



LAS POLÍTICAS PÚBLICAS CON PERSPECTIVA DE DERECHOS HUMANOS EN EL GIRO A LA IZQUIERDA. DE LA RUPTURA A LA SEGUNDA VUELTA INSTITUCIONAL EN VENEZUELA Y ECUADOR

CLAUDIA ESPINOSA DÍAZ*
DANIEL VÁZQUEZ VALENCIA**

Resumen

Hay tres procesos políticos que interactúan en algunos países de América Latina: el giro a la izquierda, la generación de movimientos constituyentes impulsados por dichos gobiernos, y un cada vez más relevante papel de los derechos humanos (DH) en la formulación de política pública (PP). Daremos cuenta de la convergencia de estos procesos situándonos en el último: la PP con perspectiva de DH (PPDH). La constitucionalización de los derechos humanos es un tema extensamente trabajado; sin embargo, la vinculación de este con la política pública es un ámbito de análisis relativamente nuevo, aunque fundamental para entender las brechas entre el cumplimiento y el ejercicio de los derechos humanos. Nos preguntamos: ¿cuál es la relación entre las constituciones emitidas por los gobiernos del giro a la izquierda y la formulación de PPDH? Se esperaría que el papel que tomaron los DH en las nuevas constituciones tuviera un impacto sostenido en la formulación de la PP; no obstante, esto no es necesariamente así. Si bien hay interacción entre las constituciones y las PP, hay dos aspectos interesantes por subrayar: el proceso de resignificación, en el caso ecuatoriano, y la segunda vuelta institucional, en el caso venezolano.

Palabras clave: perspectiva de derechos humanos, políticas públicas, giro a la izquierda, planificación nacional.

* Asesora pedagógica y tutora de la maestría en Derechos Humanos y Democracia de la Flacso, México. Socióloga por la Universidad Nacional Autónoma de México y maestra en Derechos Humanos y Democracia por la Flacso, México. Entre sus líneas de trabajo se encuentran las políticas públicas con enfoque de derechos humanos y las evaluaciones de cumplimiento de obligaciones estatales en materia de derechos humanos.

** Profesor investigador de la Flacso, México. Cuenta con estudios en derecho, sociología política y ciencia política. Sus temas de investigación incluyen la teoría jurídica del Derecho Internacional de los Derechos Humanos; la relación entre la democracia, los derechos humanos y el mercado; y la construcción de identidades desde un discurso político sustentado en los derechos humanos.

Abstract

There are three processes that interact in certain countries in Latin America: the shift to the left, movements to develop new constitutions driven by left wing governments, and the increasingly relevant role played by human rights in the development of public policy. We will make evident these interactions by analyzing this last point: public policy with a human rights perspective (PPHR). The inclusion of human rights in constitutions is something that has been thoroughly analyzed; yet the link of this inclusion with public policy is an area that is relatively new despite it being key in understanding the gaps between the fulfillment and enjoyment of human rights. We ask: what is the relationship between constitutions issued by left wing governments and the development of PPHR? One would expect that the role played by human rights in new constitutions would have a sustained impact in the development of PP. This is not necessarily the case: although there is interaction between constitutions and PP, there are two interesting aspects to highlight: the rebranding in the case of Ecuador and the second round in the case of Venezuela.

Keywords: *human rights perspective, public policies, shift to the left, national planning.*

El giro a la izquierda, los movimientos constituyentes y las políticas públicas

El giro a la izquierda en América Latina¹ inicia con la victoria de Hugo Chávez en Venezuela en 1998. A esta le siguieron los gobiernos kirchneristas en Argentina a partir del 2003, de Evo Morales en Bolivia en 2005, de

1 Para profundizar en torno al giro a la izquierda en América Latina: Vázquez y Aibar (2013); Vázquez y Aibar (2009); Vázquez y Aibar (2008); y Aibar (2007).

Rafael Correa en Ecuador en 2006 y, en menor medida, el de Daniel Ortega (2006), que supuso el regreso del Frente Sandinista de Liberación Nacional a la presidencia de Nicaragua. Con alguna distancia respecto de estos liderazgos, se consideran como gobiernos de izquierda que forman parte de esta ola los emanados del Partido de los Trabajadores en Brasil a partir del 2006 (2006, 2010 y 2014) y los del Frente Amplio en Uruguay luego del 2004 (2004, 2009 y 2014)².

De estos gobiernos, tres desarrollaron congresos constituyentes: Venezuela, Ecuador y Bolivia. La Asamblea Nacional Constituyente de Venezuela fue aprobada por referéndum en abril de 1999 y la integración se concretó en julio. La constitución fue aprobada por referéndum en diciembre de ese mismo año. La Asamblea Constituyente de Ecuador se instauró por medio de una consulta popular realizada el 15 de abril del 2007. La elección de los integrantes de la Asamblea se llevó a cabo en septiembre de ese año, y la Asamblea sesionó hasta el 24 julio del 2008. El 28 de septiembre del 2008 la nueva constitución fue aprobada por medio de un referéndum. Finalmente, la Asamblea Constituyente de Bolivia se integró en la elección del 2 de julio

2 Llama la atención la menor relevancia que se da a gobiernos como el de Mauricio Funes en el Salvador, el cual supuso la llegada al poder del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional. Un caso similar es el nuevo triunfo de este Frente, ahora con Salvador Sánchez Cerén uno de los líderes históricos de la organización. A este renglón se suma el gobierno de Fernando Lugo en Paraguay, tras ganar la elección del 2008.

del 2006, y sesionó entre agosto del 2006 y diciembre del 2007. La nueva constitución fue sometida a referéndum en enero del 2009.

Dentro de los congresos constituyentes, más que el proceso en sí mismo nos interesa analizar el papel que desempeñan los DH en las constituciones. Desde los DH, el proceso de su constitucionalización es un tema estudiado. A partir del nacimiento de la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948, se vivió un proceso de positivización de los DH a través del desarrollo del Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH) tanto en el Sistema Universal como en el Interamericano³. Sin profundizar en este momento sobre el proceso de modificaciones constitucionales en materia de DH, o sobre los mecanismos de incorporación del DIDH en el derecho local⁴, lo relevante es que en América Latina desde 1979 se puede observar una serie de reformas o nuevas constituciones en donde los DH se convierten en directrices. Si bien el inicio de este proceso se suele situar en Perú, el caso más conocido es el de la constitución colombiana de 1991, seguida de la argentina de 1994. Dentro de las constituyentes que establecen mecanismos de incorporación del DIDH, las de Venezuela, Ecuador y Bolivia se convirtieron en referencias obligadas.

3 Para profundizar sobre la positivización de los DH: Martín, Rodríguez-Pinzón y Guevara (2004); Cancado (2009); Manili (2012). Para un análisis de este proceso desde la teoría política: Ignatieff (2003).
4 Para profundizar sobre estos mecanismos: Brewer-Carías (2006); Curtis (2010); y Vázquez (2011).

Analizaremos el resultado de las nuevas constituciones sobre los DH con base en dos categorías: 1) el reconocimiento del DIDH como fuente de derecho local; y 2) el reconocimiento explícito de las obligaciones⁵ en materia de DH. En la medida en que estos elementos existan, se espera que tengan impacto en los contenidos de la planificación de las PP.

La otra variable que nos interesa es la PPDH. El nacimiento de esta perspectiva se fecha en 1993, cuando la II Conferencia Mundial de Derechos Humanos emitió, dentro de la Declaración y Plan de acción de Viena, la obligación de hacer planes de derechos humanos y construir indicadores para monitorearlos. A partir de entonces, la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos se dio a la tarea de generar herramientas que ayudaran en la planificación de PPDH (OACNUDH, 2002). Actualmente se acepta que la PPDH supone, al menos, los siguientes puntos: 1) recuperar, dentro del contenido de la PP, las obligaciones provenientes del DIDH; 2) propiciar una elaboración participativa de la PP; 3) establecer mecanismos de exigibilidad; 4) recuperar la perspectiva de género; 5) aplicar la perspectiva de igualdad

5 Hay tres grupos de obligaciones en materia de DH: 1) obligaciones generales: respetar, proteger, garantizar y promover; 2) elementos institucionales: disponibilidad, accesibilidad, calidad y aceptabilidad; 3) principios de aplicación: núcleo del derecho, progresividad, no regresión, máximo uso de recursos disponibles; y 4) deberes: investigación, sanción y reparación (Serrano y Vázquez, 2013).

y no discriminación; y 6) establecer mecanismos de cultura de DH⁶.

El proceso de PP se puede dividir en diversas etapas: entrada del tema a la agenda pública, estructuración del problema, identificación de soluciones, toma de decisiones, planificación de la política, implementación y evaluación. Miraremos específicamente la planificación de las PP a partir de las herramientas de planeación. En materia de PP contamos con distintos tipos de herramientas a nivel macro, meso y micro para hacer planificación. Por ejemplo, a nivel macro están los Planes Nacionales de Desarrollo (PND), los presupuestos nacionales e, incluso, los programas sectoriales. A nivel meso se cuenta con programas específicos de PP. A nivel micro se encuentran los programas operativos anuales de las unidades ejecutoras de gasto, las matrices de marco lógico, las matrices presupuestales, o los manuales operativos. En la medida en que buscamos analizar países, utilizaremos una herramienta a nivel macro: los PND.

El análisis de contenido de los PND se realizará a través de dos categorías: 1) apelar al DIDH en la formulación de sus ejes, objetivos y/o líneas de acción; 2) la forma en que se identifican los derechos económicos y sociales (DES): como derechos o como servicios públicos; es decir, si las políticas conciben los DES como fines en sí mismos

(como derechos que todas las personas deberían gozar) o como medios para arribar a otro fin (por ejemplo, como herramientas para mejorar el capital humano de las personas a fin de que puedan insertarse de mejor manera en el mercado).

En los casos de Venezuela y Ecuador tenemos PND emitidos con posterioridad a la emisión de las nuevas constituciones; en el caso de Bolivia no En Venezuela se emitieron los PND 2001-2007 y 2007-2013, ambos durante el gobierno de Hugo Chávez, y el PND 2013-2019 en el gobierno de Nicolás Maduro. En Ecuador, Rafael Correa emitió los PND para los períodos 2009-2013 y 2013-2017. En cambio, en Bolivia, Evo Morales emitió el PND “Bolivia digna, soberana, productiva y democrática para vivir bien” en el 2006, previo al nacimiento de la nueva constitución, y es este mismo plan el que se ha usado durante el resto de su gobierno. Por lo anterior, observaremos las relaciones entre constituciones y formulación de políticas públicas de Venezuela y Ecuador.

Nuestra unidad de análisis es la posible interacción entre las nuevas constituciones y los PND. Si bien es esperable que haya una relación entre la constitución y la planificación de las PP, en los casos que nos ocupan esta relación se potencia por dos razones. Primero, porque no se trata solo de la constitución, sino de un movimiento constituyente, de la formación de una nueva constitución. Segundo, porque un aspecto central en

6 Para profundizar sobre la PPDH: Vázquez y Delaplace, 2011; Salazar, Caballero y Vázquez, 2014; Abramovich y Pautassi, 2006; y Canto, 2010.

Cuadro 1. Relaciones esperadas entre las constituciones y las PPDH

Unidad de análisis	Categorías de análisis	Categorías de análisis	Unidad de análisis
Nueva constitución	1. Incorpora el DIDH como fuente del derecho a nivel constitucional.	1. Apela al DIDH en la formulación de sus ejes, objetivos y/o líneas de acción. 2. Identifica explícitamente como derechos los servicios públicos (salud, educación, vivienda, etcétera).	Plan Nacional de Desarrollo
	2. Reconoce de forma explícita las obligaciones en materia de DH.		

	Categorías analíticas
Reforma constitucional	Reconoce el DIDH
	Reconoce las obligaciones en materia de DH
	Categorías analíticas
Plan Nacional de Desarrollo	Apela al DIDH en la formulación de sus ejes, objetivos y/o líneas de acción.
	Identifica a los DES como derechos o como servicios

la conformación política de los congresos constituyentes es la capacidad de “sentido de época” que esta establece. De hecho, esta es una de las principales características de los gobiernos que son considerados como parte del giro a la izquierda: el establecimiento de un nuevo “sentido de época” que se constituye como hito para diferenciarlos de los gobiernos más cercanos a la lógica neoliberal⁷. En resumen, tanto por tratarse de nuevas –y recientes– constituciones como por el sentido de época que suponen estos movimientos constituyentes dentro del giro a la izquierda, su influencia en el diseño de las PP debiera ser aún más evidente.

7 Si bien este “sentido de época” se conforma con mayor fuerza cuando viene acompañado de sucesos institucionales como estos congresos constituyentes, esto no disminuye su formación en gobiernos como los de Néstor Kirchner y Cristina Fernández en Argentina, o los de Inácio Lula Da Silva y Dilma Rousseff en Brasil.

Las interacciones esperadas entre las constituciones y las políticas públicas son: 1) en la medida en que las constituciones incorporen el DIDH y las obligaciones que lo integran, se esperaría que estos sean las directrices de los ejes prioritarios de los PND, y 2) que los DES sean reconocidos como derechos y no como servicios.

Venezuela: la segunda vuelta institucional

La Constitución de Venezuela⁸, en su artículo segundo, enuncia la organización jurídico-política de la nación como un Estado democrático y social de Derecho y de Justicia, basado en los principios de solidaridad social y del bien común en el que imperan los DH.

8 Para este artículo se ha tomado como referencia la Constitución de la República Bolivariana con la Enmienda No 1, fechada el 15 de febrero del 2009, N.o. 5.908.

En relación con los *mecanismos de incorporación del DIDH*, el artículo 23, en el que se reconoce la jerarquía constitucional de los tratados internacionales suscritos y ratificados por la República, también se establece la jerarquía constitucional del DIDH condicionada al principio pro persona, así como la aplicación inmediata y directa de los tratados. Por otro lado, en el artículo 11 se reconocen los principios de progresividad, no discriminación, indivisibilidad e interdependencia, así como las obligaciones de respeto y garantía obligatoria para todos los órganos del Poder Público.

Dos años después de la modificación del diseño constitucional, se publicaron las “Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007”⁹. El PND señala que es indispensable construir un “nuevo modelo de desarrollo de la sociedad venezolana”, el cual requiere del equilibrio de las fuerzas y factores que intervienen en la dimensión económica, social, política, territorial e internacional. Cada uno de estos cinco equilibrios se constituye como un objetivo de PP.

En el establecimiento específico de los cinco objetivos generales *no se hace*

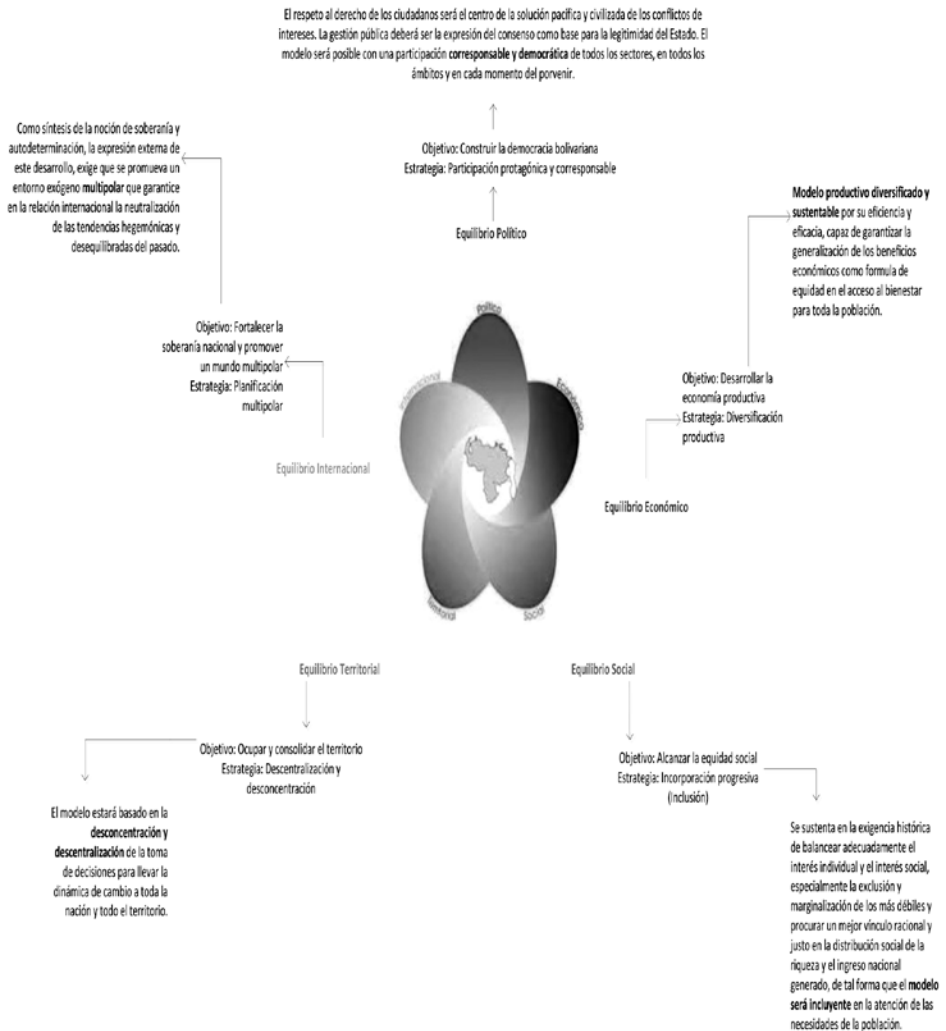
9 Los antecedentes más recientes de las “Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007” son: “Programa Económico de Transición 1999-2000” (junio de 1999), “Programa económico 2000” (marzo de 2000) y el “Programa de Gobierno: la propuesta de Hugo Chávez para continuar la Revolución” (mayo 2000) (República Bolivariana de Venezuela, 2001, p. 7).

referencia de forma directa e inmediata a las obligaciones provenientes del DIDH. En cambio, estas aparecen especialmente en los apartados sobre equilibrio político y social¹⁰. El PND insta a que la nueva condición de ciudadanía venezolana debe basarse en el reconocimiento pleno y el ejercicio garantizado de los DH. Particularmente, se hacen visibles los principios orientadores de DH en el capítulo referente al equilibrio social: en él se identifican la universalidad, la equidad, la participación y la corresponsabilidad como base de la garantía de todos los derechos para todos los ciudadanos (PRBV, 2001, p. 91).

Sobre el *tratamiento que en el PND se da a los DES*, de acuerdo con el principio orientador de la universalidad, la garantía de los derechos sociales establecidos en la Constitución Bolivariana de Venezuela se realizaría a partir de PP progresivas que no deben enfocarse en “combatir la pobreza” o “proteger a los grupos vulnerables”, ya que el equilibrio social establecido en el Plan pretende romper con la división entre lo económico y social, ya que cuando opera dicha división la atención social

10 En el apartado de “Equilibrio Internacional” se hace mención a los DH en el escenario internacional en el “Objetivo 5.1. Impulsar la multipolaridad de la sociedad internacional” a partir de la prioridad de “coadyuvar a la promoción y protección de los DH manteniendo una presencia activa en los foros internacionales que traten el tema de los DH de la ONU y en la OEA. Esto supone promover la ratificación del Estatuto de la Corte Penal Internacional y participar activamente en la elaboración de la Carta Andina de DH” (PRBV, 2001, p.155).

Cuadro 2. Nuevo Modelo de Desarrollo de la Sociedad Venezolana



Fuente: República Bolivariana de Venezuela (2001, p. 13-21).

se subordina a los recursos disponibles en el Estado:

Las políticas que plantean el supuesto objetivo de superar la pobreza, a través de medidas falsamente equitativas –focalizadas o de corte compensatorio– buscan remediar las fallas

de un sistema económico y social en sí mismo injusto u excluyente, que reproduce y acentúa históricamente las brechas de inequidad entre grupos humanos y territorios. En oposición a éstas políticas, el Plan de Equidad Social aboga por la equidad de la visión universalista, transformándose

en la expresión superior de justicia que garantiza a todos y todas el ejercicio de derechos, dando a cada cual según su necesidad y pidiendo de cada cual según su capacidad¹¹ (PRBV, 2001, p. 92).

En este marco, el PND impulsa tres objetivos estratégicos que permitirán el ejercicio pleno de los DH: la universalización de los derechos como garantía de equidad; la reducción de las brechas de riqueza, ingreso y calidad de vida; y la apropiación de lo público como espacio del interés colectivo y construcción de ciudadanía. Cada objetivo estratégico establece prioridades que se convierten en directrices de política pública. Entre las principales prioridades se retoman los derechos sociales, culturales, educativos y ambientales, el derecho económico sobre la propiedad de la tierra y el derecho político de la participación establecidos en la Constitución.

Aun cuando el Plan se desmarca de las políticas focalizadas, establece como prioridad la atención especial para la población en extrema pobreza

11 “La conquista de la equidad social, da también otra dimensión política al rol del Estado y de la Sociedad: la garantía de los derechos sociales en forma equitativa tiene sustento en la restitución y el fortalecimiento de lo público como espacio de apropiación por, del y para el interés colectivo; e instrumento del poder ciudadano, preservado por el Estado como una obligación intransferible e irrenunciable. Esta es una tarea de deberes compartidos entre Estado y Sociedad, actuando de manera corresponsable en cualquier proceso que resguarde la legítima relevancia del interés colectivo sobre toda acción que contribuya a crear las capacidades, medios y condiciones para asegurar el ejercicio pleno de derechos a todo el pueblo venezolano” (PRBV, 2001, p. 92).

mediante la cobertura universal de programas y servicios sociales integrados en redes comunitarias que tomen en cuenta la magnitud, complejidad, capacidad y recursos que las necesidades sociales exijan, y que permitan potenciar la capacidad operativa de las políticas y acciones públicas.

Posteriormente, el gobierno de Hugo Chávez emitió el PND 2007-2013, el cual calificó como “el primer plan socialista”. En él, se especifican siete directrices: 1) Nueva Ética Socialista, 2) Suprema Felicidad Social, 3) Democracia Protagónica Revolucionaria, 4) Modelo Productivo Socialista, 5) Nueva Geopolítica Nacional, 6) Política Energética y 7) Posición Geopolítica Internacional. Dentro del PND se reconocen los DH como valores, principios y actitudes que se incorporan plenamente dentro del proyecto ético bolivariano (PRBV, 2007, p. 6). Sin embargo, la argumentación que delimita objetivos, estrategias y políticas se centra en la diferenciación entre el capitalismo neoliberal y el socialismo bolivariano. Más aún, la promoción internacional de la protección de los DH se considera una estrategia para mantener relaciones soberanas ante el bloque hegemónico-capitalista.

En cuando a los DES, la atención integral en salud de forma universal, el acceso a la vivienda digna, la universalización de la educación bolivariana y la garantía de seguridad social y solidaria se identifican como elementos de la “Suprema Felicidad Social”. En

comparación con el PND anterior, los DH pierden el protagonismo argumentativo y de delimitación de la PP.

En 2013, el gobierno de Nicolás Maduro presentó el “Segundo plan socialista de desarrollo económico y social 2013-2019”. En continuidad con el Primer Plan Socialista, los argumentos se centran en la transición hacia el socialismo bolivariano (calificado como el socialismo del Siglo XXI) a partir de cinco objetivos: 1) defender, expandir y consolidar la independencia nacional; 2) continuar construyendo el socialismo bolivariano asegurando la “mayor suma de seguridad social, estabilidad política y felicidad” para el pueblo; 3) convertir a Venezuela en un país potencia dentro de la gran potencia naciente de América Latina y el Caribe; 4) contribuir al desarrollo de una nueva geopolítica internacional que permita lograr el equilibrio del Universo y garantizar la paz planetaria; y 5) preservar la vida en el planeta y salvar a la especie humana. Una vez más, los DH no aparecen como directrices del PND.

Si bien en la argumentación general los DES vuelven a considerarse necesidades básicas, aunque no se enuncian explícitamente como derechos, en el Objetivo 2 se concentran las referencias a estos en dos sentidos: por un lado, relacionados con la consolidación del Sistema de Misiones y Grandes Misiones Socialistas Hugo Chávez como un conjunto integrado de políticas y programas que concreten los derechos

y garantías constitucionales del Estado Social de Derecho y de Justicia (PRBV, 2013, p. 53); por otro lado, vinculados con grupos como la comunidad sexo-diversa, las personas privadas de libertad y con grupos en situación de vulnerabilidad, como las poblaciones en pobreza extrema. El derecho a la alimentación, el derecho a la educación y el derecho al acceso al agua también encuentran correspondencia en los objetivos 1, 2 y 5 del Plan. En el objetivo 4, se vuelve a retomar como imperativo la transformación del sistema de derechos humanos sobre la base del respeto, su democratización, la igualdad soberana de los Estados y el principio de no injerencia (PRBV, 2013, p. 103). Al nivel de políticas y programas se reconocen, explícitamente, acciones estatales para garantizar el derecho a la salud y a la seguridad social.

En el caso venezolano, mientras que en la primera vuelta institucional el primer PND posterior a la reforma constitucional es estructurado en términos de DH, en la segunda y tercera vueltas institucionales los DH son desplazados por el socialismo del Siglo XXI. La interacción entre la constitución y los tres PND se resume en el cuadro 3.

Cuadro 3. Relaciones entre las constituciones y las políticas públicas

		Constitución de 1999			
		Categoría analítica	PND 2001 – 2007	PND 2007 – 2013	PND 2013 -2019
Reforma constitucional	Reconoce el DIDH	Se le reconoce en el artículo 23.			
	Reconoce las obligaciones en materia de DH	Reconoce las obligaciones de respetar y garantizar los DH expresados en la Constitución y de aquellos ratificados en tratados, pactos y convenciones en materia de DH.			
Plan Nacional de Desarrollo	Apela al DIDH en la formulación de sus ejes, objetivos y/o líneas de acción Identifica a los DES como derechos o como servicios	<p>El PND no retoma explícitamente el DIDH en sus directrices, pero sí especifica que la garantía de los derechos es una obligación intransferible e irrenunciable de los Estados y refiere a los compromisos expuestos en la Constitución. Esto se traduce en objetivos, estrategias y/o líneas de acción con perspectiva de derechos.</p> <p>Los DES se reconocen como derechos. Un sub-objetivo del capítulo de equilibrio social indica que se debe garantizar el disfrute de los DES de forma universal y equitativa.</p> <p>Prioridad en educación, salud, seguridad social, vivienda y ambiente sano, seguridad ciudadana permanente, acceso pleno a la cultura, universalidad del deporte, recreación al alcance de las mayorías e información veraz y oportuna.</p>	<p>El Plan reconoce los DH como valores, principios y actitudes que se incorporan plenamente dentro del proyecto ético bolivariano (PRBV, 2007, p. 6). Sin embargo, la argumentación se centra en la diferenciación entre el capitalismo neoliberal y el socialismo bolivariano.</p> <p>Los DES se identifican como elementos de la “Suprema Felicidad Social”.</p>	<p>Los DH se consideran pilares del socialismo bolivariano. Sin embargo, en la definición de objetivos y políticas concretas estos tienen un papel secundario.</p> <p>Se reconoce a los DES como necesidades básicas, pero no como derechos.</p>	

Ecuador: de las rupturas políticas a las rupturas institucionales

En el artículo 11 de la Constitución se establecen los *mecanismos de incorporación, las obligaciones estatales y los principios de DH*. La posibilidad de aplicación directa e inmediata de los

tratados sobre DH por cualquier servidor público se explicita en la fracción 3 y 7 de dicho artículo, mientras que en la fracción 8 se establece el principio de progresividad; sin embargo, es en los artículos 417 y 424 donde se precisa la jerarquía constitucional de los tratados de DH condicionada al principio pro

persona. Además, en estos artículos se establecen los principios pro persona, de no restricción de derechos, de aplicabilidad directa y una cláusula abierta como parte de las herramientas de aplicación del DIDH.

Lo que encontramos en el “Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013” es una resignificación de los derechos a partir del *Sumak Kawsay*¹². Desde una postura contraria a los modelos de desarrollo –incluido el desarrollo humano y el desarrollo sustentable– y su concepción de progreso¹³, el PND asegura que es necesario encontrar modelos que permitan garantizar la vida plena:

Los pueblos indígenas andinos aportan a este debate desde otras epistemologías y cosmovisiones y nos plantean el *Sumak Kawsay*, la vida plena (...). Si recurrimos a la traducción cultural que nos sugiere Boaventura de Sousa Santos, nuestro debate sobre la construcción de una nueva sociedad, partiendo de epistemologías diversas, se enriquece enormemente: ya no estamos hablando de crecimiento económico, ni del PIB; estamos hablando de relaciones amplias entre

los seres humanos, la naturaleza, la vida comunitaria, los ancestros, el pasado y el futuro. El objetivo que nos convoca ya no es el “desarrollo” desde una antigua perspectiva unilineal de la historia, sino la construcción de la sociedad del Buen Vivir (SENPLADES, 2009, p. 32-33).

A partir de esta resignificación de los DH, se establecen 12 objetivos que estructuran el PND.

La interacción entre los principios rectores del Plan y los DH se observa en dos líneas. Por un lado, de forma transversal en los doce objetivos se identifica la primacía de los derechos del Buen Vivir y las disposiciones constitucionales en materia de derechos humanos como directrices obligatorias para la actuación estatal:

(...) los derechos constitucionales, en particular los del Buen Vivir, son, a la vez, límites del poder y vínculos impuestos a la autoridad pública. Por tanto, para asegurar su ejercicio, someten y limitan a todos los poderes, inclusive al constituyente. Esta garantía se expresa en el ordenamiento jurídico de la facultad de definir y aplicar políticas públicas, y opera a través de la facultad jurisdiccional, cuando las otras fracasan o violan derechos. En este modelo de Estado, la importancia de los derechos humanos, por sobre el derecho concebido como el conjunto de normas jurídicas, es fundamental. (SENPLADES, 2009, p. 303).

12 Son dos palabras quechuas utilizadas por los indígenas aymaras de Ecuador. *Sumak* hace referencia a la realización de la naturaleza. *Kawsay* significa vida en plenitud. Juntas, *Sumak Kawsay* refieren a la vida de las personas como parte inherente de la naturaleza.

13 En el capítulo 3 del PND titulado “Un Cambio de Paradigma: del Desarrollo al Buen Vivir” se plantea el debate y las posturas éticas y teóricas enmarcadas en el Buen Vivir. Destaca la constante referencia a autores como Boaventura de Sousa Santos, Amartya Sen y Martha Nussbaum.

Cuadro 4. Objetivos del Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013

Establecer un sistema económico social, solidario y sostenible	Construir un Estado democrático para el Buen Vivir	Auspiciar la igualdad, cohesión e integración social y territorial en la diversidad	Mejorar las capacidades y potencialidades de la ciudadanía
Objetivo 11	Objetivo 12	Objetivo 1	Objetivo 2
Garantizar el acceso a la participación pública y política			Mejorar la calidad de vida de la población
Objetivo 10	Objetivo 9		Objetivo 3
Garantizar la vigencia de los derechos y la justicia			Garantizar los derechos de la naturaleza y promover un ambiente sano y sustentable
Objetivo 8	Objetivo 7	Objetivo 6	Objetivo 5
Afirmar y fortalecer la identidad nacional, las identidades diversas, la plurinacionalidad y la interculturalidad	Construir y fortalecer espacios públicos, interculturales y de encuentro común	Garantizar el trabajo estable, justo y digno en su diversidad de formas	Garantizar la soberanía y la paz, e impulsar la inserción estratégica en el mundo y la integración latinoamericana



Fuente: SENPLADES (2007, p. 11-12).



Además, hay algunos objetivos que, de forma directa, apelan a obligaciones propias de los DH, como los objetivos 4, 6, 9 y 10. Asimismo, en la formulación de líneas de acción se hace más evidente el uso de las obligaciones de DH, como ocurre con el primer objetivo del PND, el cual busca garantizar los derechos del Buen Vivir para la superación de todas las desigualdades, en especial en salud, educación, alimentación, agua y vivienda.

En relación con la *identificación explícita de los DES como servicios o como derechos*, el Objetivo 3, "Mejorar la calidad de vida de la población, enfatiza que las acciones públicas deben elaborarse desde un enfoque intersectorial y de derechos que se concreten en sistemas de protección y prestación de servicios integrales e integrados. La perspectiva se armoniza a partir del artículo 85 de la Constitución, donde se explicita que las políticas y la prestación de bienes y servicios públicos se orientarán a hacer efectivos el Buen Vivir y todos los derechos, y se complementa con el artículo 314, el cual establece que los mecanismos para hacer efectivos a dichos derechos deberán responder a los principios de obligatoriedad, generalidad, uniformidad, eficiencia, responsabilidad, universalidad, accesibilidad, regularidad, continuidad y calidad, elementos que encuentran relación con los principios institucionales señalados por los sistemas universal e interamericano de DH.

De hecho, la defensa a la universalidad de los derechos es un aspecto reiterado en el Plan. A nivel programático, el PND es muy enfático en señalar que se aboga por el reconocimiento de una igual dignidad de las personas y, por ello:

Si el objetivo son los derechos, las políticas no pueden ser selectivas sino universales (...) La focalización puede reflejar una prioridad ante emergencias momentáneas, pero el principio rector de la estrategia económica y social de mediano y largo plazo debe ser la universalidad solidaria (SENPLADES, 2009, p. 38).

Esta defensa a la universalidad y a la integralidad de los DH recupera y toma partido, de forma directa, en el viejo debate sobre si hay distinción entre los múltiples derechos humanos:

Separar y jerarquizar los derechos implica que, en la práctica, se argumente la existencia de derechos fundamentales y derechos secundarios, bajo esta concepción, los únicos derechos verdaderos son los civiles y políticos, y los otros son sólo enunciados, deseos poco realistas. Detrás de esta concepción está la vieja distinción del liberalismo entre la libertad negativa y la igualdad. Esta libertad tiene prioridad sobre la igualdad. Entonces, existen derechos sustantivos inalienables y derechos adjetivos que podrían pasarse por alto, hasta que se realicen plenamente los primeros. (SENPLADES, 2009, p. 44).

Cuadro 5. Objetivos del Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017

Asegurar la soberanía y eficiencia de los sectores estratégicos para la transformación industrial y tecnológica	Garantizar la soberanía y la paz, profundizar la inserción estratégica en el mundo y la integración latinoamericana	Consolidar el Estado democrático y la construcción del poder popular	Auspiciar la igualdad, la cohesión, la inclusión y la equidad social y territorial en la diversidad
Objetivo 11	Objetivo 12	Objetivo 1	Objetivo 2
Impulsar la transformación de la matriz productiva	Objetivo 10	Objetivo 3	Mejorar la calidad de vida de la población
Garantizar el trabajo digno en todas sus formas	Objetivo 9	Objetivo 4	Fortalecer las capacidades y potencialidades de la ciudadanía
Objetivo 8	Objetivo 7	Objetivo 5	Construir espacios de encuentro común y fortalecer la identidad nacional, las identidades diversas, la plurinacionalidad y la interculturalidad
Consolidar el sistema económico social y solidario de forma sostenible	Garantizar los derechos de la naturaleza y promover la sostenibilidad ambiental, territorial y global	Objetivo 6	
		Consolidar la transformación de la justicia y fortalecer la seguridad integral en el estricto respeto a los derechos humanos	



Fuente: SENPLADES (2013, p. 80-83).

El “Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017” representa la continuidad del proyecto de la “Revolución Ciudadana” en Ecuador, basada en el *Sumak Kawsay*. Los 12 objetivos (cuadro 5) que estructuran el plan guardan relación directa con el primero.

El Plan se caracteriza por colocar en el centro el deber primordial de garantizar los DH y explicitar la coherencia entre los mandatos constitucionales, los objetivos estratégicos del PND y las directrices de política pública. Bajo el lema “El Buen Vivir se planifica, no se improvisa”, cada objetivo es justificado a partir del cumplimiento de obligaciones constitucionales en materia de DH y despliega estrategias que buscan asegurar instituciones efectivas para su garantía, donde las PP tienen un lugar protagónico. De esta forma:

La consagración del Ecuador como un Estado de derechos trae aparejada la necesidad de constitucionalizar garantías que permitan el ejercicio de los derechos. Es así que la política pública ocupa un lugar fundamental en el efectivo cumplimiento de los derechos constitucionales (SENPLADES, 2013, p. 33).

Como en el Plan anterior, en este se explicita que los servicios públicos dejan de ser simples prestaciones sociales para convertirse en medios para la garantía de derechos. Esto genera una vinculación entre el ejercicio de los DH y la planificación nacional en tanto la PP debe garantizarlos por ser

pilares de la sociedad del Buen Vivir (SENPLADES, 2013, p. 81). En este marco, el papel de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) es estratégico en las tareas de armonizar la PP, elaborar instrumentos de planificación, monitoreo y evaluación del PND¹⁴.

A diferencia de Venezuela, en Ecuador la primera y segunda vuelta institucionales mantienen la PPDH. Aquí el proceso más interesante es el de la resignificación de los DH. La interacción entre la constitución y los dos PND se observa en el cuadro 6.

14 “El PN para el Buen Vivir está acompañado por un sistema de monitoreo y evaluación que hará posible conocer los impactos de la gestión pública y generar alertas oportunas para la toma de decisiones” (SENPLADES, 2013, p. 18). La SENPLADES ha generado instrumentos para que los funcionarios públicos logren incorporar la relevancia de los derechos humanos en las políticas públicas. Entre estos instrumentos se destacan la “Guía para la formulación de políticas públicas sectoriales”, que abarca desde la formulación hasta la evaluación de las políticas públicas sectoriales, la “Guía metodológica de planificación institucional” y las “Metodologías de Evaluación de Impacto”. Las propuestas metodológicas de la SENPLADES pueden consultarse en: <http://www.planificacion.gob.ec/metodologias/>

Cuadro 6. Relaciones entre las constituciones y las políticas públicas

	Categoría analítica	Constitución de 1999	
Reforma constitucional	Reconoce el DIDH	En los artículos 11, 417 y 424.	
	Reconoce las obligaciones en materia de DH	En el artículo 11 se establecen las obligaciones y principios de DH.	
	Categoría analítica	PND 2001 – 2007	PND 2007 – 2013
Plan Nacional de Desarrollo	Apela al DIDH en la formulación de sus ejes, objetivos y/o líneas de acción	Desde una perspectiva que denominan “Del Buen Vivir” o “Sumak Kawsay”, las obligaciones y principios en DH se constituyen como directrices de las acciones estatales –así como los principios de universalidad, indivisibilidad e integralidad– a la par que se transversalizan en los 12 objetivos que integran el PND. Los DES toman la forma de derechos. Los servicios públicos que los concretan se esbozan como un mecanismo de garantía.	Los DH se consideran pilares del Sumak Kawsay. Los servicios públicos concretan los DES y la planificación vinculada al cumplimiento de derechos que garanticen su ejercicio es el tema central del Plan. Se aseguran mecanismos institucionales que impulsen y vigilen la armonización entre los mandatos constitucionales, los objetivos del PND y las directrices de PP.
	Identifica a los DES como derechos o como servicios		

Fuente: Elaboración propia.

Conclusiones. De la ruptura a la doble vuelta institucional

Sobre los estudios de DH hoy tenemos la certeza de que llegaron para quedarse. Pero también sabemos que la firma de tratados no necesariamente impacta de forma automática en un mayor ejercicio de DH. Existen brechas entre la consolidación del DIDH por medio de tratados y sistemas universales y regionales de protección de derechos, y el ejercicio efectivo de los estos.

Para que haya un ejercicio de derechos, se requiere que haya una dispersión del DIDH a nivel local, es decir, que haya armonización de leyes, políticas públicas con perspectiva de derechos

humanos y sentencias que recuperen los estándares internacionales. Muchas veces, incluso, pese a un mayor compromiso en el cumplimiento de las obligaciones internacionales a cargo de los Estados, la traducción de este cumplimiento en ejercicio efectivo de derechos no es inmediata. Se mantienen las intermediaciones, las brechas.

Este texto ayuda a problematizar e identificar dónde hay algunas de estas brechas, al menos entre la constitucionalización y su transformación en acción gubernamental por medio del diseño de políticas públicas. Si bien la constitucionalización de los DH es un tema muy trabajado, la vinculación de este proceso con la política pública

constituye un ámbito de análisis relativamente nuevo, aunque fundamental para entender las brechas entre el cumplimiento y el ejercicio de los DH.

La interacción entre las constituciones impulsadas por los gobiernos del giro a la izquierda y las PPDH nos deja algunos aprendizajes. En principio, en ambos casos observamos fuertes rupturas que llegaron a sus puntos más álgidos precisamente en los procesos constituyentes, lo que marcó un nuevo “sentido de época”. Parte de este sentido es dado por medio del reconocimiento explícito del DIDH, así como de sus obligaciones, como una fuente de derecho local. Más aún, en ambos casos el mismo gobierno que llevó a cabo los procesos constituyentes fue el que realizó los PND inmediatos. Por ende, no es extraño encontrar estrechos niveles de interacción entre los contenidos constitucionales, en particular en lo referente a la perspectiva de DH, y la planificación de la PP en esta primera vuelta institucional.

También es la tendencia rupturista la que permite entender que los DES sean recuperados desde una perspectiva de derechos más que desde una lógica de capital humano. En ambos casos, en la primera vuelta institucional se da especial énfasis al principio de universalidad en la formulación de políticas relacionadas con los DES, sin que este sea totalmente contrario a la formulación de políticas focalizadas para atender a las poblaciones marginadas.

Si bien hay interacción entre las constituciones y las PP, hay dos aspectos interesantes por subrayar: el proceso de resignificación, en el caso ecuatoriano, y la segunda vuelta institucional, en el caso venezolano.

El aspecto más relevante del caso ecuatoriano radica en el proceso de resignificación de los DH por medio de la recuperación de la cosmovisión indígena a partir de la idea del Buen Vivir (*Sumak Kawsay*)¹⁵. El aspecto más interesante de este punto es que la apropiación del DIDH no se hace de forma directa: siempre hay intermediaciones.

En la segunda vuelta institucional de Ecuador no solo se mantiene la interacción con el discurso constitucional de DH, sino que se refuerza. Por ejemplo, cada objetivo del segundo Plan está debidamente identificado con los artículos constitucionales a los que hace referencia. En esta línea, se enfatiza la relevancia de la planificación para alcanzar los objetivos de la revolución ciudadana y, particularmente, para el cumplimiento de los DH, aspecto que se concretiza en el SENPLADES.

15 La resignificación de los DH a partir de su apropiación no es nueva. Se ha estudiado desde la sociología y antropología jurídica (Estévez y Vázquez, 2010). En la medida que los DH no solo son normas, sino también discursos, en su apropiación se pueden generar distintos tipos de discursos. Más aún, cuando se trata de discursos performativos, lo que se generan son identidades. Ecuador ya ha elaborado distintos discursos en materia de derechos humanos, probablemente el más conocido –por el nivel de conflicto que generó con el sistema interamericano– sea el relacionado con la libertad de expresión (Serrano y Vázquez, 2013).

En Venezuela no se observa un proceso de resignificación en la primera vuelta institucional, y, en la segunda y tercera vueltas, más que una resignificación del discurso de derechos lo que se observa es su desplazamiento por el socialismo del Siglo XXI. Es también en ese momento (2006-2007) que hay un cambio relevante en la matriz discursiva que venía desarrollándose en Venezuela, la cual si bien es rechazada en las urnas en el plebiscito del 2007, se mantiene en la coalición gubernamental.

Este cambio en las segunda y tercera vueltas institucionales venezolanas nos permite observar que los contenidos de la planificación de las PP, en especial a nivel macro, se explican mejor a partir de un análisis macro que va más allá de la interacción institucional de nivel meso. En efecto, lo que parece explicar las directrices generales de PP no es la interacción con otras instituciones en el proceso de planificación (como las constituciones en este estudio), sino las ideologías que, en un nivel más general, dan sentido al actuar del gobierno¹⁶.

En consecuencia, las reformas constitucionales que incluyen nuevos y más plenos mecanismos de incorporación

del DIDH –y con él de todos los estándares internacionales– son, sin duda, relevantes. Sin embargo, si no hay un “suelo fértil”, si no hay una coalición político-económica con una ideología propicia para el desarrollo de estos estándares en políticas públicas, la constitucionalización de los derechos será un buen deseo con muchas limitaciones.

Lista de abreviaturas

DES: Derechos económicos y sociales.

DH: Derechos humanos

DIDH: Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

PND: Plan Nacional de Desarrollo.

PP: Políticas públicas

PPDH: Políticas públicas con perspectiva de derechos humanos.

SENPLADES: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo

Referencias

Abramovich, V. y Pautassi L. (2006). *Dilemas actúales en la resolución de la pobreza. El aporte del enfoque de derechos*. Trabajo elaborado para las Jornadas Justicia y Derechos Humanos: políticas públicas para la construcción de ciudadanía Buenos Aires, 12 y 13 diciembre. En: http://danielllargo.com/wp-content/uploads/2014/07/Abramovich_Pautassi_Dilemas_Actuales_El_aporte_enfoque_derechos.pdf Consultado en enero del 2016.

16 A esta misma conclusión se llegó en otro estudio donde se compara el caso mexicano y el colombiano. En este segundo, la nueva constitución de 1991 no modificó en nada los contenidos del PND anterior y posterior a la constitución. Lejos de una ruptura proveniente del movimiento constituyente, lo que imperaba en la planificación –y en los gobiernos previo y posterior a la constituyente– era la continuidad neoliberal propia de la década de los noventa (Vázquez y Espinosa, 2015).

- Aibar, J. (2007). *Vox Populi. Populismo y democracia en América Latina*. México: FLACSO.
- Aibar, J. y Vázquez D. (coords.). (2008). *Política y Sociedad en México. Entre el desencuentro y la ruptura*. México: FLACSO.
- Aibar, J. y Vázquez D. (coords.). (2009). *¿Autoritarismo o democracia? Hugo Chávez y Evo Morales*. México: Flacso-México.
- Brewer-Carías, A. (2006). "La aplicación de los tratados internacionales sobre derechos humanos en el orden interno. Estudio de Derecho Constitucional comparado latinoamericano". En: *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*. N.º 6, pp. 29-78.
- Cancado, A. (2009). *El derecho internacional de los derechos humanos en el siglo XXI*. Chile: Editorial Jurídica de Chile.
- Canto, M. (2010). "Políticas públicas y derechos humanos". En: Estévez, A. y Vázquez D. (coords.) *Los derechos humanos y las ciencias sociales: una perspectiva multidisciplinaria*. México: FLACSO-México / CISAN-UNAM.
- Courtis, C. (2010). *La aplicación de los tratados internacionales de derechos humanos por los tribunales nacionales*. México: FLACSO-México. Colección de guías de Estudio del Diplomado en argumentación jurídica y aplicación de los estándares internacionales de los derechos humanos en los procedimientos y sentencias del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.
- Constitución de la República de Ecuador. (2008). Recuperado de: http://www.asambleanacional.gov.ec/documentos/constitucion_de_bolsillo.pdf
- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (enmienda n.º 1, 2009). Recuperado de: http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_ven_const_vene.pdf
- Declaración y Programa de Acción de Viena de 1993. Recuperado de: http://www.ohchr.org/Documents/Events/OHCHR20/VDPA_booklet_Spanish.pdf
- Estévez, A. y Vázquez D. (coords.). (2010). *Los derechos humanos en las ciencias sociales: una perspectiva multidisciplinaria*. México: Flacso-México / Cisan-UNAM.
- Ignatieff, M. (2003). *Los DH como política e idolatría*. España: Paidós.
- Manili, P. (2012). *Manual Interamericano de Derechos Humanos*. Bogotá: Ediciones doctrina y ley LTDA.
- Martín, C., Rodríguez-Pinzón D. y Guevara, J. (comps.) (2004). *Derecho Internacional de los Derechos Humanos*. México: Washington Collage of Law, American University / Fontamara / Universidad Iberoamericana.
- Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2002). *Handbook on National Human Right Plans of Action*. HR/P/PT/10. New York: United Nations. Recuperado de: <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/training10en.pdf>
- Presidencia de la República Bolivariana de Venezuela. (2007). *Primer Proyecto Nacional Simón Bolívar Primer Plan Socialista de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013, Venezuela*. Recuperado de: http://www.postgrado.unesr.edu.ve/WWW/doc/Proyecto_nacional_simon.pdf

- Presidencia de la República Bolivariana de Venezuela. (2013). *Segundo Plan Socialista de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2013-2019*, Venezuela. Recuperado de: <http://gobiernoenlinea.gob.ve/home/archivos/PLAN-DE-LA-PATRIA-2013-2019.pdf>
- Salazar, P., Caballero J. y Vázquez D. (2014). *Alcances y desafíos del nuevo marco constitucional de derechos humanos a propósito del artículo 1º*. México: Instituto Belisario Domínguez – Senado de la República.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. (2009). *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013: Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural*, Ecuador. Recuperado de: http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/07/Plan_Nacional_para_el_Buen_Vivir.pdf
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. (2013). *Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017: Todo el Mundo Mejor*, Ecuador. Recuperado de: <http://documentos.senplades.gob.ec/Plan%20Nacional%20Buen%20Vivir%202013-2017.pdf>
- Serrano, S. y Vázquez D. (2013). “La postura del Ecuador frente al proceso de fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. La disputa por los conceptos... y sus consecuencias”. En: *Pensamiento Propio* 37 julio – diciembre. Buenos Aires: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES). PP. 185 – 234.
- Serrano, S. y Vázquez D. (2013). *Los derechos en acción. Obligaciones y principios de derechos humanos*. México: FLACSO-México.
- Vázquez, D. (2011). “El derecho internacional de los derechos humanos y los tribunales locales”. En: Quiroga, A. y Castillo, M. (coords.) *Aplicación de instrumentos internacionales en materia de derechos humanos en el ámbito interno*. México: TSJDF. PP. 51 – 67.
- Vázquez, D. y Espinosa, C. (2015). “Constituciones y políticas públicas: las intermediaciones pendientes”. En: Ansolabehere, K., Valdés-Ugalde F. y Vázquez D. (Coords.) *De la promesa institucional a la realidad. Los derechos humanos en las democracias Latinoamericanas 1990-2010*. México: FLACSO-México (En prensa).
- Vázquez, D. y Delaplace, D. (2011). “Public policies from a human rights perspective. A developing field”. En: *Sur. International Journal on Human Rights* 14. enero/junio. Pp. 33 – 62.
- Vázquez, D. y Aibar J. (coords.). (2013). *Procesos políticos de América Latina. Una lectura crítica del neoliberalismo*. México: Flasco-México.

Recibido: 26/02/2015 • Aceptado: 27/08/2015