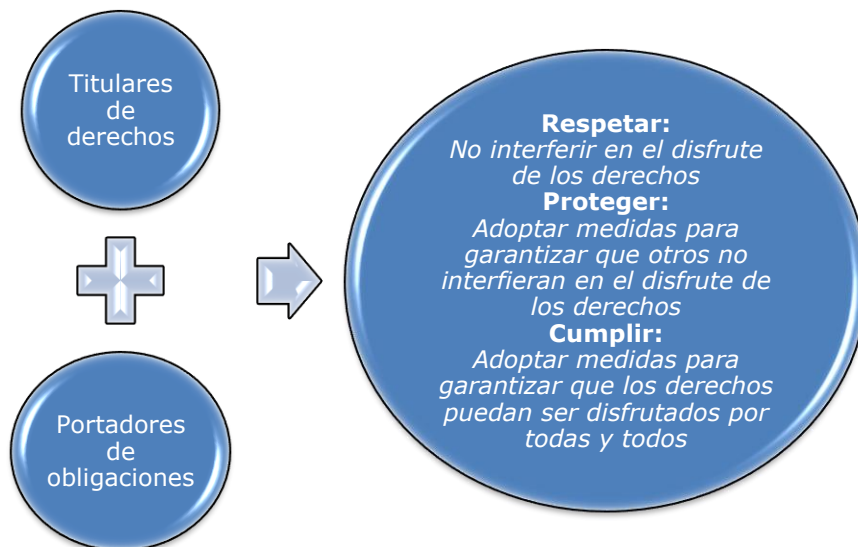
La obligación de respetar exige que los Estados se abstengan de injerirse directa o indirectamente en el disfrute de los (...) [derechos]. La obligación de proteger requiere que los Estados adopten medidas para impedir que terceros interfieran en la aplicación de las garantías previstas en (...) [el PIDESC]. Por último, la obligación de cumplir requiere que los Estados adopten medidas apropiadas de carácter legislativo, administrativo, presupuestario, judicial o de otra índole para dar plena efectividad a [los derechos. A su vez, la obligación de cumplir comprende las obligaciones de facilitar, proporcionar y promover el goce de los derechos humanos].

Las obligaciones estatales de *respetar, proteger y cumplir o hacer efectivo* (ver figura 3) requieren para su cumplimiento de un conjunto de acciones estatales expresadas en forma de políticas, planes y programas. De tal modo que el enfoque de derechos humanos debería ser incorporado en las fases de formulación, implementación y evaluación de dichas acciones, con la finalidad de contribuir a alcanzar una realización efectiva de los derechos.

¹² Fue ratificado por la República de Venezuela (Gaceta Oficial nº 2.146 del 28 de enero de 1978).

Además de las obligaciones de *comportamiento* (*respetar, proteger y cumplir o hacer efectivos los derechos*), existen también las de *resultado*. Las primeras “...aluden a las acciones u omisiones que constituyen medios o medidas estatales que conducen razonablemente a que los derechos se vean efectivamente respetados, protegidos o garantizados”, mientras que las segundas, “...aluden al resultado que se espera tengan esos medios o medidas” (González Plessmann, 2004a). Como es lógico, además de estas obligaciones de carácter general, cada derecho conlleva obligaciones específicas.

Figura 3. Titulares de derechos y obligaciones estatales



Fuente: Cisneros (2016).

Existen múltiples tipologías de obligaciones estatales. De hecho, algunos autores (Ortega y otros, 2013) incorporan como parte integrante de la obligación de *proteger*, otras tales como *prevenir, investigar, sancionar y reparar*, tal como se muestra a continuación (PDHDF, 2011: 5-6):

- **Prevenir:** “agrupa todas las medidas jurídicas, políticas o administrativas que contribuyan a la salvaguarda de los derechos humanos y que aseguren que sus eventuales violaciones, sean efectivamente consideradas como tales y tratadas como un hecho ilícito, susceptible de acarrear sanciones para quien lo cometa”.



- Investigar: “el Estado está obligado a investigar toda situación en que se presume se han violado los derechos humanos. La investigación debe ser seria y no una simple formalidad condenada a ser infructuosa, de lo contrario, en cierto modo los hechos aparecerían auxiliados por el poder público, lo que comprometería la responsabilidad internacional del Estado”.
- Sancionar: “significa que el Estado está obligado a llevar ante la justicia y castigar a los responsables de la vulneración de los derechos humanos, incluidos las y los funcionarios públicos o agentes del Estado”.
- Reparar: “Al producirse un hecho ilícito imputable al Estado, surge de inmediato el deber de reparación y de hacer cesar las consecuencias de la violación. Siempre que sea posible, la reparación requiere el restablecimiento de la situación que prevalecía antes de la violación (restitución) o, cuando no sea factible, la adopción de medidas que contribuyan a desaparecer los efectos de la violación”.

De igual manera, la obligación de *cumplir* o *hacer efectivos* los derechos, en ocasiones se subdivide en dos: las obligaciones de *facilitar* y de *facilitar los medios*. La primera contempla “llevar a cabo explícitamente actividades que fortalezcan la capacidad de las personas” para satisfacer sus derechos; y la segunda, “supone la prestación directa de servicios si los derechos (...) no pueden realizarse de otro modo” (OACDH, 2006: 2).

El PIDESC (ONU, 1966) establece en su artículo 2.1 que los Estados Parte “se comprometen a adoptar medidas (...) hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, (...) la plena efectividad de los derechos...”. Existen por tanto obligaciones de *cumplimiento inmediato* y de *cumplimiento progresivo*. En el caso de los DESCAs, las primeras se orientan hacia las siguientes obligaciones (OACDH, 2006: 5):

- No discriminar: absteniéndose de establecer diferencias entre distintos grupos de personas (por motivos de color, orientación sexual, idioma, religión, opinión política,



origen nacional o social, posición económica, etc.) en tanto impidan la realización de sus derechos;

- Adoptar medidas: tales como legislación y programas sociales dirigidos deliberadamente a la realización plena de los derechos; y
- Vigilar: o monitorear los progresos en la realización de los derechos humanos.

Una vez identificados los titulares de derechos, los contenidos normativos y las obligaciones estatales, es posible establecer sistemas de seguimiento y evaluación de las políticas sociales para conocer si éstas influyen positivamente en su realización (Parra Vera, 2006). Es decir, es el momento de vigilar el cumplimiento de los compromisos adquiridos por el Estado, tanto a nivel nacional como internacional.

4) Los principios o estándares:

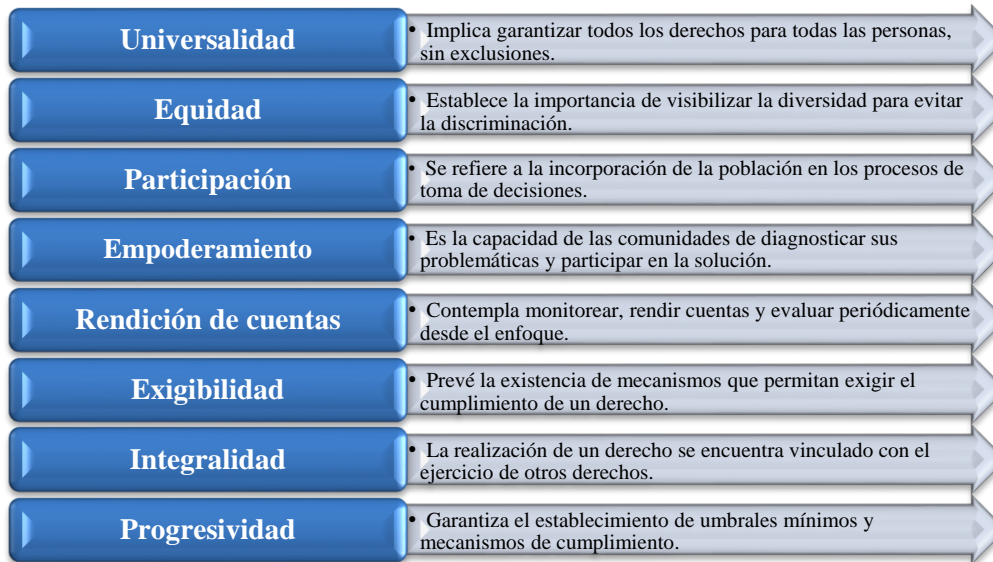
La formulación e implementación de políticas y programas desde el EBDH constituyen un desafío para el Estado y la sociedad porque requiere definir principios o estándares sobre el resultado deseado. Son, en realidad, enunciados normativos, en tanto, corresponden a un desiderátum. Tales principios o estándares son de distinta naturaleza y no existen criterios rígidos ni uniformes sobre su selección, tal como se puede observar al revisar las diversas propuestas existentes en la literatura (IPPDH, 2014; OACDH, 2006; Pérez Murcia, 2007; Cecchini y Nieves, 2015; Pautassi, 2010; Sepúlveda, 2014). En términos conceptuales, Pautassi (2010: 13-14) define a los estándares como un:

Conjunto de pautas, principios y reglas orientadoras que constituyen la base sobre la cual se fija el contenido de los compromisos asumidos por los Estados en materia de derechos sociales y que fijan un corpus que permite no solo desarrollar con precisión el alcance de las obligaciones concernientes al derecho social en cuestión sino que también aporta elementos comunes en los procesos de verificación de cumplimiento, fiscalización y evaluación de las políticas y acciones que se han adoptado para la satisfacción de tales derechos.

Como se observa, los principios no están diseñados para ser verificados directamente (Pautassi, 2010). Tampoco puede decirse que son un listado cerrado de principios y que el debate se ha agotado, sino por el contrario es uno de los espacios de mayor flexibilidad en término de la definición de criterios de análisis. Por ello de las múltiples

propuestas, a efectos de esta investigación, se consideran los siguientes principios (ver figura 4):

Figura 4. Principios o estándares del EBDH seleccionados



Fuente: Elaboración propia.

Universalidad y equidad

Una política pública orientada por el enfoque de derechos debe tomar en cuenta un supuesto fundamental: existe una exposición desigual al riesgo de los distintos grupos dadas las diferencias asociadas a la estratificación social y otras variables. Adicionalmente, el ejercicio efectivo de forma universal de los derechos puede ser afectado por la discriminación. Existen dos formas de discriminación (CESCR, 2009: 10):

- Discriminación directa (con causa visible): “cuando un individuo recibe un trato menos favorable que otro en situación similar por alguna causa relacionada con uno de los motivos prohibidos de discriminación (...). [Y] aquellos actos u omisiones que causen perjuicio y se basen en alguno de los motivos prohibidos de discriminación cuando no exista una situación similar comparable”.
- Discriminación indirecta: “hace referencia a leyes, políticas o prácticas en apariencia neutras pero que influyen de manera desproporcionada en los derechos...”.



Para evitar la aparición de estas formas de discriminación, es fundamental considerar la equidad en el ámbito de la formulación de políticas sociales, la cual tiene dos ejes fundamentales: el eje igualdad-justicia y el eje universalidad-diversidad. La unificación de ambos ejes proporciona una definición de la equidad entendiéndola “...como la igualdad en las diferencias” planteando el reto de “...la construcción de políticas públicas que enfrenten las injusticias sociales que se generan por desigualdad o por exclusión...” (D’Elía y Maingon, 2004: 60-61).

En otras palabras, la incorporación de criterios de equidad en el EBDH como catalizador para la erradicación de la discriminación y la exclusión, implica que la universalización de los derechos debe estar basada en el reconocimiento de la diversidad humana: “...trato igual para los iguales (...) [y] trato desigual para los desiguales” (González Plessmann, 2004b).

Las inequidades son un problema de relaciones que nacen de las diferencias entre grupos de una estructura social a lo largo del tiempo, por tanto, son injustas, evitables y no escogidas. Para el logro de la equidad un marco normativo favorable es un elemento necesario, pero no suficiente, en especial, dada la existencia de instrumentos legales que confunden igualdad con equidad, lo que inevitablemente tiene repercusiones en materia de políticas públicas.

Garantizar la equidad consiste en determinar quiénes están en situaciones de riesgo, vulnerabilidad o desventaja para así ofrecerles un trato diferenciado acorde con sus necesidades (De Negri, 2006) y evitar cualquier forma discriminación por motivos expresos, tales como: origen étnico y color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento u otra condición social: discapacidad, edad, nacionalidad, estado civil y situación familiar, orientación sexual e identidad de género, estado de salud, lugar de residencia o situación económica y social (CESCR, 2009: 19-35).

La identificación de estos sujetos requiere inicialmente que el Estado adopte medidas en cuanto a la producción de información estadística oficial desagregada (de acuerdo a los criterios de interés) no sólo para conocer la efectividad de las políticas y definir



criterios de distribución presupuestaria, sino también para visibilizar a estos grupos sociales postergados en el ejercicio de sus derechos (Abramovich, 2006b).

Güendel (2003: 8) asegura que “...la universalidad se construye aceptando que existe diversidad”. Una atención selectiva o de discriminación positiva lleva implícita “...la necesidad de dar un trato diferenciado cuando, por las circunstancias que afectan a un grupo en desventaja, la igualdad de trato supone coartar o empeorar el acceso a un servicio o un bien, o el ejercicio de un derecho” (Abramovich, 2006a: 44). Tal consideración implica enfrentar los problemas sociales reconociendo la existencia de desigualdades de distinta naturaleza.

Este tipo de selectividad o discriminación positiva implica un tipo de atención prioritaria y especial que fortalece la universalización de los derechos puesto que atiende a los grupos sociales excluidos en función de sus necesidades reales. Este concepto es muy distinto a la “focalización” asociada a las políticas compensatorias o a la concepción de “universalidad” que tiende a estandarizar a la población con el objeto de satisfacer los derechos colectivos en detrimento de los específicos. En otras palabras, con la focalización y la homogenización se niegan las diferencias y con ello los derechos de los grupos vulnerables (Güendel y otros, 1999). La equidad es un concepto amplio y complejo que puede ser entendido en dos dimensiones fundamentales: una horizontal y otra vertical (ver cuadro 2):

Cuadro 2. Las dimensiones de la equidad

Equidad vertical	Equidad horizontal
<ul style="list-style-type: none">• Procura la igualdad de resultados.• Persigue la satisfacción de las necesidades diferenciales.• Se acerca a la categoría de discriminación positiva.• Toma en cuenta aspectos culturales.• Se trata de una respuesta integral al derecho.	<ul style="list-style-type: none">• Persigue la igualdad de oportunidades.• Habla de igualdad en el acceso a los beneficios sociales.• No es suficiente para el ejercicio del derecho, porque depende de aspectos físicos, culturales y de la información disponible.

Fuente: De Negri (2006).

Ambas dimensiones son componentes de una misma categoría conceptual y, por ende, no deben considerarse como elementos aislados sino por el contrario dependen de una



visión global e integral para su entera comprensión. La concepción de una política o programa social sobre la base de la prestación de servicios para satisfacer derechos de forma parcial es una idea incompatible con el principio de interdependencia porque no contempla la universalidad con equidad de todos los derechos humanos.

La “concreción efectiva” de los derechos en el marco de una democracia requiere la “universalidad con equidad” como máxima expresión de justicia social, es decir, “...responder a cada uno según su necesidad dando más a quien tiene menos y menos a quien tiene más. A necesidades diferentes corresponderán respuestas diferentes (equidad vertical) y necesidades iguales, respuestas iguales (equidad horizontal)” (D’Elía, 2002: 8).

Participación y empoderamiento

La inclusión de los derechos sociales en tratados, pactos, declaraciones y convenciones internacionales ha representado la ampliación de la doctrina de los derechos humanos. En consecuencia, se produjo el redimensionamiento del concepto de ciudadanía más allá de su vertiente política para incorporar el plano social y económico (ciudadanía social).

Según esto el ejercicio de la ciudadanía se realiza de manera incompleta sino se cuenta con condiciones que aseguren óptimos niveles de calidad de vida, aunque es indudable que la existencia de una institucionalidad social contribuye en su construcción. Tal consideración implica la complementación entre ambas formas de ciudadanía (política y social) como fundamento de los sistemas democráticos con contenido social, siendo un objetivo que sólo se logra cuando los sujetos como colectivos internalizan sus derechos (Güendel, 2003; Güendel y otros, 1999) y la posibilidad de exigirlos.

El EBDH se fundamenta en la necesidad de propiciar la construcción de una nueva relación Estado-sociedad que sea capaz de trascender las jerarquías y se oriente hacia una visión más integral de la gestión pública entendiendo que son dos ámbitos con iguales propósitos, aunque con distintas funciones. Que la institución estatal sea un medio para el desarrollo de la ciudadanía y no un fin en sí mismo, implica la revisión de los mecanismos tradicionales de elaboración de políticas públicas por nuevas vertientes



en las cuales la participación ciudadana esté presente en todas las fases del proceso, es decir, donde se transforme el tradicional control jerárquico del Estado por mecanismos de coordinación democrática. Nos referimos entonces a unos sujetos activos y documentados en contraposición a los tradicionales “beneficiarios” (objetos pasivos) caracterizados por la escasa conciencia del potencial transformador que poseen (Güendel, 2002).

El enfoque de derechos surge como una perspectiva que facilita el proceso de operacionalización de los derechos en forma de políticas y programas a partir de obligaciones estatales que ponen énfasis en las personas y sus relaciones, no como individuos sino como sujetos sociales vinculados al mismo tiempo a los planos personal, familiar y social. En tal contexto, se concibe la sociedad como un tejido formado por multiplicidad de redes generadoras de lazos de pertenencia que delimitan la integración social.

El EBDH tiene como uno de sus principales aportes el restablecimiento de la unidad entre sujeto social y sujeto de derecho, lo que plantea una nueva vinculación entre el Estado y la sociedad en la forma de una ciudadanía reflexiva en el reconocimiento de los derechos de sectores tradicionalmente excluidos (Güendel, 2002).

En ese sentido, la participación ciudadana se define como “...aquél tipo de práctica social que supone una interacción expresa entre el Estado y los actores de la sociedad civil alrededor de las políticas públicas (...), a partir de la cual las organizaciones sociales penetran el Estado exigiendo sus derechos y, a través de la deliberación, inciden en la toma de decisiones” (Giménez, Rivas y Rodríguez, 2007: 1).

La participación, vista como la capacidad de incidir en las decisiones fundamentales que afectan nuestra vida en todos sus planos, no es fácil de alcanzar plenamente, es un proceso asociado con variados elementos¹³ que requiere tiempo y sobre todo mucha información, no obstante, sus beneficios al sistema democrático son innegables y pueden resumirse en la legitimidad que adquieren las políticas públicas cuando se

¹³ La participación depende de que se cumplan cabalmente otros derechos, tales como: el de asociación, reunión, expresión, información e inclusive un nivel de vida razonable (OACDH, 2004a).



convierten en “acuerdos morales” (El Achkar, 2008) que resumen el interés de los actores responsables e involucrados, en el entendido de que el bien común (como objetivo último de toda política) se construye colectivamente.

La posibilidad de ver reflejadas nuestras ideas y juicios en la elaboración de una política permite establecer cierto grado de pertenencia con los objetivos que la orientan, facilitando sus posibilidades de éxito una vez implementada (El Achkar, 2008). En sentido estricto la participación en la planificación pública no siempre tiene la connotación que aquí se presenta. En ese sentido, Rodríguez y Lerner (2007) explican las formas de participación más frecuentes, a saber: *neoliberal-incrementalista*, *liberal-analítico*, *estatista-reformista* y *popular-movilizador* (ver cuadro 3).

Cuadro 3. Formas de participación en la planificación pública

Tipo	Características de la participación
Neoliberal-incrementalista	<ul style="list-style-type: none">• “La sociedad es concebida como una sumatoria de micro unidades sociales que sólo participan aportando información y asumiendo responsabilidades inmediatas en la ejecución de las políticas que el Estado define e inciden directamente sobre su propia suerte”.
Liberal-analítico	<ul style="list-style-type: none">• “Los individuos, así como las organizaciones de la sociedad civil toman parte en la planificación y gestión pública local a través de procesos estructurados de información, consultas periódicas (no vinculantes para el gobierno) y de adiestramiento instrumental de las comunidades para la consecución de objetivos técnicamente establecidos”.
Estatista-reformista	<ul style="list-style-type: none">• “El Estado protagoniza la reforma social, pero también se reconoce el derecho de los diversos grupos a participar, promocionando sus intereses en el proceso de planificación y gestión local, demandando, exigiendo y colaborando con los planes diseñados por el gobierno”.
Popular-movilizador	<ul style="list-style-type: none">• “Supone la incorporación de las bases populares en el proceso de planificación en calidad de ciudadanos plenamente participativos, a través de una cesión o delegación de poder del Estado”.• “Supone el acceso directo del pueblo organizado a las esferas de decisión local y la promoción de formas de democracia participativa”.• “El impulso de la planificación viene desde dentro de la comunidad local no desde el Estado y los planificadores se ven a sí mismos como agentes de la lucha colectiva por la transformación del Estado y la economía”.• “La planificación se enfoca en la movilización social” colocándose al servicio de los derechos humanos.

Fuente: Rodríguez y Lerner (2007: 2-3).

Del planteamiento de los autores se desprende que la forma *popular-movilizador* es aquella que más se identifica con la participación que se espera en el marco de los



procesos de elaboración de políticas desde el EBDH. Empero, alcanzar una participación más amplia y plural requiere no sólo definirla sino también avanzar en otros aspectos relevantes que la consoliden, tales como: a) reforzar el sector asociativo; b) buscar la participación del ciudadano no organizado; y c) potenciar un cambio hacia una cultura más participativa (Font, 2004).

Conjuntamente con la participación activa y documentada de la ciudadanía (de manera individual u organizadamente) que amplíe lo público más allá de lo estatal, las políticas con enfoque de derechos deben estar dirigidas al “empoderamiento social”, es decir orientadas a fortalecer la capacidad de las comunidades de plantear y/o diagnosticar por sí mismas sus problemáticas y participar corresponsablemente en su solución (GEGA, 2003).

Sin embargo, el empoderamiento es un proceso que sólo es posible facilitar. Cada comunidad debe por sí misma alcanzarlo y ponerlo en práctica para garantizar que más que el solo mejoramiento de las condiciones materiales de vida de las personas lo que se alcance sea la consolidación de un proceso de integración social que se sustente en el tiempo, dejando atrás prácticas patrimonialistas y clientelares que fomentan la dispersión social e institucional.

En tal sentido, “una comunidad empoderada es capaz de tomar sus propias decisiones y de iniciar acciones respecto a sus problemas prioritarios. Si las decisiones externas la afectan, una comunidad empoderada es capaz de ejercer influencia sobre las otras entidades que toman decisiones” (GEGA, 2003: 23) con la finalidad de orientar las políticas hacia el respeto, protección o cumplimiento de sus derechos.

En cuanto a la corresponsabilidad, ésta implica que la intervención en lo público (como espacio de formación de las políticas de interés general) no es un ámbito exclusivo del Estado, en tanto forma de organización y expresión de la sociedad. De manera tal que la corresponsabilidad se define como la “...contribución solidaria de las personas y organizaciones sociales y políticas en la construcción de una sociedad democrática, participativa, autogestionaria y protagónica” (Fernández Toro, 2005: 11).



No obstante, se trata de un concepto muy amplio y genérico, por lo que a partir de una experiencia legislativa concreta es posible definirla como “...la responsabilidad compartida de los integrantes de la comunidad y de las instituciones en el proceso de formulación, ejecución, evaluación, seguimiento y control de las políticas públicas, para el beneficio común” (AN, 2006: art. 5.5). Por supuesto, “compartir” no significa en modo alguno que la magnitud ni el contenido de la responsabilidad es equivalente entre el Estado y la sociedad. Es indispensable comprender que cada actor tiene roles y deberes cuyo alcance debe ser definido y precisado por la legislación tomando en cuenta las diferencias antes mencionadas. Recordemos que el Estado es el garante de los derechos y el principal deber de la ciudadanía es exigirlos cuando se vea imposibilitado a ejercerlos.

Si se entiende al Estado como relación social y no simplemente como un aparato administrativo, es posible afirmar que la ampliación de su funciones sociales no garantiza necesariamente el cumplimiento de los derechos humanos. Un nuevo rol de la institución estatal implica organizar un aparato institucional que permita a los grupos excluidos el ejercicio de sus derechos, así como el establecimiento de mecanismos de exigibilidad (Abramovich, 2006a).

Por otra parte, el principio de corresponsabilidad otorga un papel importante a la sociedad en el logro del bienestar colectivo, con lo cual el Estado no es el único actor en las políticas públicas, en tanto, “el cumplimiento de los derechos deviene (...) en una responsabilidad de todas las personas y organizaciones sociales” (Güendel, 2003: 7). No obstante, es importante alertar que la corresponsabilidad no debe en modo alguno propender a diluir o trasladar la responsabilidad del Estado a la sociedad de garantizar los derechos.

Sobre la corresponsabilidad es importante destacar que implica la creación de espacios de interacción entre los organismos públicos y la ciudadanía, reconociendo la importancia de la participación de las comunidades empoderadas en los procesos de planificación. En la actualidad, esto requeriría la formación de un personal técnico capaz de facilitar los procesos, sin subestimar el potencial de la ciudadanía para diagnosticar sus problemas y gestionar sus propias soluciones.



Rendición de cuentas y exigibilidad

Debido a que los derechos humanos demandan obligaciones y éstas a su vez requieren mecanismos para que sean exigidas y pueda dársele cumplimiento (Abramovich, 2006a), es necesario partir de la identificación tanto de los titulares de derechos¹⁴ como de los portadores de deberes (fundamentalmente el Estado, aunque no exclusivamente), para que cumplan con las obligaciones que le incumben.

Es importante destacar que “el incumplimiento de las obligaciones contraídas por parte del Estado da cuenta de un déficit en materia legal, presupuestaria, administrativa, logística o de cualquier otra índole” (Giménez y Valente, 2008: 45) que requiere de mecanismos accesibles, transparentes y principalmente eficaces de exigibilidad. Los mecanismos de rendición de cuentas no son exclusivamente judiciales (tribunales), también incluyen: a) los *cuasi-judiciales* (defensorías del pueblo); b) los *administrativos* (evaluaciones de impacto, políticas, planes y programas de derechos humanos); y c) los *políticos* (procesos parlamentarios) (Abramovich, 2006b).

Lo importante en estos casos es que, una vez vulnerado el derecho, estos mecanismos garanticen su restablecimiento pleno. Sin embargo, las propias comunidades tienen con el empoderamiento la capacidad de “...identificar por sí mismas los déficits de derechos que presentan y de poner en marcha los mecanismos de exigibilidad de su cumplimiento al Estado” (Giménez y Valente, 2008: 49).

Es importante recalcar que, “... las políticas públicas basadas en derechos son más sólidas cuando están articuladas a ‘contratos sociales’ entre el Estado y los ciudadanos” (UNFPA, 2006: 117). Es decir, que en la medida en que Estado y sociedad produzcan acuerdos legitimados por la participación, se garantiza mayor pertinencia en las decisiones y más información para que la ciudadanía pueda exigir la restitución de un

¹⁴ Bajo este enfoque se parte de la existencia de sujetos con derechos y no en personas con la necesidad de ser asistidas. Como lo señala Abramovich (2006a:40): “ya no se trata sólo de personas con necesidades que reciben beneficios asistenciales o prestaciones discrecionales, sino de titulares de derechos que tienen poder jurídico y social de exigir del Estado ciertos comportamientos”.



derecho cuando se evidencie incumplimiento de las obligaciones por parte de la institucionalidad estatal.

Por otro lado, se requiere avanzar hacia la producción y uso óptimo de la información para diagnosticar realidades y tanto para diseñar políticas públicas como para evaluar¹⁵ su impacto real con el propósito de generar mecanismos de alerta y seguimiento con los cuales se fomente la práctica de la exigibilidad de los derechos, siempre y cuando exista conciencia de su existencia.

La información es un elemento clave para la toma de decisiones como proceso colectivo (o participativo)¹⁶ y, en el caso del EBDH, debe tener un objetivo particular: visibilizar las desigualdades que ocultan los indicadores agregados. Si el enfoque pretende reconocer como sujetos de derechos a grupos sociales específicos, es imprescindible desarrollar sistemas de información con los más exhaustivos niveles de desagregación posibles, incluso más allá del ámbito local y tomando en cuenta ejes de carácter transversal (ciclo de vida, etnia, género, etc.).

Integralidad y progresividad

Desde el EBDH, el ejercicio efectivo de los derechos se obtiene a través de la conjunción de acciones encaminadas a satisfacer todos y cada uno de los derechos por igual y de manera simultánea. Los derechos humanos son interdependientes y los logros en su realización plena dependen en gran medida de una visión integral de su ejercicio.

Cabe destacar que bajo esta perspectiva los problemas sociales no son concebidos como fallas o disfuncionalidades del sistema social sino como violaciones a los derechos humanos y como tales son responsabilidad del Estado quien debe reconstituir el derecho. De tal manera que, si se busca enfrentar una problemática social como, por

¹⁵ Para Güendel (2003) los derechos son metas y las políticas públicas deben ser evaluadas y valorizadas a partir del cumplimiento de éstas. De tal manera que “en el proceso de formulación de políticas es preciso considerar metas y estándares de derechos humanos y de qué manera estas exigencias influirán en el diseño de las estrategias de protección social y desarrollo...” (UNFPA, 2006: 117).

¹⁶ A diferencia de los modelos tradicionales de formulación de políticas públicas donde el “experto” tomaba las decisiones, el enfoque de derechos aboga por el consenso tanto en el ámbito técnico como político, así como la ampliación de *lo público* como espacio de decisión que incorpora a la sociedad. Todos estos elementos otorgan viabilidad sociopolítica a las decisiones colectivas.



ejemplo, la pobreza, se requiere partir del principio de integralidad y comprender que se trata de un déficit y posee tantas aristas como derechos sean vulnerados y, por tanto, su superación implica vincular las estrategias globales de desarrollo con los contenidos específicos de las políticas públicas en función de permitir el ejercicio de los derechos y evitar que sean vulnerados nuevamente.

Bajo tales preceptos, el EBDH amplía la idea de integralidad para hacer referencia al abordaje de las diferentes dimensiones tanto de los sujetos o como de los derechos. La primera señala que los problemas actuales son cada vez más complejos y, por tanto, requieren de atención a nivel individual, familiar y comunitario de manera conjunta. Por ello, se enfatiza en el EBDH como mecanismo de integración social. La segunda, siguiendo con el ejemplo anterior, está referida al conjunto de derechos que son vulnerados en un entorno donde impera la pobreza.

Desde el punto de vista de la ciudadanía la integralidad implica el ejercicio simultáneo tanto de la ciudadanía política como de la social (Güendel, 2000). Tal reconfiguración busca dejar atrás las concepciones que divorciaban los aspectos formales con los operativos en el diseño de políticas públicas, así como incorporar perspectivas asociadas al género, el ciclo de vida, la interculturalidad, etc., superando de ese modo las tradicionales tendencias asistencialistas que resumen los problemas a una sola dimensión (Güendel, 2002).

Con relación a la progresividad, cabe destacar que existen obligaciones fundamentales de los Estados que se refieren a niveles esenciales mínimos en materia de derechos humanos y que, por tanto, requieren ser cumplidas de manera inmediata. En otros casos, las obligaciones no necesariamente deben ser de efecto inmediato, sino que, basados en el principio de realización progresiva van siendo puestas en práctica gradualmente.

Esto ocurre fundamentalmente por razones de disponibilidad de recursos¹⁷ e implica que el Estado puede manejar dos variables para ir acatando sus deberes, por una parte,

¹⁷ La falta de recursos económicos no puede esgrimirse como un atenuante a la ausencia de acciones de un Estado y que impidan el ejercicio de los derechos de sus ciudadanos y ciudadanas. La cooperación internacional es un mecanismo para obtener financiamiento.



la dimensión temporal en el entendido de que existen puntos de referencia (metas e indicadores), y por otra, la necesidad de establecer prioridades debido a la imposibilidad de mantener con la misma fuerza varias obligaciones de forma simultánea.

En todo caso debe garantizarse, aun cuando se prioricen algunas obligaciones, el principio de no regresión, que consiste en que el resto de los derechos deben mantener su nivel de realización y nunca retroceder (OACDH, 2004). Esto ocurre porque la obligación de progresividad “...significa que las medidas regresivas son inaceptables” (Sepúlveda, 2014: 18). De igual manera, cualquier medida que contemple una reducción del ámbito de aplicación de un determinado derecho debe demostrar que “...se han adoptado tras un examen de todas las alternativas y que son enteramente justificables en lo que concierne a la protección de todos los DESC[A]” (Sepúlveda, 2014: 18).

REFLEXIONES FINALES

El EBDH tiene entre sus virtudes la posibilidad de reconocer los avances y no solo los retrocesos o incumplimientos en cuanto a las obligaciones que el Estado ha asumido de manera voluntaria. También es relevante, su búsqueda por fortalecer las capacidades de los sujetos de derechos y de los portadores de obligaciones. Sin embargo, no está exento de críticas, y en la práctica sigue siendo un enfoque en construcción con dificultades para ser aplicado, especialmente, en acciones concretas, tales como políticas o programas sociales, en los que es necesario combinar la razón normativa de los derechos humanos con la razón técnica de la política social. En la medida que esto se logre se desmitificará un poco la idea de rigidez excesiva que proviene de la norma jurídica y que invisibiliza el potencial operacional del EBDH. Incluso, las visiones más críticas dentro del EBDH reconocen la importancia de entender la política social como un derecho y, por tanto, dejar de lado el carácter asistencial y compensatorio que tradicionalmente se le ha asignado, para convertirse en un mecanismo que promueva la ciudadanía.

Una vez revisado este conjunto de principios o estándares internacionales es importante señalar que su incorporación como guía en la formulación de políticas y programas es fundamental para iniciar la transformación que promueva los derechos humanos como una práctica social legitimada y con mecanismos operacionales e institucionales que



garanticen su ejercicio y exigencia y no simplemente su establecimiento formal como máximas ético-morales que no implican necesariamente el reconocimiento de las personas como sujetos sociales (identidad) y titulares de derechos (ciudadanía) (Güendel, 2002).

En ese sentido, mientras los avances en la legislación internacional promueven el acceso universal a los derechos (universalidad), preservando y respetando la diversidad y consagrando la no discriminación de los actores involucrados (equidad), los procesos de planificación requieren de la participación y empoderamiento de sujetos documentados, reflexivos y críticos dispuestos a involucrarse activamente en la resolución de las problemáticas presentes en su entorno.

Asimismo, la rendición de cuentas y la exigibilidad garantizan la responsabilidad de los titulares de deberes. No obstante, su efectiva realización requiere de sistemas de monitoreo y evaluación que den cuenta de los avances y retrocesos en materia de derechos. Por último, es necesario considerar la integralidad y progresividad como elementos que definen a los derechos humanos: por un lado, el incuestionable hecho de que todos los derechos están interrelacionados, en tanto la realización de uno depende, si no totalmente, al menos en parte del resto; y por el otro, que el Estado como garante debe propender a alcanzar el máximo nivel de satisfacción posible, de acuerdo con sus posibilidades, en cuanto a medios que permitan el ejercicio de los derechos.



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abramovich, Víctor (2006a). "Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo", *Revista de la Cepal*, nº 88, Santiago, abril, 35-50.
- Abramovich, Víctor (2006b). "Los estándares interamericanos de derechos humanos como marco para la formulación y el control de las políticas sociales", (pp. 13-51). En: Centro de Derechos Humanos-Universidad de Chile: *Anuario de Derechos Humanos*, Santiago: CDH.
- Abramovich, Víctor y Pautassi, Laura (2010). "Presentación". En: *La medición de los derechos en las políticas sociales*, Buenos Aires: Editores del Puerto.
- Alza, Carlos (2014). "El enfoque basado en derechos. ¿Qué es y cómo se aplica a las políticas públicas?". En: Burgorgue, Laurence; Maués, Antonio y Sánchez, Beatriz (Coords.). *Derechos humanos y políticas públicas. Manual*, (pp. 51-78), Barcelona: Red de Derechos Humanos y Educación Superior.
- AN-Asamblea Nacional *Borrador del Proyecto de Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Poder Popular*, Caracas: Inédito.
- Aponte, Carlos (2000). "Los derechos sociales y la Constitución de 1999: ¿nuevas garantías o espejismo? En: Maingon, Thais (Coord.). *La cuestión social en la Constitución Bolivariana de Venezuela*, pp. 113-134, Caracas: Cendes.
- Barahona, Manuel (2006). *Políticas públicas y combate a la pobreza y la exclusión social: Hacia políticas públicas inclusivas*, [En Línea], Disponible en: flacso.or.cr/fileadmin/documentos/FLACSO/CLMB-FLACSO-Feb_2006.ppt, Fecha de consulta: 02-01-16.
- Barahona, Manuel (2004). "Ciudadanía inconclusa y política social... O de la exclusión a la cohesión social". Ponencia presentada en el I Curso de extensión docente "Políticas públicas, reforma institucional y derechos humanos de la niñez y la adolescencia": San José-Costa Rica.
- Belda, Sergio; Boni, Alejandra y Peris, Jordi (2014). "Los enfoques basados en derechos en la práctica de las ONGD: experiencias internacionales". En: Institut de Drets Humans de Catalunya. *Derechos humanos y desarrollo. El enfoque basado en derechos humanos en la cooperación al desarrollo (EBDH)*, (pp.113-153), Barcelona: IDHC.
- Cecchini, Simone y Nieves, María (2015). "Capítulo IX. El enfoque de derechos en la protección social". En: Cecchini, Simone y otros (Eds.). *Instrumentos de protección social. Caminos latinoamericanos hacia la universalización*, (pp. 331-365), Santiago: CEPAL.
- CESCR-Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2009). *Observación general nº 20. La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales*, Ginebra: CESCR.
- Cisneros, Antonio (2016). "Los derechos humanos, sus instrumentos y la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030", Caracas.
- Combellas, Ricardo (1982). *Estado de derecho. Crisis y renovación*, Caracas: Jurídica Venezolana.
- Cunill, Nuria (2010). "Las políticas con enfoque de derechos y su incidencia en la institucionalidad pública", *Reforma y Democracia*, nº 46, Caracas, febrero, pp. 41-72.
- Cunill, Nuria (1997). *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*, Caracas: CLAD/Nueva Sociedad.
- Cyment, Paola (2014). "El EBDH en el ámbito internacional: situación, debates y desafíos". En: Institut de Drets Humans de Catalunya. *Derechos humanos y desarrollo. El enfoque*



- basado en derechos humanos en la cooperación al desarrollo (EBDH), (pp.45-65), Barcelona: IDHC.
- D'Elía, Yolanda (Coord.) (2002). *Estrategia de promoción de la calidad de vida. La construcción de políticas públicas por la calidad de vida desde una perspectiva de derecho y equidad* (Documento de trabajo), Caracas: MSDS/GTZ.
- D'Elía, Yolanda y Maingon, Thais (2004). *La equidad en el desarrollo humano: estudio conceptual desde el enfoque de igualdad y diversidad*, Caracas: PNUD/GTZ.
- De Negri, Armando (2006). *Conclusiones del taller "Una propuesta de observatorio de equidad en calidad de vida para Caracas"*, Caracas: Mimeo.
- El Achkar, Soraya (2008). *Seminario "Ley del Servicio de Policía y del Cuerpo de Policía Nacional: Un ejercicio de soberanía democrática"*, (Especialización en Gobierno y Política Pública. Universidad Central de Venezuela), Caracas.
- FAO-Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación-Oficina Regional para América Latina y el Caribe (2011). *Los Programas de Transferencias condicionadas desde un enfoque de derechos humanos*. Guía para el análisis, Santiago: FAO.
- Fernández Toro, Julio Cesar (2005). "Los problemas del discurso anti-partido en el diseño constitucional y la formación del actual sistema político venezolano". Ponencia presentada en el IX Simposio Nacional de Ciencia Política: "La democracia en Venezuela frente a los retos del siglo XXI", Valencia.
- Ferrer, Marcela (2007). "La aplicación del enfoque de derechos humanos a los fenómenos de población: oportunidades y desafíos", *Revista Latinoamericana de Población*, año 1, nº 1, Río de Janeiro, junio-diciembre, 115-142.
- Flisfisch, Ángel (1981). "Los derechos humanos como fundamentación de la planificación social". En: Franco, Rolando (Coord.). *Planificación social en América Latina y el Caribe*, (pp. 57-70), Santiago: ILPES/UNICEF.
- Font, Joan (2004). "Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías". En: Ziccardi, Alicia (Ed.). *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*, (pp.23-42), México: UNAM.
- Giménez, Claudia; Rivas, Mariela y Rodríguez, Juan (2007). *Estado y participación ciudadana en las políticas de intervención urbanística del barrio en Venezuela. Del puntofijismo a la revolución bolivariana. Una retrospectiva crítica*, Caracas: Inédito.
- Giménez, Claudia y Valente, Xavier (2008). "Observatorio de derechos sociales en Venezuela: fundamentos conceptuales y metodológicos", *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*, vol. 14, nº 2, Caracas, julio-diciembre, 43-67.
- Giménez y otros (2009). *Programa de vivienda por cogestión (Invihami, 2005-2008). Análisis crítico desde el enfoque del derecho a la vivienda adecuada*, Ponencia presentada en el Coloquio Injaviu 2009, Bogotá.
- GEGA-Alianza Global para Monitoreo de la Equidad (2003): *El calibre indicador de la desigualdad. Conceptos, principios y pautas*, Durbán: GEGA.
- Gómez, Irey y Alarcón, Luis (2003). "Los nudos críticos de la política social venezolana de 1989 a 2001", *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, vol. 9, nº 2, Caracas, mayo-agosto, 13-35.
- González Plessmann, Antonio (2004a). *Los derechos humanos como centro de las políticas públicas: apuntes teóricos y prácticos*, Caracas: Inédito.



- González Plessmann, Antonio (2004b). "Participación popular, obligaciones estatales y políticas públicas en derechos humanos", Caracas: Inédito.
- Güendel, Ludwing (2007). *Derechos humanos, política y programación social*, Ponencia presentada en el VIII Seminario de Formación en DESC: "Una mirada a las políticas públicas desde los derechos humanos", Caracas.
- Güendel, Ludwing (2003). *Nuevas tendencias y desafíos de la política social en América Latina*, San José: Inédito.
- Güendel, Ludwing (2002). "Políticas públicas y derechos humanos", *Revista de Ciencias Sociales*, vol. III, nº 97, San José, 105-125.
- Güendel, Ludwing (2000). "La política pública y la ciudadanía desde el enfoque de los derechos humanos. La búsqueda de una nueva utopía". En: Reuben, Sergio (Comp.). *Política social: vínculo entre Estado y sociedad*, (pp. 169-218), San José: UCR.
- Güendel, Ludwing (s/f). *Por una gerencia social con enfoque de derechos*, [En Línea]. Disponible en: http://www.iigov.org/documentos/?p=3_0108, Fecha de consulta: 15-08-08.
- Güendel, Ludwing y otros (1999). *La política social con un enfoque de derecho: una reflexión a partir del caso costarricense*, [En Línea]. Disponible en: [espanol.geocities.com/tsocial1/tsocial/politica social con un enfoque de derecho.htm](http://espanol.geocities.com/tsocial1/tsocial/politica%20social%20con%20un%20enfoque%20de%20derecho.htm), Fecha de consulta: 26-08-10.
- Guillén, Maryluz (2011). "La construcción contra hegemónica de los derechos humanos: una aproximación desde Gramsci". En: Defensoría del Pueblo (2011). *Los derechos humanos desde el enfoque crítico. Reflexiones para el abordaje de la realidad venezolana y latinoamericana*, (pp. 279-320), Caracas: DdP.
- Herrera, Joaquín (2008). *La reinención de los derechos humanos*, Andalucía: Atrapasueños.
- Hernández, Daniel (2011). "Derechos humanos en perspectiva socialista". En: Defensoría del Pueblo. *Los derechos humanos desde el enfoque crítico. Reflexiones para el abordaje de la realidad venezolana y latinoamericana*, (pp. 149-183), Caracas: DdP.
- IPPDH-Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del Mercosur (2014). *Ganar derechos. Lineamientos para la formulación de políticas públicas basadas en derechos*, Buenos Aires: IPPDH.
- Jiménez Benítez, William Guillermo (2007). "El enfoque de los derechos humanos y las políticas públicas", *Revista Civilizar*, año 7, nº 12, Bogotá, enero-junio, 31-46.
- Movimientos Chavistas por los Derechos Humanos y la Democracia Socialista (2017). *Declaración*, [En Línea]. Disponible en: <https://www.alainet.org/fr/node/187294>, Fecha de consulta: 06-08-17.
- OACDH-Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2006). *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo*, Nueva York y Ginebra: OACDH.
- OACDH-Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2004). *Los derechos humanos y la reducción de la pobreza. Un marco conceptual*, Ginebra y Nueva York: OACDH.
- ONU-Organización de las Naciones Unidas (1966). *Resolución 2200A: Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales Protocolo, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, Nueva York: ONU.



- ONU-Organización de las Naciones Unidas (1948). *Resolución 217 A (III): Declaración Universal de los Derechos Humanos*, Nueva York: ONU.
- Ortega, Ricardo y otros (2013). *Deberes específicos de prevención, investigación y sanción*, México D.F: CDHDF/SCJN/OACDH-México.
- Parra Vera, Oscar (2006). "Investigando la realización del derecho a la salud. Monitoreo, cabildeo e indicadores", Ponencia presentada en el VII Seminario: "Derecho Humano a la salud, una visión integral", Caracas.
- Pautassi, Laura (2010). "Indicadores en materia de derechos económicos, sociales y culturales. Más allá de la medición". En: Abramovich, Víctor y Pautassi, Laura. *La medición de los derechos en las políticas sociales*, (pp.1-87), Buenos Aires: Editores del Puerto.
- Pautassi, Laura (s/f). "Políticas públicas y derechos humanos", Buenos Aires: Flacso.
- PDHDF-Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal (2011). *El enfoque de derechos humanos: elementos teóricos y conceptuales*, México D.F: PDHDF.
- Pérez Murcia, Luis (2007). "Desarrollo, derechos sociales y políticas públicas". En: Pérez Murcia, Luis; Rodríguez, Cesar y Uprimny, Rodrigo. *Los derechos sociales en serio: hacia un diálogo entre derechos y políticas públicas*, Bogotá: DeJusticia/IDEP.
- RBV-República Bolivariana de Venezuela (1999). *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*, Gaceta Oficial nº 5.453, Extraordinario, de fecha 24 de marzo de 2000. Enmienda nº 1, Gaceta Oficial nº 5.908, Extraordinario, de fecha 19 de febrero de 2009.
- Riveros, Maureen (2006). "Monitoreando el derecho a la salud", Ponencia presentada en el VII Seminario de Formación en DESC: "Derecho humano a la salud, una visión integral", Caracas.
- Rodríguez, Juan Carlos y Lerner, Josh (2007). "¿Una nación de democracia participativa? Los Consejos Comunales y el Sistema Nacional de Planificación en Venezuela", *Revista SIC*, nº 693, Caracas, abril, 115-126.
- Sepúlveda, Magdalena (2014). *De la retórica a la práctica: el enfoque de derechos en la protección social en América Latina*, Santiago: Cepal.
- UNFPA-Fondo de Población de las Naciones Unidas (2006). *Población, desigualdad y políticas públicas: un diálogo político estratégico*, Caracas: UNFPA.
- UNSSC-United Nations System Staff College (s/f). "Enfoque Basado en Derechos Humanos en el proceso de programación", Turín.
- Willat, Fernando (2011). *¿Qué es la perspectiva de derechos humanos?*, (Charlas de formación en derechos humanos), Montevideo: MIDES.
- Zapata, Laura (2014). *El enfoque de derechos humanos en el diseño del programa "Vivienda en Conjunto" de la Ciudad de México implementado durante la gestión de Marcelo Ebrard: un análisis desde los estándares internacionales*, México D.F., Tesis de Maestría en Derechos Humanos y Democracia (Flacso).