

POLÍTICAS PÚBLICAS CON ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS EN EL PERÚ

EL PLAN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS Y
LAS EXPERIENCIAS DE PLANES REGIONALES EN
DERECHOS HUMANOS

RENATA BREGAGLIO LAZARTE
RENATO CONSTANTINO CAYCHO
CARMELA CHÁVEZ IRIGOYEN

POLÍTICAS PÚBLICAS CON ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS EN EL PERÚ

EL PLAN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS Y
LAS EXPERIENCIAS DE PLANES REGIONALES EN
DERECHOS HUMANOS

RENATA BREGAGLIO LAZARTE
RENATO CONSTANTINO CAYCHO
CARMELA CHÁVEZ IRIGOYEN

Políticas públicas con enfoque de derechos humanos en el Perú
El Plan Nacional de Derechos Humanos y las experiencias de planes
regionales en derechos humanos

Renata Bregaglio Lazarte
Renato Constantino Caycho
Carmela Chávez Irigoyen

Corrección de estilo: Rocío Reátegui
1.a edición: mayo de 2014
Tiraje: 500 ejemplares

© Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad
Católica del Perú (IDEHPUCP), 2014
Tomas Ramsey 925, Lima 17 - Perú
Teléfono: (51 1) 462-0538
Fax: (51 1) 261-3433
ideh@pucp.edu.pe
www.idehpucp.pucp.edu.pe

© Konrad Adenauer Stiftung, 2014
General Iglesias 630, Lima 18 - Perú
Teléfono: (51 1) 208-9300
Fax: (51 1) 242-1371
kasperu@kas.de
<https://www.kas.de/peru/>

Diseño e impresión:
Gráfica Columbus
Pedro Ruiz Gallo 292, Lima 5 - Perú
Teléfono: 423-4433
graficolumbus@gmail.com

Derechos reservados. Prohibida la reproducción de este documento por
cualquier medio, total o parcialmente, sin permiso expreso de los editores.

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2014-05992
Impreso en el Perú
ISBN:

Índice

Introducción

Capítulo 1

Marco teórico y metodológico de la investigación: las políticas públicas y sus implicancias sociopolíticas

- 1.1. Definiendo las políticas públicas
- 1.2. El enfoque basado en derechos humanos y su aplicación en el diseño de políticas públicas
 - 1.2.1. Los derechos humanos y el desarrollo humano. Los aportes desde Naciones Unidas
 - 1.2.2. Los principios del enfoque basado en derechos humanos
 - 1.2.3. La importancia de un adecuado estado de la cuestión para el diseño de la intervención
- 1.3. El Plan Nacional de Derechos Humanos como proceso de construcción de políticas públicas con enfoque basado en derechos humanos

Capítulo 2

El Plan Nacional de Derechos Humanos en el Perú

- 2.1. Contexto peruano: posconflicto y reforma del Estado a partir de las recomendaciones de la Comisión de la Verdad y Reconciliación
- 2.2. El proceso de adopción del Plan Nacional de Derechos Humanos
 - 2.2.1. La estructura del Plan Nacional de Derechos Humanos
 - 2.2.2. Balance sobre las limitaciones del proceso de diseño e implementación
- 2.3. Tareas pendientes: el Plan Nacional de Derechos Humanos 2011-2016
- 2.4. Perspectivas para la aplicación del enfoque basado en derechos humanos: a dos años de conformado el Viceministerio de Derechos Humanos

El IDEHPUCP es una institución comprometida con la lucha contra toda forma de discriminación, incluida la discriminación de género. En ese sentido, y con el fin de evitar el uso reiterado de ciertas expresiones para diferenciar los géneros, se ha optado por utilizar el genérico masculino y representar mediante este tanto a hombres como a mujeres.

Capítulo 3

Los procesos regionales: el caso emblemático de Junín y otros esfuerzos

- 3.1. El proceso de descentralización y el surgimiento de la política pública regional con enfoque de derechos humanos
- 3.2. El Plan Regional de Derechos Humanos de Junín 2009-2015
- 3.3. Otros esfuerzos regionales
 - 3.3.1. El Plan Distrital de Derechos Humanos de Kunturkanki 2012-2021
 - 3.3.2. El Plan Integrado de Desarrollo Social de Ica 2008-2017
 - 3.3.3. El Plan Regional de Derechos Humanos de Ayacucho 2013-2016
 - 3.3.4. Los procesos inacabados en San Martín y Huancavelica
 - 3.3.4.1. El proceso en la región San Martín
 - 3.3.4.2. El proceso en Huancavelica

Lecciones aprendidas y reflexiones finales

Bibliografía

Los derechos humanos no son ningún romanticismo de la sociedad. No son un simple objetivo del Estado. Los derechos humanos no son el lujo de una sociedad de bienestar. Tampoco son un impedimento para la seguridad y el orden público, o para el desarrollo económico.

Los derechos humanos son el fundamento del Estado de derecho liberal-democrático. El individuo desarrolla su creatividad y su fuerza de innovación, su disponibilidad para ser solidario, su compromiso con el bien común y su capacidad para identificarse con las instituciones estatales en proporción al grado en que se le respeten sus derechos y libertades fundamentales. Estos últimos son derechos concretos, exigibles y efectivos del individuo: derecho a ser protegido contra transgresiones por parte del Estado y derecho a participar en los beneficios sociales que el Estado brinda. A la vez, los derechos humanos constituyen un orden objetivo de valores. Penetran, marcan e inspiran todo el orden jurídico en el Estado. Las normas tienen que interpretarse a la luz de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

En su trabajo internacional, la Fundación Konrad Adenauer se ha comprometido con este enorme desafío. Y es con este trasfondo que ha participado en el presente estudio, el cual analiza el vínculo del compromiso político de los poderes del Estado con la agenda de los derechos humanos a nivel regional.

FUNDACIÓN KONRAD ADENAUER

Introducción

El Plan Nacional de Derechos Humanos constituyó uno de los hitos más importantes en el armazón institucional peruano para lograr un compromiso político de los poderes del Estado vinculado a la agenda pendiente de los derechos humanos luego de veinte años de violencia política y destrucción del Estado de derecho en el Perú. Fue después de la entrega del *Informe* de la Comisión de la Verdad y Reconciliación, y a pocos meses de promulgadas las normas del proceso de reparación de víctimas del conflicto armado, que el Estado peruano asume como política estatal un Plan Nacional que incluyera una agenda de derechos integrales, de grupos específicos y de medidas para la organización de políticas públicas basadas en principios de derechos humanos. El Plan tendría una duración de cinco años (2005-2010).

Este esfuerzo se encajó además con una corriente internacional que, desde la Cumbre de Viena auspiciada por las Naciones Unidas en 1993, viene discutiendo la necesidad de que los Estados cuenten con dispositivos que les permitan desarrollar el enfoque de derechos humanos, como variable transversal, en las políticas de los Estados como la forma más eficaz de cumplir sus obligaciones internacionales en el campo de los derechos humanos.

En su elaboración, el Estado invirtió en la realización de 183 audiencias públicas macrorregionales en las que participaron casi 3000 instituciones públicas y privadas que van desde asociaciones vecinales hasta Gobiernos regionales y locales, y representantes regionales de los sectores salud, educación, etcétera. Asimismo, se formaron equipos regionales impulsores compuestos por más de 150 instituciones del Estado y de la sociedad civil (el 60 % de ellas). Como parte de este impulso y del proceso general del proceso de descentralización y transferencia de funciones, varios Gobiernos regionales y grupos impulsores regionales iniciaron procesos paralelos para elaborar planes regionales en derechos humanos, entre otros (planes regionales de reparación, planes regionales de lucha contra la violencia hacia la mujer y, más adelante, planes regionales de acción por la infancia y la adolescencia).

Sin embargo, a finales del 2013, la sensación generalizada entre los actores sociales y públicos es que es muy poco lo que se ha avanzado debido, por

un lado, a la falta de voluntad política de las autoridades responsables para implementarlos y adjudicarles recursos y nombrar responsables; y, por otro lado, a la falta de capacidad de planificación para transformar un instrumento de lineamientos de política pública en una herramienta de gestión institucional. A ello le podemos sumar la débil apropiación de los instrumentos de parte de la sociedad civil dentro de sus dinámicas de incidencia pública a nivel nacional, regional o local.

En este contexto, el objetivo de esta investigación es contribuir, mediante información actualizada y sistematizada, a la identificación de límites y alcances al proceso de elaboración y ejecución de las políticas públicas con enfoque en derechos humanos a partir de los dos casos paradigmáticos: San Martín y Junín. Para ello, el documento explora los conceptos de políticas públicas y de enfoque de derechos humanos; y posiciona el surgimiento de estos instrumentos en el contexto posterior a la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR) y en el impulso del proceso de descentralización que dio a los Gobiernos regionales y locales varias competencias en temas de política social y económica.

La pregunta que guía el análisis propuesto es si la existencia de los instrumentos de políticas como fue el Plan Nacional de Derechos Humanos (PNDH), el Plan Regional de Derechos Humanos de la región Junín y diversos intentos de elaborar planes regionales, como ocurrió en Huancavelica y San Martín –esfuerzos que llamaremos en términos generales planes regionales de acción en derechos humanos (PRADH)–, constituyeron dispositivos de política pública regional y sus implicancias a nivel social y normativo-institucional. Esto teniendo en cuenta que tanto el Plan Nacional como los PRADH constituyen los instrumentos de transversalización del enfoque de derechos humanos en la política pública en general.

La hipótesis de trabajo de esta investigación es que ni el PNDH ni los PRADH llegaron a constituirse como instrumentos de decisión pública debido a una sumatoria de factores técnico-administrativos, políticos y sociales, entre los que podríamos mencionar los siguientes:

- Deficiencias en el diseño de los instrumentos, en tanto no contaban con una distribución de competencias sectoriales ni con indicadores que hicieran posible su monitoreo y evaluación final.

- Débil desarrollo de dispositivos operacionales –planes operativos, presupuestos, cronograma de actividades, espacios de coordinación, etcétera– que transversalicen el enfoque basado en derechos humanos (EBDH) dentro de otros planes o programas.
- Débil voluntad política para priorizarlas dentro de las políticas regionales, en especial, dentro de los Consejos Regionales.
- En el caso de los planes regionales, escaso arraigo y difusión del proceso, impulsado por instituciones con sede en Lima, apoyadas por el financiamiento internacional, pero con poco arraigo en las organizaciones locales.
- La débil correlación de fuerzas para la incidencia pública de la sociedad civil regional (por ejemplo, a través de campañas de visibilización de los procesos participativos en las fases de diseño y formulación de planes a nivel local y regional).

Para lograr el objetivo del estudio, se ha planteado un análisis institucional y sociopolítico que dé cuenta del desarrollo al interior de los Gobiernos regionales (identificación de instrumentos de gestión) y de las racionalidades, intereses y acciones de los propios actores, públicos y civiles, respecto a los PRADH. En este escenario, el presente estudio se aproximará a los procesos sociopolíticos e institucionales que estuvieron detrás de sus procesos de diseño e implementación, asimismo se hará un balance de los desafíos de futuras iniciativas de esta naturaleza para poder sacar lecciones aprendidas de estos procesos.

Capítulo 1

Marco teórico y metodológico de la investigación: las políticas públicas y sus implicancias sociopolíticas

1.1. DEFINIENDO LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Como señala Carlos Alza¹, no existe un instrumento per se que defina lo que es una política pública, sino que el analista la identifica como un proceso susceptible de ser reconstruido y que da cuenta de los pasos que se tomaron para encauzar decisiones públicas que tienen que ver con la priorización de agendas socialmente relevantes vinculadas al uso del poder y los recursos del Estado, y que generan un valor público, cubren necesidades, resuelven problemas y satisfacen intereses. De allí que se señale que una política pública es principalmente un proceso social e institucional que puede tener objetivos regulatorios –modificar conductas–; distributivos –de bienes o servicios–; redistributivos –recaudación en algunos sectores para beneficiar a otros–; o constituyentes –de reorganización del Estado–².

Una política pública puede así estudiarse según su proyección temporal, su nivel de coordinación o su nivel de gobierno, las cuales no son categorías excluyentes, sino más bien complementarias. Cualquiera sea el tipo de política pública que se tenga, todas generan dispositivos que guían su implementación y/o ejecución, y pueden ser de carácter aspiracional, operacional (es decir, que constituyen herramientas para su desarrollo e implementación) o servir como guías o marcos generales. En ese sentido, podemos afirmar que las políticas públicas son ante todo un canal de acción y un flujo de información³ que guía los procesos de toma de decisión, de encauzamiento institucional, de adjudicación de recursos y de control de la autoridad en el ejercicio de sus funciones y competencias. En razón de ello, su estudio involucra tanto la acción tomada por las autoridades públicas como por las organizaciones sociales, civiles, políticas y/o grupos de presión que se las apropian como una meta deseable que alcanzar y hacia las cuales dirigen sus acciones.

¹ Cf. ALZA, C. *Diseño de políticas públicas en derechos humanos. Curso virtual para la Maestría en Derechos Humanos*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, 2010, p. 8.

² Cf. ib., p. 9.

³ Cf. LAHERA, E. *Introducción a las políticas públicas*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica, 2003, p. 16.

En una política pública podemos distinguir las siguientes etapas:

a. Planteamiento de la agenda

Da cuenta del momento en que una autoridad pública empieza a tomar decisiones sobre lo que va a implementar. Suele ser la fase de los diagnósticos y el recojo de evidencia para cambiar una situación determinada. Suele ser la fase en que se abren ventanas de oportunidad para colocar agendas en el debate público.

b. Diseño

Etapas en la que se elabora una misión y una visión para lo que se quiere instalar, en la que se da forma a las estrategias, los programas, los dispositivos y los recursos para su realización.

c. Implementación

Está vinculada a la producción de bienes o servicios; es la etapa de gestión propiamente dicha. Se incluyen las acciones de control y monitoreo.

d. Evaluación

Es la última de las etapas y se focaliza en conocer los impactos y resultados de la intervención, bajo los criterios de eficacia (logro del objetivo), eficiencia (logro del objetivo con el uso óptimo de recursos), entre otros criterios.

Hay que tomar en cuenta que, más allá de las etapas de desarrollo y los tipos de políticas públicas, lo que realmente define la existencia de ellas son las prácticas orientadas a la generación de un valor público dentro del sistema estatal. Así, propone Alza⁴, que lo que realmente mide este valor está determinado por *a)* los bienes y servicios que recibe el ciudadano (en tanto este fue obligado a otorgar sus recursos privados al logro de fines objetivos); y *b)* la construcción de una suerte de confianza entre ciudadanos y el Estado (en tanto la política pública se ejerce desde la capacidad coercitiva del Estado bajo el ejercicio de su autoridad). De acuerdo con el autor, “los planes de derechos humanos son instrumentos de política, no son la política misma [...] [por lo que] requieren de diseños de programas y proyectos para su implementación y evaluación periódica”⁵.

⁴ Cf. ALZA, C. Ob. cit, p. 17

⁵ Ibid, p. 32

De esta manera, se parte de la posición teórica de entender que democracia y ciudadanía constituyen dos caras del mismo fenómeno y que tienen que ver con las reglas de juego dentro de una comunidad política. Así, la primera alude al sistema institucional que nace desde un pacto político vinculado a las formas de acceso al gobierno⁶ (lo que Dahl llama «un gobierno de muchos institucionalizado»)⁷; mientras que el segundo concepto alude al reconocimiento de aquellos que se mueven dentro de ese sistema⁸ y que ejercen esas prerrogativas (derechos) en el ejercicio de su condición de miembros de la comunidad.⁹ Ese sistema institucional está directamente vinculado con los problemas del ejercicio del poder relacionados con los problemas de representación y régimen político, pero también con la construcción de la legitimidad de ese poder público en el campo de lo social.¹⁰ En cualquier caso, hablar de democracia y ciudadanía supone la presencia de algunos elementos claves como lo son las construcciones institucionales (vinculadas al Estado de derecho, regímenes políticos, etcétera), el ámbito de lo social (en el cual los grupos sociales y sus individuos desarrollan identidades, prácticas, costumbres y formas de organización), así como la racionalización en el ejercicio del poder que se expresa en competencias y responsabilidades políticas para el ejercicio de la autoridad (vinculado a la vigencia de los derechos).

Es justamente este ingrediente de autoridad lo que coloca el debate sobre las políticas públicas en el escenario del debate sobre la ciudadanía ya que, por un lado, los recursos usados para financiarlas no derivan de la elección directa de los ciudadanos, sino del poder coercitivo de la tributación, impuesta por el Estado, pero que cae sobre ellos. Y, además, que es en ellas donde se plantean las prioridades de la acción del poder público justamente en lo vinculado a los temas urgentes de agenda nacional y que tienen que ver con qué se considera una prioridad, un problema, una situación frente a la cual se espera (y se demanda) el protagonismo del Estado. En ese sentido, el uso de determinados recursos y la inversión de recursos humanos de servidores públicos es fundamental tanto para analizar la legitimidad de las medidas tomadas como para asegurar la sostenibilidad y apropiación social.¹¹

⁶ Cf. O'DONNELL, G. «Estado, democratización y ciudadanía». *Nueva Sociedad*, n.º. 128, 1993, p.64.

⁷ DAHL, R. *La poliarquía. Participación y oposición*. Buenos Aires: REI. 1989, p. 45.

⁸ Cf. GONZALES, J. *Autonomía, dignidad y ciudadanía*. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2004, p. 445.

⁹ Cf. LÓPEZ, S. *Ciudadanos reales e imaginarios*. Lima: IDS, 1997, p. 387.

¹⁰ Cf. SARTORI, G. *La democracia después del comunismo*. Madrid: Alianza Editorial. 1993, p.24.

¹¹ Cf. ALZA, C. Ob. cit, p. 30.

Así, estudiar los procesos de cooperación y conflicto en torno a los procesos de elaboración e implementación de políticas públicas constituye un espacio novedoso y retador para analizar las relaciones entre Estado y sociedad, así como la construcción de la democracia como reglas reales para la convivencia social y la búsqueda de la justicia como principio ordenador de la vida en común.

1.2. EL ENFOQUE BASADO EN DERECHOS HUMANOS Y SU APLICACIÓN EN EL DISEÑO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

El enfoque basado en derechos humanos (EBDH) plantea una nueva mirada a los procesos de desarrollo, insertos a su vez dentro de programas de lucha contra la pobreza, llevados a cabo en diferentes Estados. Justamente, el EBDH plantea una unificación de criterios que permite promover un desarrollo humano orientado a la repotenciación de las capacidades, pero desde una perspectiva de satisfacción de derechos. Resulta, por tanto, necesario considerar las relaciones existentes entre derechos humanos, pobreza y desarrollo. Esto ha sido también desarrollado por la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas (OACDH), para la cual el enfoque basado en derechos humanos «es un marco conceptual para el proceso de desarrollo [...] basado en las normas internacionales de derechos humanos, y desde el punto de vista operacional, está orientado a la promoción y la protección de los derechos humanos».¹² La finalidad de dicha herramienta es «analizar las desigualdades que se encuentran en el centro de los problemas de desarrollo y corregir las prácticas discriminatorias y el injusto reparto del poder que obstaculizan el progreso en materia de desarrollo».¹³ En ese sentido, nos parece relevante conocer que el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en su labor de cooperación técnica internacional a diversos Estados, ha desarrollado una propuesta metodológica y conceptual para la implementación del enfoque en proyectos y políticas vinculadas al desarrollo humano.

¹² OFICINA DEL ALTO COMISIONADO PARA LOS DERECHOS HUMANOS (OACHD). *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derecho en la cooperación para el desarrollo*. Nueva York y Ginebra. OACHD, 2006, p. 15.

¹³ OFICINA DEL ALTO COMISIONADO PARA LOS DERECHOS HUMANOS (OACHD). Ob. cit., p. 15.

1.2.1. Los derechos humanos y el desarrollo humano. Los aportes desde Naciones Unidas.

Una de las preocupaciones más insistentes en la intervención del PNUD en los últimos años ha sido su preocupación por la reducción de los niveles de pobreza y pobreza extrema en el mundo. De acuerdo con el PNUD, la pobreza puede definirse como «una situación que impide al individuo o a la familia satisfacer una o más necesidades básicas y participar plenamente en la vida social».¹⁴ Se la caracteriza, por tanto, como un fenómeno de privación vinculado a dimensiones sociales, políticas y culturales¹⁵ y que hoy –gracias al avance del derecho internacional de derechos humanos– podemos entender como una situación de privación de derechos humanos. Esta comprensión de la problemática de la pobreza llevó al PNUD a plantear en su Informe del 2000 el concepto de *desarrollo humano* como un concepto de desarrollo que va mucho más allá del ingreso y crecimiento económico para abarcar las potencialidades y capacidades de la población.¹⁶ Desde este enfoque, la pobreza aparece como la ausencia o negación del desarrollo humano, en la medida que este es un desarrollo que otorga prioridad a los pobres y les permite ampliar sus opciones y oportunidades. Se entiende a la pobreza entonces ya no en términos de «pobreza de ingresos», sino de «pobreza humana», la cual se relaciona con la falta de capacidades básicas (nutrición, salud, educación, etcétera). Tal idea sigue la línea trazada por el economista Amartya Sen, para quien la pobreza, antes que una situación de bajos ingresos, debe verse como una privación de las capacidades básicas,

¹⁴ PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD). *Informe sobre el desarrollo humano*, 1990.

¹⁵ Sin embargo, hoy en día no solo se habla de pobreza, sino también de «extrema pobreza». Mientras que la pobreza se define en relación con el acceso a los bienes y servicios; la extrema pobreza implicará un menor acceso a esta canasta de bienes y servicios, así como una permanencia en esta situación de pobreza. Así, por ejemplo, si un ingreso diario de 2 dólares se encuentra por debajo de la línea de pobreza, un ingreso diario de 1 dólar se ubicará dentro de los márgenes de la extrema pobreza. Para mayor información, cf. COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS. *Economic, Social, and Cultural Rights. Human Rights and Extreme Poverty. Report of the Independent Expert on the Question of Human Rights and Extreme Poverty*, Arjun Sengupta. Documento E/CN.4/2005/49 del 11 de febrero de 2005, p. 5.

¹⁶ Cf. PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD). Ob. cit.

aunque hay que reconocer que la falta de ingresos es una de las principales causas de esta.¹⁷

En este nuevo marco teórico, los derechos humanos actúan como garantías que evitan llegar a una situación de pobreza. Las políticas contra la pobreza serán, por tanto, más efectivas en la medida que se basen en los derechos humanos¹⁸ o, lo que es lo mismo, para la erradicación de la lucha contra la pobreza, se debe partir del reconocimiento de los derechos del pobre y de las obligaciones de los Gobiernos y de la comunidad internacional.¹⁹ Los derechos humanos, entonces, deberán cumplirse para que sirvan como un estándar mínimo de satisfacción de condiciones para la vida. Así, el fenómeno de la pobreza se convirtió en el nexo o vínculo entre los derechos humanos y el desarrollo.

Como apoyo a este proceso, podemos también señalar la tendencia a la consolidación del desarrollo como un derecho humano, como se establece en la Declaración al Desarrollo de 1986, en virtud de la cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en el desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y las libertades fundamentales.²⁰ Surgen entonces una suerte de «derecho proceso» o «derecho síntesis», que tienen como finalidad la realización plena de todos los derechos humanos y libertades

¹⁷ Cf. SEN, A. «Development as Freedom». En M. Nowak. *A Human Rights Approach to Poverty. Human Rights in Development*. Yearbook 2002. Oslo: Nordic Human Rights Publications, 2004, p. 25. En el mismo sentido, el Grupo de Expertos nombrado en el 2001 por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas en Derechos Humanos, a pedido del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC), ha desarrollado directrices para la integración de los derechos humanos en las estrategias de reducción de la pobreza, en términos de falta de capacidades. Al respecto, cf. OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER FOR THE HUMAN RIGHTS (OHCHR). *Draft Guidelines. A Human Rights Approach to Poverty Reduction Strategies*. Ginebra: United Nations, 2002, parágrafo 45. Asimismo, esta es la visión plasmada en la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, adoptada el 4 de diciembre de 1986, que señala en su Preámbulo que el desarrollo se configura como derecho humano inalienable, y lo entiende como el «proceso global económico, social, cultural y político, que tiende al mejoramiento constante del bienestar de toda la población y de todos los individuos sobre la base de su participación activa, libre y significativa en el desarrollo y en la distribución justa de los beneficios que de él se derivan».

¹⁸ Cf. COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS SOCIALES Y CULTURALES. *Cuestiones sustantivas que se plantean en la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: la pobreza y el pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales*. Documento E/C.12/2001/10, párrafos 1, 3 y 13.

¹⁹ Cf. OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER FOR THE HUMAN RIGHTS (OHCHR). Ob. cit., párrafos 1-5.

²⁰ Declaración sobre el derecho al desarrollo, adoptada por la Asamblea General en su resolución 41/128, del 4 de diciembre de 1986, artículo 1.

fundamentales. Se trata pues de un proceso dinámico en el que los elementos que constituyen el desarrollo son interdependientes.²¹

El EBDH nos impone así un nuevo examen de los fines y medios de desarrollo, y enfatiza en la realización de las libertades de la persona, de las condiciones para el disfrute de los derechos y del fomento de sus capacidades como los objetivos principales de las políticas de desarrollo. De esta manera, el EBDH trasciende el concepto de *logro de objetivos* y se proyecta al proceso mismo (el «cómo») de esos objetivos. De esta manera, no se limita solo a considerar los objetivos del desarrollo humano y a determinar los distintos tipos de mecanismos sociales que pueden ayudar a lograr esos objetivos, sino que los convierte en derechos de la persona, y define la responsabilidad de los titulares de obligaciones de conformidad con las normas de los derechos humanos. De esta manera, los procesos de desarrollo y los planes y políticas públicas se insertarán dentro del sistema internacional de protección de derechos humanos, amparados por el derecho internacional, y que entiende el desarrollo como el proceso por el cual los ciudadanos ejercen sus derechos y participan del espacio público para que los que tiene obligación de actuar —especialmente instituciones públicas— cumplan con sus deberes. Como señala el propio Informe de la OACDH, el EBDH «procura fortalecer la capacidad de los titulares de derechos para reivindicar estos y de los titulares de deberes para cumplir sus obligaciones».²²

Esta transformación en el campo de la intervención para el desarrollo tiene implicaciones particulares en la elaboración de las políticas públicas, pues supone sumarle al paradigma tradicional de la eficiencia, propio de la gestión pública, indicadores vinculados al goce de derechos relacionados con los principios de participación, no discriminación y la rendición de cuentas como ejes transversales a cualquier intervención pública.

²¹ En la misma línea, el exrelator independiente para los derechos humanos y la extrema pobreza Arjun Sengupta también ha descrito este proceso como la mejora de un «vector de los derechos humanos» compuesto de varios elementos que representan los distintos derechos económicos, sociales y culturales, así como los derechos civiles y políticos. Así, cada elemento del vector es un derecho humano, como lo es, a su vez, el propio vector, en la medida que el derecho al desarrollo forma parte integrante de los derechos humanos. De esta manera, y al ser todos los elementos del vector interdependientes, la mejora de la realización del derecho al desarrollo o el aumento del valor de ese vector se definirían como la mejora de todos los elementos del vector (es decir, de los derechos humanos), o como mínimo de uno de sus elementos. COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS. *Estudio sobre el estado actual de la aplicación del derecho al desarrollo presentado por el señor Arjun Sengupta, experto independiente de conformidad con la resolución 1998/72 de la Comisión y la Resolución 53/155 de la Asamblea General*. E/CN.4/1999/WG.18/2, del 27 de julio de 1999, parágrafo 67.

²² OFICINA DEL ALTO COMISIONADO PARA LOS DERECHOS HUMANOS (OACDH). Ob. cit., p. 15.

Esta identificación de derechos permitirá el logro de diferentes objetivos del EBDH, como son el fortalecimiento de los sistemas nacionales que los garantizan (a través de la creación y el fortalecimiento de instituciones nacionales y organismos de supervisión independientes) o el fortalecimiento de capacidades de la sociedad. En el mismo sentido, Peter Uvin,²³ citando el *Informe de desarrollo humano* del PNUD del 2000, señala que incorporar un EBDH compaginando libertades políticas y la cobertura de necesidades económicas permite:

- Explicitar las implicaciones prácticas de contar con un enfoque de derechos humanos en el campo de la ayuda al desarrollo.
- Promover evaluaciones nacionales independientes en derechos humanos.
- Incidir en la coherencia entre leyes nacionales y estándares del derecho internacional de los derechos humanos.
- Promover normas en derechos humanos.
- Fortalecer redes de organizaciones en derechos humanos.
- Promover un ambiente económico que permita el desarrollo de derechos humanos, para lo que resulta imprescindible un EBDH en el campo de las políticas económicas y en las relaciones de desarrollo económico y comercial internacional.

El EBDH propone, entonces, por un lado, replantear los objetivos del desarrollo en términos de derechos e identificar como parte de los objetivos de la intervención el ejercicio, la promoción o el respeto y la garantía de un derecho que podríamos llamar *el directamente afectado*. No obstante, en la medida que los derechos humanos son indivisibles, interdependientes y están relacionados entre sí, será importante también identificar cuáles son los demás derechos humanos que se ven afectados (promovidos, garantizados, defendidos) con la intervención al desarrollo de manera complementaria. Asimismo, también podría ocurrir que la intervención no genere la afectación de un derecho en particular, sino que afecte de manera general a uno o varios derechos, sin que podamos decir que la intervención se da básicamente en relación con alguno de estos derechos.

²³ Cf. UVIN, P. *Human Rights and Development*. Blommfel: Kumarian Press, 2004, p. 126.

1.2.2. Los principios del enfoque basado en derechos humanos.

Si bien no existen jerarquías entre los derechos humanos, en el marco del proceso de incorporación del EBDH es importante tener en cuenta que existen algunos derechos humanos que, a su vez, pueden ser operativizados en relación con otros derechos y que cumplen un rol importante en el EBDH y pueden ser transversalizados en cualquier intervención, programa, proyecto o política. A esto habría que sumarle su carácter universalista, su indivisibilidad e interdependencia e interrelación²⁴ que inspiran el EBDH. Estos son los siguientes:²⁵

- a. Igualdad y no discriminación
Implica que la intervención no puede aplicarse y/o excluir arbitrariamente a diferentes beneficiarios. La identificación de los beneficiarios debe darse a través de criterios objetivos y previamente determinados. Asimismo, es importante tener en cuenta posibles medidas o intervenciones de aplicación neutra, pero que pudieran terminar generando un impacto adverso en un determinado grupo social.
- b. Participación e inclusión
Se requiere la participación plena de los beneficiarios desde el diseño mismo de la intervención, y durante las fases de ejecución, supervisión y monitoreo.
- c. Acceso a la información
Implica la existencia de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas. Puede considerarse fuertemente vinculado al criterio de participación en la medida que la disponibilidad de la información permitirá un adecuado grado de participación informada por parte de los beneficiarios. La información debe referirse a todas las etapas de

²⁴ Al respecto, cf. PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD). *Los derechos humanos en el PNUD. Nota práctica*, 2005; UNICEF. *Un enfoque de la educación para todos basados en los derechos humanos*, 2008.

²⁵ Magdalena Sepúlveda, relatora especial de las Naciones Unidas para los derechos humanos y la extrema pobreza desarrolla estos elementos al hablar de un enfoque de derechos en los programas de transferencias condicionadas. Cf. <<http://www.fao.org/ale/legacy/iniciativa/expertos/documentos/trabajo/dt5.pdf>>. Consulta: 19 de febrero de 2014, y SEPÚLVEDA, M. «Los programas de transferencia monetaria desde un enfoque de los derechos humanos». En X. Arazo y otros (eds). *Exigibilidad y realización de derechos sociales*. Santiago de Chile: Ediciones LOM, Fundación Henry Dunant América Latina, 2010, pp. 73-99.

la intervención, esto incluye los criterios selección de beneficiarios, el grado de implementación de la intervención, las dificultades en dicha implementación, el grado y costo de la ejecución, entre otros. Es importante que la información se encuentre disponible y sea accesible para todo tipo de beneficiarios, para lo cual debe considerarse un enfoque intercultural (información disponible en diferentes lenguas o idiomas) y de discapacidad (información disponible en diferentes soportes o formatos).

d. Acceso a la justicia

Implica la existencia de mecanismos de reclamación que permitan revisar cuestionamientos a una intervención. Esto supone la existencia de órganos de vigilancia de expertos independientes que ejerzan tareas de observancia y recomendaciones para el mejoramiento de políticas y acceso a servicios.²⁶ Tales mecanismos deben ser públicos y accesibles.

La aplicación del EBDH a la lógica de las políticas públicas permitirá no solo el cumplimiento de las obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos en relación con un derecho específico. Por el contrario, permitirá una protección integral. Esta se traducirá entonces en un cumplimiento de obligaciones en términos de proceso como de resultado final. En otras palabras, la lógica del EBDH es no solo la satisfacción inmediata del derecho, sino la articulación de esa satisfacción inmediata como un estadio previo para alcanzar una meta mayor a más largo plazo.

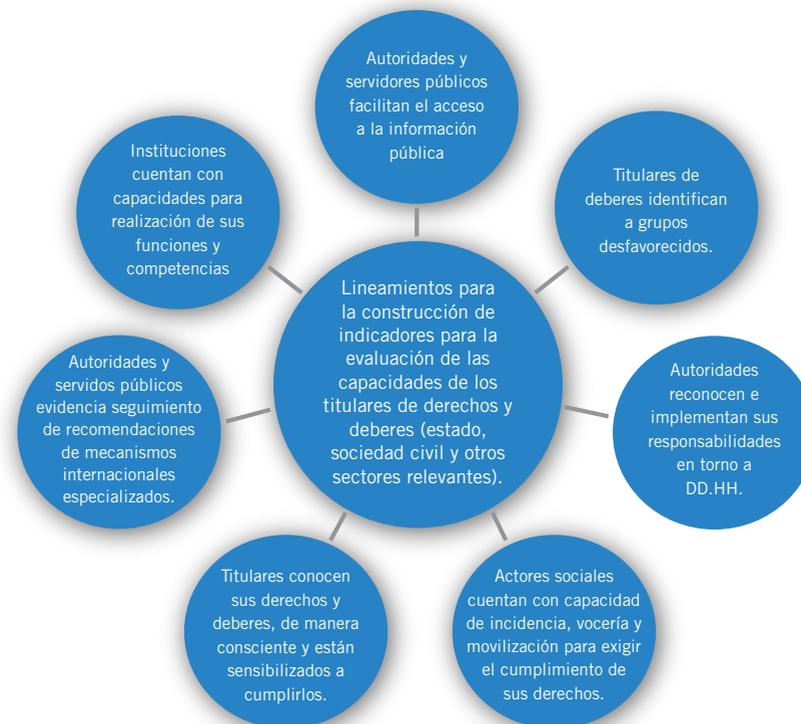
Asimismo, el EBDH trabaja sobre la base de la estrategia del desarrollo de capacidades tanto de aquellos que ostentan deberes que cumplir respecto a obligaciones de derechos humanos como de aquellos que los reclamarán para sí. De allí que el primero sea identificar estos titulares. Esta identificación contribuye a fortalecer las capacidades de los primeros para elevar sus reclamos, así como las de los titulares de deberes para cumplir con sus obligaciones,²⁷ e implica hacer un análisis a tres niveles: a) causalidad (causas del problema a abordar), b) obligación y c) capacidad. Al respecto, el

²⁶ CE. PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD). *Operacionalización de los enfoques basados en los derechos humanos en la reducción de la pobreza*, 2007, p. 13.

²⁷ CE. ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU). *Desarrollo basado en un enfoque de derechos humanos. Hacia una comprensión colectiva entre las agencias de Naciones Unidas*, parágrafo 3. <http://www.undg.org/archive_docs/3069-Common_understanding_of_a_rights-based_approach-2.doc>

PNUD ha elaborado algunos lineamientos para medir estos aspectos (véase el **Gráfico 1.1**).

GRÁFICO 1.1
INDICADORES PARA LA EVALUACIÓN DE TITULARES DE DERECHOS Y DEBERES



Fuente: PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD). *Indicators for Human Rights Based Approaches to Development in UNDP Programming: A User's Guide*, 2006. Elaboración propia

En esta fase resulta útil incorporar en los diagnósticos mapas de actores que identifiquen responsables de políticas públicas, instituciones a cargo, evaluaciones sobre su desempeño y apoyo institucional desde el Estado (con presupuestos, voluntad política, cultura de concertación, etcétera), así como de principales actores de la sociedad civil, los recursos con los que cuentan, la aceptación en la opinión pública, etcétera.

1.2.3. La importancia de un adecuado estado de la cuestión para el diseño de la intervención.

Se ha señalado en el acápite anterior qué elementos deben tenerse presentes al momento de incorporar el EBDH en una intervención. No obstante, para que esta resulte exitosa es necesario contar con un adecuado diagnóstico o línea de base del ámbito de intervención. Para la relatora especial de las Naciones Unidas para los derechos humanos y la extrema pobreza, Magdalena Sepúlveda,²⁸ la aplicación del EBDH requiere además que se identifique el derecho objetivo que se ha de desarrollar o promover con la intervención, así como que se identifiquen los derechos conexos a la intervención.

En la medida de lo posible, este diagnóstico debe realizarse de manera participativa. No obstante, si ello no es posible, es importante que el diagnóstico cuente con fuentes diversas y que sea validado con los principales actores involucrados. Para llevar a cabo esta etapa, es necesario trabajar con indicadores que permitan formular un mapeo en derechos humanos en la zona de intervención. En el proceso de construcción de indicadores es importante tomar en cuenta que estos deben ser no solo medibles –se debe evitar que sean muy complejos o, al contrario, demasiado puntuales–, sino que además deben tener en cuenta los cambios en el ambiente político y social. En concreto, para la elaboración del diagnóstico en derechos humanos se deben tomar en cuenta indicadores sobre la situación de derechos humanos en la zona de intervención, así como indicadores para medir la capacidad de los titulares de obligaciones y titulares de derechos.²⁹

En ambos casos, será importante también tener en cuenta los comportamientos y patrones culturales respecto a los derechos humanos, identificar resistencias y sinergias favorables, así como las condiciones de vulnerabilidades de grupos e individuos más concretos.³⁰

²⁸ Se puede revisar el documento en el siguiente enlace: <<http://www.fao.org/alc/legacy/iniciativa/expertos/documentos/trabajo/dt5.pdf>>. Consulta: 19 de febrero de 2014.

²⁹ Cf. UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME (UNDP). *Applying a Human Rights-Based Approach to Development Cooperation and Programming. A UNDP Capacity Development Resource*. Capacity Development Group, Bureau for Development Policy, 2006, p. 34.

³⁰ Ib.

En relación con los indicadores de derechos humanos, el PNUD señala que estos dan cuenta «del grado en que los Estados están cumpliendo con sus obligaciones legales para respetar, proteger y cumplir con los diferentes tipos de derechos humanos»,³¹ razón por la cual las intervenciones que promuevan ese cumplimiento deben poder evaluar «las causas posibles de la persistencia de las violaciones, su grado de vulneración y si estas ocurren sistemáticamente, las causas del fracaso de la realización y el flujo de los procesos socioeconómicos y políticos que están relacionados con el logro o fracaso de la protección de los derechos humanos».³² Para Todd Landman,³³ consultor del PNUD, los indicadores de derechos humanos se han construido sobre la base de tres grupos de fuentes:³⁴

- a. Los derechos humanos como principios³⁵
Para lo cual se estudian los instrumentos legales nacionales e internacionales, así como el marco institucional, que den cuenta de los tratados internacionales ratificados, los compromisos asumidos, la adecuación a nivel normativo de las normas internas, la implementación a través del establecimiento de políticas públicas y/o de mecanismos especiales dado el caso, y la configuración constitucional y la identificación de cláusulas que impidan la aplicación de normas internacionales en el ámbito nacional.
- b. Los derechos humanos en la práctica
Se refiere a la situación de los derechos humanos de las personas de ciertas comunidades especialmente vulnerables. En este sentido, estos indicadores se nutren de estudios focalizados que logran captar la especificidad de casos de vulneraciones de los derechos humanos.
- c. La aproximación mediante estadísticas oficiales
Aunque no fueron diseñadas para medir derechos, son una fuente de

³¹ PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD). *Indicators for Human Rights Based Approaches to Development in UNDP Programming: A User's Guide*, p. 15.

³² Ib.

³³ Jefe del departamento de Gobierno de la Universidad de Essex, quien desarrolló una metodología para el Centro de Oslo para la Gobernabilidad del PNUD.

³⁴ Cf. PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD). *Indicators for Human Rights Based Approaches to Development in UNDP Programming: A User's Guide*, p. 6.

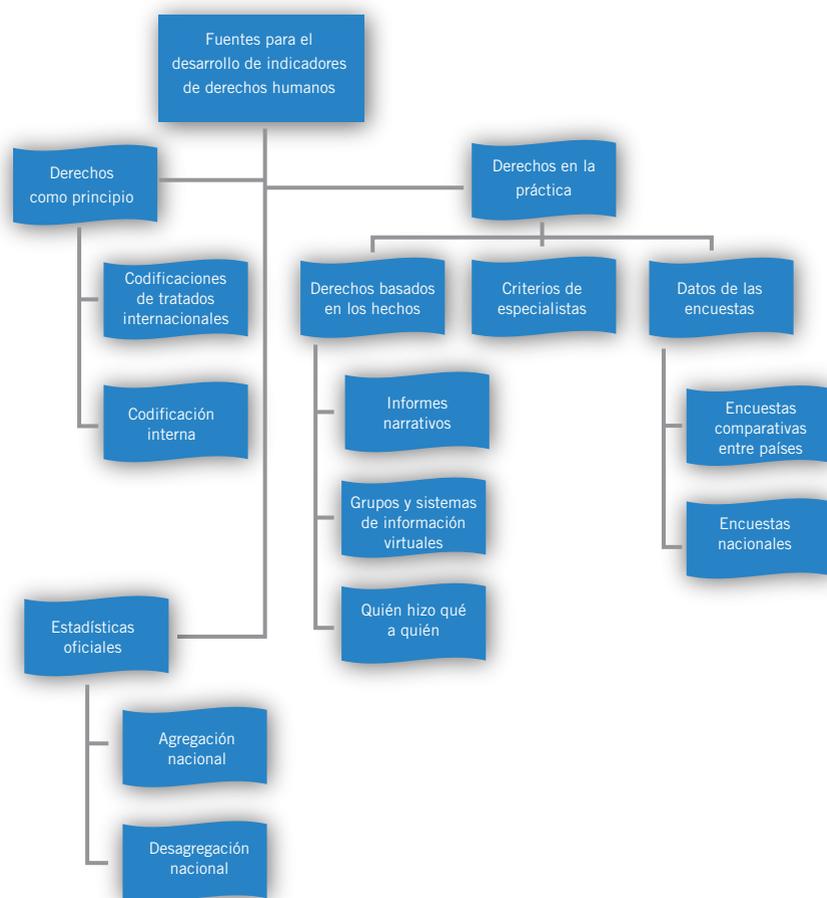
³⁵ Debe tomarse en cuenta que esta clasificación de Landman no guarda relación con los derechos/principios a los que nos hemos venido refiriendo en este estudio, y que son los que se encuentran de manera transversal en el ejercicio de todo derecho (no discriminación, participación, acceso a la información e imperio de la ley).

información importante para temas clave como la situación en salud, educación, etcétera.

Landman lo resume en el **Gráfico 1.2** y sitúa cada paradigma con el tipo de fuente privilegiada para la construcción de sus indicadores:

GRÁFICO 1.2

FUENTES PARA EL DESARROLLO DE INDICADORES DE DERECHOS HUMANOS



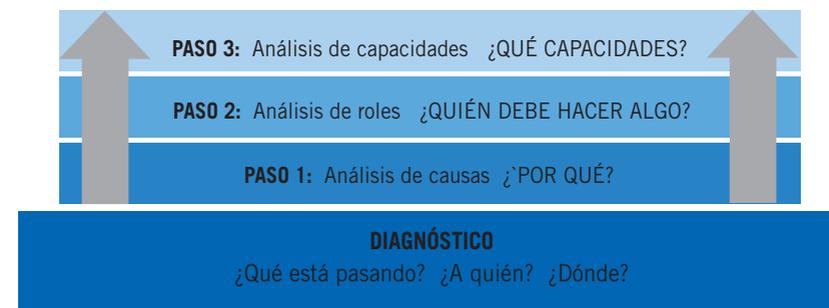
Fuente: PNUD. *Indicators for Human Rights Based Approaches to Development in UNDP Programming: A User's Guide*, 2006, p. 6.

De la misma manera, es importante determinar el posible impacto sobre los grupos desfavorecidos y los aspectos de sostenibilidad. Para ello corresponde dirigirse de manera prioritaria a sectores históricamente excluidos y a los que sufren discriminación múltiple. Asimismo, resulta necesario fortalecer mecanismos de investigación de datos desagregados por criterios de sexo, situación geográfica, raza, etnia, etcétera; y promover, cuando corresponda, acciones afirmativas que faciliten la rectificación estructural.³⁶

Luego de elaborado el diagnóstico, corresponde hacer el diseño de la intervención, el que deberá actuar basándose en lo establecido en dicho diagnóstico. Al respecto, el PNUD ha elaborado una propuesta para desarrollar este trabajo en la que se definen tres etapas para el logro de este objetivo (véase el **Gráfico 1.3**).

GRÁFICO 1.3

ETAPAS PARA LA OPERATIVIZACIÓN DE UN ENFOQUE DE DERECHOS



Fuente: Presentación realizada por Mario Solari en una reunión privada con agencias de cooperación el 2 de julio de 2009.

Así, luego de formulado el diagnóstico, corresponderá, en primer lugar, determinar las causas de la situación detectada en el diagnóstico. Estas pueden ser de tres tipos:

³⁶ Cf. PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD). *Los derechos humanos en el PNUD. Nota práctica*, p. 24.

- a. Estructurales
Son las condiciones que requieren intervenciones de largo plazo para cambiar actitudes sociales y comportamientos en distintos niveles, como son los patrones sociales, políticos o culturales.
- b. Subyacentes
Son las consecuencias de las causas estructurales, como condiciones del servicio o prácticas desarrolladas.
- c. Inmediatas
Son aquellas que influyen directamente en dicha situación, es decir, son las más evidentes.

En segundo lugar, luego de identificadas las causas, corresponderá realizar un análisis de los roles con miras a determinar qué actores pueden incidir en la solución del problema. Para ello resulta fundamental, primero, identificar a los titulares de derechos; y, segundo, identificar a los titulares de obligaciones. En este punto es importante recordar que si bien el Estado es el que está principalmente obligado a respetar los derechos humanos, es posible identificar a otros actores responsables como, por ejemplo, los padres de menores, o ciertas empresas u organismos.

El análisis de capacidades implica indagar en las capacidades de los actores, tanto de los titulares de derechos como de deberes u obligaciones. Para esto también será necesario revisar los roles que establecen las leyes, las políticas y los procedimientos nacionales para los titulares de derechos y los portadores de obligaciones. Así, en relación con los titulares de derechos, el análisis implicará revisar cuáles son los reclamos y obligaciones contenidos y conocer sus capacidades para exigir derechos y ejercerlos.

Para ello será importante fijarse en las capacidades no solo en términos de posibilidad (¿qué se puede hacer?), sino también de las valoraciones que giran en torno a la realización de dicha capacidad (¿quiero? o ¿debo?). Todo esto alrededor de diferentes variables como recursos (financieros, técnicos y humanos), habilidades organizacionales, conocimiento de derechos, autoridad y responsabilidad / motivación / liderazgo.

En el caso del análisis de la capacidad de los titulares de deberes u obligaciones, habría que introducir de manera adicional a lo señalado

un análisis sobre la voluntad política de querer enfrentar el problema identificado en el diagnóstico y darle solución desde sus competencias. Una fuente complementaria que puede ayudar a entender la situación de derechos humanos a nivel país es el análisis del gasto público (porcentaje del presupuesto, por ejemplo) en programas relacionados con fortalecimiento institucional y desarrollo de capacidades de los titulares de derechos y de deberes en actividades específicas como consejería legal, abogacía, vocería, medidas de reparación cuando sea necesario, etcétera. Esta cuestión va de la mano con el número de políticas públicas que contienen explícitamente capacitación y sensibilización en derechos humanos.³⁷

1.3. EL PLAN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS COMO PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS CON ENFOQUE BASADO EN DERECHOS HUMANOS

El Plan Nacional de Derechos Humanos (PNDH) constituyó –al menos formalmente– un instrumento de política pública con implicancias a nivel social y normativo-institucional que pueden analizarse desde un punto de vista sociológico, en tanto encauza una serie de demandas de reconocimiento de derechos, y cuya ejecución pone en evidencia un tipo de relación entre el Estado –y sus instituciones públicas– y la sociedad y sus organizaciones representativas.

Dentro del marco conceptual descrito, el PNDH surge como un instrumento que cumple la función de ser hoja de ruta para que los diferentes sectores del Estado puedan desarrollar sus planes de trabajo durante el período cubierto por dicho instrumento. Esta idea ya había sido planteada como parte de las recomendaciones de Naciones Unidas desde comienzos de los noventa, cuando en la Cumbre Mundial de Viena de Derechos Humanos de 1993 se reafirmó que «la promoción y protección de los derechos humanos es una cuestión prioritaria para la comunidad internacional y que la Conferencia constituye una oportunidad única de efectuar un análisis exhaustivo del sistema internacional de derechos humanos y de los mecanismos de protección de los derechos humanos, a fin de potenciar y promover una observancia más cabal de esos derechos, en forma justa y equilibrada».³⁸

³⁷ Cf. HUMAN RIGHTS EDUCATION ASSOCIATES (HREA). *Guide for Applying Indicators within UN Human Rights Based Programming*, 2007, p. 17

³⁸ Declaración y Programa de Acción de Viena - Conferencia Mundial de Derechos Humanos. Viena, 14 a 25 de junio de 1993.

Es importante, además, resaltar la reunión de tres días para la región de América Latina y El Caribe organizada por la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos en Quito (Ecuador) del 29 de noviembre al 1 de diciembre de 1999. Dicho espacio se constituyó en un foro en el cual representantes de los Gobiernos, así como los representantes de las instituciones nacionales, organizaciones no gubernamentales, organizaciones regionales y subregionales y organismos de las Naciones Unidas, pudieron intercambiar experiencias en materia de derechos humanos como la realización de planes nacionales de acción, la generación de instituciones dedicadas al tema, la educación en derechos humanos y la promoción de los derechos de grupos en situación de vulnerabilidad. Una de las conclusiones de dicha reunión fue que el primer paso hacia la formulación de políticas nacionales coordinadas sobre los derechos humanos es la adopción de un plan nacional de acción cabal, eficaz y con perspectivas de sostenibilidad en el tiempo. Se concibe, entonces, al PNDH como el instrumento que dará mayor fuerza a la institucionalidad nacional ya existente para promover y proteger los derechos humanos y garantizar que la normatividad nacional sea coherente con las normas internacionales. Así, podemos decir que un PNDH utiliza a nivel de política de Estado los siguientes medios para conseguir sus objetivos:

- Fomenta la universalidad, independencia e indivisibilidad de los derechos humanos, incluidos los derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales, e incluso el derecho al desarrollo.
- Auspicia la firma y ratificación de tratados internacionales en materia de derechos humanos y posibilita su aplicación a nivel nacional.
- Promueve la presentación de los informes previstos en los tratados por Estados que son parte en instrumentos en materia de derechos humanos.
- Establece o refuerza la institucionalidad nacional o local que trabaja en el ámbito de los derechos humanos.
- Identifica las prioridades en materia de derechos humanos en un país, en particular si el proceso de elaboración de este ha sido plenamente participativo.

- Identifica resultados y señala las medidas necesarias para establecer programas nacionales de promoción y protección de los derechos humanos con el fin de aumentar los recursos nacionales.
- Otorga una mayor protección a grupos especialmente vulnerables de la sociedad y vela por que se tomen medidas eficaces para abordar la situación.
- Auspicia la diversidad de fuentes, enfoques, metodologías e instituciones en la esfera de los derechos humanos.
- Logra la mejora de la cooperación entre los organismos gubernamentales, las organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil.
- Logra que la perspectiva de género se integre en todas las actividades de derechos humanos.
- Establece la importancia de los derechos humanos para la democracia, el desarrollo sostenible, el imperio de la ley, el medio ambiente y la paz.
- Establece el papel de los derechos humanos como estrategia para la prevención de violaciones de esos derechos.
- Promueve y auspicia el análisis de los nuevos problemas en materia de derechos humanos.

Lamentablemente, como se verá en el siguiente capítulo, en el Perú el PNDH no produjo los resultados esperados. Esto se debió a una serie de factores políticos, sociales y técnicos que se analizarán en detalle.

Capítulo 2

El Plan Nacional de Derechos Humanos en el Perú

En el caso peruano, la situación política durante el Gobierno de Alberto Fujimori hizo imposible la materialización de los compromisos internacionales analizados en el capítulo precedente y, por tanto, imposibilitó el desarrollo de un plan de derechos humanos. Únicamente luego de la destitución de Fujimori³⁹ se creó un escenario para que el ordenamiento jurídico se adapte a los estándares internacionales en materia de derechos humanos. En este contexto, se podría decir que el PNDH surge así en una coyuntura de renovación democrática (a menos de cinco años de la transición democrática nacional) como un intento por tener un instrumento que transversalice el EBDH dentro de las políticas de gobierno.

2.1. CONTEXTO PERUANO: POSCONFLICTO Y REFORMA DEL ESTADO A PARTIR DE LAS RECOMENDACIONES DE LA COMISIÓN DE LA VERDAD Y RECONCILIACIÓN

Una de las peculiaridades del *Informe* de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR) en el Perú –frente a otros informes similares en países que han pasado por situaciones de violencia política– es que esta, además de investigar los hechos y sucesos del período de violencia, tuvo como parte de su mandato proponer recomendaciones de reformas institucionales que llevaran a establecer garantías de no repetición y que ayudaran a cerrar lo que el Informe Final llamó «las grandes brechas sociales e históricas de la sociedad peruana».⁴⁰ Ello en el entendido de que la posibilidad de superación del conflicto implica no solo atender las situaciones de graves violaciones de los derechos humanos cometidos por los actores del conflicto (que se traducen en las demandas de verdad, justicia y reparación de las víctimas y sus familiares), sino que además demanda una transformación en las relaciones entre el Estado y la sociedad. Es decir, se requiere un nuevo pacto social que se base en el respeto a la dignidad de las personas y que considere la necesidad de cerrar las situaciones de discriminación y exclusión social

³⁹ Si bien Alberto Fujimori envía su renuncia al Congreso, este decidió no aceptarla y lo destituyó el 21 de noviembre de 2000.

⁴⁰ COMISIÓN DE LA VERDAD Y RECONCILIACIÓN DEL PERÚ. *Informe Final*. Lima: CVR, 2003, tomo I, capítulo 1, p. 55.

que hizo posible que más del 80 % de las víctimas fatales del conflicto armado hayan pertenecido a los sectores más vulnerables de la sociedad nacional: indígenas andinos y amazónicos en situación de extrema pobreza. De allí la importancia que tendrá la recomendación de hacer una reforma democrática del Estado en varios niveles, empezando por lograr una presencia de la autoridad democrática, de servicio y de acceso a políticas públicas en todo país, pues se entiende que gran parte de los actos de impunidad y graves violaciones de los derechos humanos fueron posibles debido al total abandono del Estado de las zonas más empobrecidas del mundo rural nacional.

En ese sentido, una de las primeras recomendaciones de la CVR fue incentivar mecanismos de participación ciudadana para la toma de decisiones. Estos mecanismos resultan especialmente importantes en una sociedad pluricultural y con un enorme desprestigio de los partidos políticos. Esto impulsaría no solo la modernización del país, sino también, y especialmente, la integración en términos de ciudadanía y equidad, y afianzaría espacios de concertación y participación ciudadana de lucha contra la pobreza. El grueso de recomendaciones de reforma democrática giran en torno a los sectores justicia, defensa, educación e interior, lo cual busca afianzar en todos ellos la necesidad de un control y de valores democráticos, el ejercicio de la ciudadanía y el respeto por la diversidad. Para ello se definen dos grandes grupos de recomendaciones. Las primeras están vinculadas al campo de la justicia y la seguridad, en donde se recomienda la implementación de un sistema nacional de defensa de los derechos humanos mediante la creación de instancias especializadas en el ámbito policial, judicial y del Ministerio Público. Estas postulan, de manera particular, la necesidad de afianzar la institucionalidad democrática en el control del orden interno, con liderazgo político y con atención al sistema de administración de justicia en su papel de defensor de derechos fundamentales y del orden constitucional,⁴¹ y articular las políticas de defensa nacional con las de seguridad humana.⁴²

⁴¹ Se resaltó sobre todo la necesidad de desarrollar políticas y normas para la colaboración indispensable entre la Policía Nacional, los municipios; fortalecer la institucionalidad de las rondas y de los comités de autodefensa (CAD) –y en el mediano plazo, evaluar la formación de una policía rural–, adecuadamente reglamentada y de acuerdo a ley; y la justicia de paz. Para ello, se espera que se pueda mejorar el acceso a la justicia aumentando el número de defensores de oficio, dotar de recursos a los consultorios jurídicos populares, así como establecer un sistema de defensa de los derechos humanos en el ámbito policial, judicial y del Ministerio Público; especialmente en las zonas más golpeadas por la violencia. Eso supone también entender la pacificación nacional como un proceso de reconciliación entre el Estado y la sociedad, y un control democrático de las políticas de defensa, seguridad interna y ciudadana, y de política penitenciaria.

⁴² Además, plantea que debería ser el Ministerio de Defensa, y no las Fuerzas Armadas, el encargado de asumir los temas de seguridad nacional, siendo esta la máxima autoridad política y administrativa. Esto implicaría la subordinación del comando conjunto a una autoridad civil. En la misma línea, se plantea la necesidad de un control civil sobre la inteligencia militar en todas las fuerzas armadas, así como el reconocimiento constitucional en dos ámbitos diferentes: la defensa nacional y el orden interno.

El segundo grupo de recomendaciones se encuentra vinculado a las reformas específicas en educación y en visibilización e implementación de espacios y mecanismos para velar por los derechos de los pueblos indígenas. En este marco se propone una reforma en el sector educativo (es importante tener en cuenta que Sendero Luminoso nace y se reproduce en la comunidad educativa) basada en valores democráticos y de respeto a la diversidad y a los derechos humanos. Esto supone también cambiar los modelos pedagógicos marcados por un rol autoritario del profesor y donde la educación es vista como instrucción; afirmar la educación como un instrumento para lograr una conciencia de paz y el ejercicio de la ciudadanía, y adaptarla a la diversidad étnico-lingüística del Perú. Supone, también, una especial atención a programas de alfabetización a la mujer adolescente y adulta de los medios rurales. Uno de los puntos más críticos en este sentido es también la reconversión de un discurso lineal en donde deberían resaltarse los logros individuales y colectivos desde un enfoque de ciudadanía. Adicionalmente, se hace un llamado a la integración de los derechos de los pueblos indígenas y sus comunidades en el marco de la ley nacional, y a la creación de una institución estatal en materia indígena y étnica que facilite el proceso de interculturalidad en un país multicultural, plurilingüe y multiétnico, así como fortalecer a las organizaciones políticas y sociales para que cumplan funciones de intermediación entre el Estado y la sociedad.

Con este conjunto de recomendaciones, el *Informe Final* de la CVR insta a las autoridades competentes en estos temas fundamentales a hacer posible una presencia democrática del Estado en el territorio,⁴³ especialmente en las zonas rurales más empobrecidas, y que pueda garantizar la vigencia de los derechos humanos de todos. En este contexto, una de las posibilidades que surge como respuesta a las recomendaciones es la formulación de un PNDH que pudiera transversalizar el EBDH y la incorporación de agendas de derechos humanos en las políticas públicas que surgieron de la transición.

⁴³ Cf. COMISIÓN DE LA VERDAD Y LA RECONCILIACIÓN. Ob. cit., tomo IX, capítulo 2.

2.2. EL PROCESO DE ADOPCIÓN DEL PLAN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

La elaboración del PNDH estuvo a cargo del Consejo Nacional de Derechos Humanos (CNDH).⁴⁴ Este fue promulgado en el 2005 mediante el Decreto Supremo 017-2005-JUS.⁴⁵ Este documento buscaba constituirse como una política de Estado que expresara el compromiso, más allá del Gobierno de turno, a favor de un proceso de respeto y continuo fortalecimiento del pleno ejercicio de los derechos humanos en el país. En ese sentido, el objetivo principal del PNDH era servir como un instrumento orientador y normativo imprescindible para que el Estado desarrollara las políticas públicas con una perspectiva de derechos humanos.

2.2.1. La importancia de un adecuado estado de la cuestión para el diseño de la intervención.

El PNDH estuvo diseñado sobre la base de cuatro lineamientos estratégicos, que se traducían en objetivos estratégicos:

- Lineamiento estratégico 1: Institucionalizar y transversalizar el enfoque de derechos humanos en las políticas públicas.

⁴⁴ Órgano formado mediante el Decreto Supremo 012-86-JUS el 6 de septiembre de 1986 «como encargado de promover, coordinar y asesorar al Poder Ejecutivo para la tutela y vigencia plena de derechos fundamentales de las personas» (artículo 1). Esta misma norma crea la Secretaría Ejecutiva del Consejo Nacional de Derechos Humanos como órgano de apoyo técnico encargada de ejecutar las políticas y acciones determinadas por el Consejo. Su reglamento fue aprobado por la Resolución Ministerial 320.1-86-JUS del 14 de diciembre de 1986 en el que se establecieron tres funciones principales: contribuir a crear una conciencia funcional en torno a los derechos fundamentales, proporcionar al Poder Ejecutivo los elementos para ejercer una función preventiva y ayudar al desarrollo del Estado de derecho como garantía de la vigencia plena de los derechos humanos. En 1999 se publica la Ley 27234, que le asigna al Consejo la función de ejercer recomendaciones al presidente de la República sobre las políticas, acciones y medidas relativas a indultos, derechos de gracia o conmutación de penas. Ello vino acompañado con la emisión del Decreto Supremo 003-2000-JUS que establece que el Consejo estará formado por el ministro de Justicia, el presidente de la Comisión de Derechos Humanos, el presidente de la Comisión de Indulto y el secretario del Consejo. Al mismo tiempo, se formaría una Comisión de Derechos Humanos que actuaría como órgano de coordinación y que estaría conformada por el viceministro de Justicia y representantes de los ministerios de Relaciones Exteriores, Defensa, Interior, Economía, Educación y Salud; un representante de la Corte Suprema de Justicia, el fiscal de la Nación y la Iglesia católica. En el 2001, y una vez transcurrido el proceso de transición política luego de la caída del Gobierno fujimorista, la estructura del Consejo cambia y tiene como titulares a la cartera de Justicia, Relaciones Exteriores, Defensa, Interior, Educación, Salud, el nuevo Ministerio de la Mujer y Desarrollo Humano, así como la Defensoría del Pueblo en calidad de observador y la cooperación del Concilio Evangélico Peruano, la Conferencia Episcopal y la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos. Cf. CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS. *Evaluación del Plan Nacional de Derechos Humanos 2006-2011*. Lima: Ministerio de Justicia, 2010, pp. 4-6.

⁴⁵ Publicado el 11 de diciembre de 2005.

- Lineamiento estratégico 2: Contribuir a la difusión del enfoque basado en derechos humanos en las instituciones del Estado y la sociedad civil.
- Lineamiento estratégico 3: Asegurar la plena vigencia de los derechos humanos integrales.
- Lineamiento estratégico 4: Implementar políticas afirmativas a favor de los derechos de los sectores de población en condición de mayor vulnerabilidad, en condición de igualdad de trato y sin discriminación.

Estos lineamientos, a su vez, se dividían en resultados esperados, y para alcanzarlos demandaban la realización de actividades. Además de las 302 actividades que se desprenden del conjunto de lineamientos, el Plan mandó conformar cuatro instrumentos de gestión complementarios:

- Un Plan Nacional de Investigaciones Antropológicas Forense vinculado a los procesos de exhumación de la época del conflicto armado interno.
- Un Programa Nacional de Difusión del Plan que incluía la elaboración de seminarios (internacionales, nacionales, regionales y locales), campañas con la sociedad civil, alianzas con medios de comunicación, difusión en el portal del Estado y la elaboración de un programa nacional de difusión del Plan.
- Un Programa Nacional de Educación en Derechos Humanos vinculado a la incorporación de la temática de derechos humanos en sistemas curriculares, el desarrollo de una estrategia nacional de educación en derechos humanos y la formación de docentes en el tema.
- Un Programa Nacional de capacitación para institucionalizar y transversalizar el EBDH que requería la formación de un equipo impulsor del proceso de formación, talleres de capacitación en dicho enfoque para el desarrollo y políticas públicas, así como el desarrollo de planes estratégicos, operativos, programas o proyectos de los sectores.

En términos técnicos, el Plan se proyectaba como un instrumento intersectorial y que tenía como espacio de coordinación el CNDH, el

cual estaba formado por representantes del Ejecutivo, un observador, la Defensoría del Pueblo y tres miembros de la sociedad civil: un representante de la Iglesia católica y la Iglesia evangélica a través del Consejo Episcopal de Acción Social y el Concilio Nacional Evangélico, respectivamente, y un representante de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos que agrupaba en ese momento a 68 organismos de derechos humanos entre organizaciones no gubernamentales y organizaciones sociales. Formalmente, el Plan tenía una vigencia de cinco años, hasta el 2010, pero fue prorrogado hasta el 31 de diciembre de 2011 bajo el argumento que debía diseñarlo y aprobarlo el Gobierno entrante.⁴⁶

2.2.2. Balance sobre las limitaciones del proceso de diseño e implementación

Una de las críticas más usuales que se le ha hecho a la experiencia del PNDH⁴⁷ es que si bien el texto fue producto de un proceso de audiencias públicas y de consultas con la población a nivel descentralizado, la organización de las audiencias no permitió una adecuada metodología para el levantamiento de la información.⁴⁸ Además, el producto final de las llamadas audiencias no fue devuelto a la sociedad, por lo cual no hubo posibilidad de usar dicha información como línea de base para acciones de rendición de cuentas y/o vigilancia ciudadana. Esto traería como consecuencia que, finalmente, el PNDH no fuera asumido como una política pública que comprometiera al Estado para su implementación y consiguiente dotación de recursos.⁴⁹

Asimismo, en su versión final, el PNDH careció de indicadores de gestión, así como del establecimiento de una institucionalidad que monitoreara y vigilara el propio proceso de implementación. De ahí la dificultad de hacer un seguimiento sucinto acerca de sus niveles de cumplimiento, por lo cual lo que presentamos a continuación es una aproximación a los

⁴⁶ Decreto Supremo 021-2010-JUS, publicado el 29 de diciembre de 2010.

⁴⁷ Hallazgo preliminar sobre la base de las entrevistas realizadas a actores de la sociedad civil y de representantes del propio Estado.

⁴⁸ Es importante señalar que el IDEHPUCP estuvo a cargo de la sistematización de los resultados de las audiencias para el Plan Nacional de Derechos Humanos 2006-2010.

⁴⁹ Aunque este punto excede el alcance de esta investigación, sería muy interesante poder medir el impacto de los procesos de participación «amplios» en términos de eficiencia y eficacia de las políticas públicas. Tenemos la impresión de que si los procesos muy participativos no cuentan con una respuesta institucional organizada que les dé soporte en el mediano plazo, terminan generando frustración y desconfianza de los participantes.

niveles de cumplimiento según las fuentes disponibles. Esto se encuentra vinculado, además, a la dificultad sobrevenida de asignar presupuesto para el cumplimiento de las medidas en tanto que no era posible trazar objetivos concretos y mensurables. Como se verá más adelante, ello trajo consigo que aquellos aspectos que fueron cumplidos en el PNDH fueron actividades realizadas por los diversos sectores, en muchos casos con muy buena voluntad, pero sin una articulación bajo el paraguas del PNDH.

Dejando de lado cuestiones vinculadas al diseño de la política, y poniendo énfasis en el proceso de implementación, la primera constatación está vinculada con una débil apropiación del instrumento por los sectores que eran responsables de su ejecución. Esto pone en evidencia, como se ha señalado, las debilidades estructurales del Estado para vincular acciones intersectoriales y establecer liderazgos políticos para el trabajo concertado dentro del Estado. Pero también evidencia una debilidad vinculada al trabajo en coordinación con la sociedad civil dentro de los espacios institucionalizados como el propio CNDH que, de acuerdo con la norma de su creación, la sociedad civil era representada solo por tres delegados –dos miembros de la Iglesia católica y evangélica, respectivamente, y uno de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos–, quienes tenían voz pero no voto en la toma de decisiones. Pero en el 2008, durante el Gobierno de Alan García, y por medio del Decreto Supremo 008-2008-JUS,⁵⁰ se modificó el artículo 9 del reglamento del CNDH. Dicha modificatoria trajo como consecuencia la suspensión de los organismos de la sociedad civil que participaban en calidad de invitados bajo el argumento de que estas instituciones no gubernamentales –en particular la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos– no se encontraban obligadas a guardar reserva de la información confidencial a la que tienen acceso,⁵¹ haciendo clara referencia a la discusión de los casos que se litigaban en el sistema interamericano y en los cuales las organizaciones de derechos humanos miembros de la Coordinadora eran parte de la defensa civil de las víctimas. Esta situación motivó la queja de organismos de derechos humanos. No obstante los reclamos de las organizaciones, la situación se mantuvo durante tres de los cinco años de la implementación del PNDH, y se modificó recién el 12 de

⁵⁰ Publicado el 27 de abril de 2008.

⁵¹ Cf. CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS. *Evaluación del Plan Nacional de Derechos Humanos 2006-2011*, p. 6.

marzo de 2011⁵² en una coyuntura electoral de cambio de Gobierno. Por medio de esta modificación, las organizaciones sociales regresaron al seno del Consejo, y se sumaron como miembros plenos los ministerios de Trabajo y Promoción Social, Ambiente y Energía y Minas, así como un representante de la Presidencia del Consejo de Ministros.⁵³

Un PNDH supone justamente asumir los derechos humanos como un elemento transversal de otras políticas no vistas tradicionalmente como sociales (como, por ejemplo, las de desarrollo empresarial, de seguridad pública, etcétera) y que suponen un desarrollo de capacidades y una asignación de recursos propia para su traducción dentro de las políticas sectoriales. Sin esta transversalización no podrán desarrollarse instrumentos de planificación y de gestión institucional. En este sentido, un segundo factor está relacionado con la falta de funcionamiento del CNDH como espacio de coordinación intersectorial. En su propio Informe de Transferencia de Gestión al 2011, se menciona que dicho órgano se reunió solamente seis veces; todas ellas ocurrieron entre el 2001 y el 2010.⁵⁴ Es decir, durante sus primeros cuatro años de funcionamiento, el CNDH no sesionó. El mismo Informe también menciona que hubo un recorte presupuestal del 40 %, aunque no da detalles del período en que este se dio entre el 2005 y el 2011.⁵⁵ Esto evidencia la falta de voluntad política en la implementación del PNDH durante el Gobierno aprista.

La puesta en evidencia de la debilidad del propio CNDH como órgano con poder político para convocar eficientemente al resto de sectores para lograr el cumplimiento de los compromisos asumidos en políticas intersectoriales y la debilidad de las propias organizaciones de sociedad civil para articularse frente a una agenda de mediano plazo que por definición será parcial y de avance gradual (sumado a la falta de impulso del Estado de fortalecer a este actor) lleva a repensar cuáles son las agendas prioritarias en temas de derechos humanos que desean abarcarse en un período político determinado, con recursos limitados y bajo competencias delimitadas por el propio ordenamiento del Estado.

⁵² Decreto Supremo 002-2011-JUS, publicado el 20 de abril de 2012.

⁵³ Cf. CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS. *Informe para transferencia de Gestión-Consejo Nacional de Derechos Humanos*. Lima: Ministerio de Justicia, 2011, p. 6.

⁵⁴ Cf. ib. p. 6.

⁵⁵ Cf. ib., p. 8.

Si bien al término de la vigencia del PNDH, se realizó una evaluación de este por parte de la Secretaría Ejecutiva del CNDH, este documento, más que una evaluación, es una sistematización de las acciones llevadas a cabo por el Estado en función a los informes derivados de los sectores involucrados en cada lineamiento y carece de indicadores cuantitativos.⁵⁶ Sin embargo, su falta de cuantificación hace imposible que podamos hacer una estimación objetiva acerca del cumplimiento de las actividades previstas en el Plan. De esta sumatoria de acciones aisladas, también da cuenta el documento de evaluación elaborado por el Centro de Políticas Públicas y Derechos Humanos Perú Equidad⁵⁷ y que estuvo a cargo de una consultoría financiada por la Embajada del Reino de los Países Bajos y la Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo.⁵⁸ Si bien este estudio cuantificó actividad por actividad y permite aproximarnos a los niveles de cumplimiento en relación con el logro de resultados de cada lineamiento estratégico, no es posible advertir que este cumplimiento, ya de por sí bastante bajo, responda a una estrategia articulada por parte del Estado.

⁵⁶ Cf. ib., p. 7. De acuerdo con dicho Informe se produjeron cerca de 46 000 materiales educativos vinculados a material de difusión en derechos humanos y 54 000 cartillas vinculadas al Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer. También se formularon 98 informes vinculados al seguimiento y a la solicitud de instancias nacionales e internacionales en derechos humanos en las siguientes áreas:

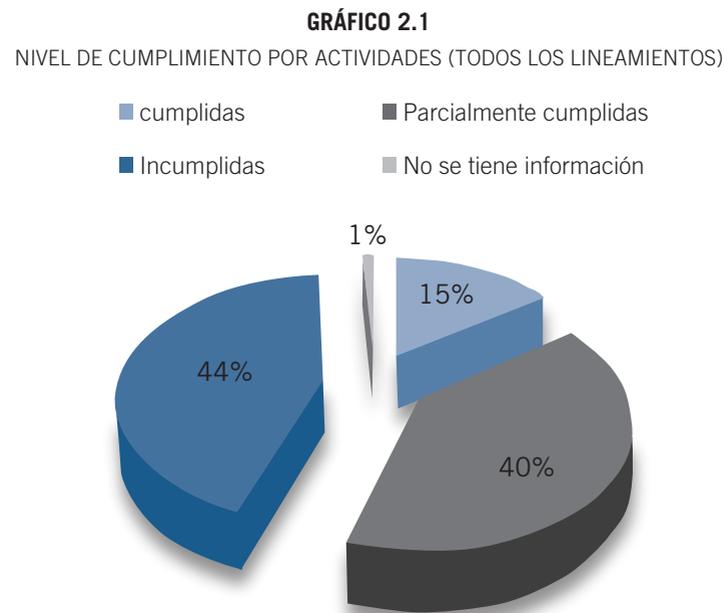
- Seguimiento de denuncias de violaciones de derechos humanos en el ámbito interno
- Por requerimiento de organismos internacionales
- Sobre denuncias a violaciones de los derechos humanos en el ámbito interno y externo
- Informes periódicos (Examen Periódico Universal)
- De participación ante la comisión de indicadores
- En el marco de la participación en el Plan de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres
- En el marco de la participación en el Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer

Por otro lado, el CNDH también emitió dos opiniones a proyectos de ley a través de la Dirección de Promoción y Difusión de los Derechos Humanos: al «Proyecto de declaración en contra de la reducción de edad para efectos de la aplicación de la ley penal a adolescentes», el 2007 y al Proyecto de Ley 1954-2007-CR, «Reforma constitucional contra delitos de corrupción de funcionarios públicos», el 2008. Asimismo, se elaboraron dos proyectos de ley vinculados al «Mecanismo Nacional de Prevención» y la «Defensa de Víctimas en caso de Violación de Derechos Humanos», que se dejaron en el seno del Consejo de Ministros. También se participó de manera activa en el diseño de planes nacionales monitoreados por el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, como el Plan contra la Violencia hacia la Mujer, el Plan Nacional de Acción por la Niñez y Adolescencia y el Plan Nacional de Apoyo a la Familia, asimismo se participó en la Conformación del Grupo de Trabajo encargado de dar impulso a la elaboración del Plan Nacional de Educación de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario en el 2010. Finalmente, el Consejo suscribió convenios con el Instituto Interamericano de Derechos Humanos en el 2010 y con el Ministerio Público en el 2011, pero no se tiene detalles de los contenidos de estos.

⁵⁷ Cf. <<http://www.equidad.pe/>>. Consulta: 19 de febrero de 2014.

⁵⁸ Esta iniciativa se hizo a nombre del llamado Grupo Impulsor del Plan Nacional de Derechos Humanos, entre los que se encontraban la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, Amnistía Internacional, la Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (Capítulo Peruano), el MPQNSR y el CEDAL.

De acuerdo con Perú Equidad, sobre la base de cuatro lineamientos estratégicos del PNDH se programaron un total de 302 actividades. Viendo los niveles generales de cumplimiento, podemos constatar que del total de actividades programadas casi un 85 % no se hicieron o se hicieron parcialmente.

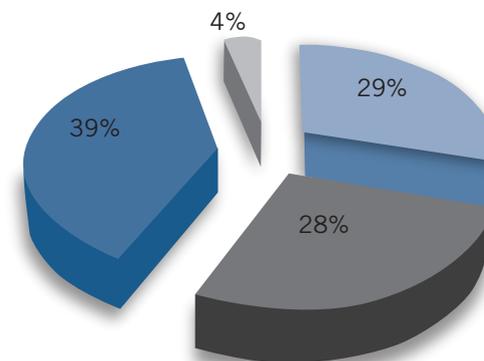


Fuente: PERÚ-EQUIDAD. *Sacando cuentas para seguir progresando. Lo que se hizo y no se hizo del Plan Nacional de Derechos Humanos 2006-2010*. Lima: Centro de Política Públicas Perú Equidad, 2011.

Elaboración propia

Esta proporción se mantiene si se hace el análisis por lineamiento. Es decir, en los cuatro lineamientos el mayor porcentaje de actividades no se cumplieron plenamente.

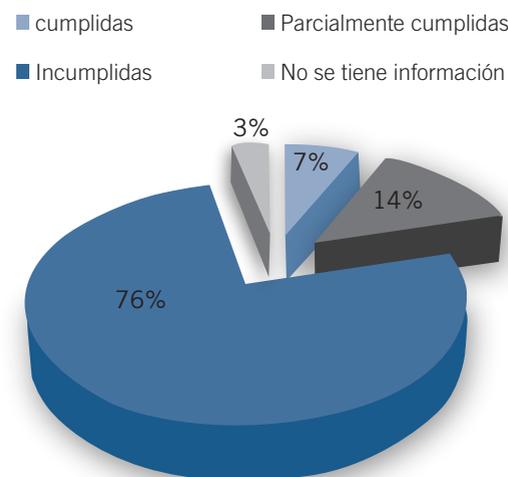
GRÁFICO 2.2
NIVEL DE CUMPLIMIENTO DEL PNDH EN EL LINEAMIENTO 1



Fuente: PERÚ-EQUIDAD. *Sacando cuentas para seguir progresando. Lo que se hizo y no se hizo del Plan Nacional de Derechos Humanos 2006-2010*. Lima: Centro de Política Públicas Perú Equidad, 2011.

Elaboración propia

GRÁFICO 2.3
NIVEL DE CUMPLIMIENTO DEL PNDH EN EL LINEAMIENTO 2

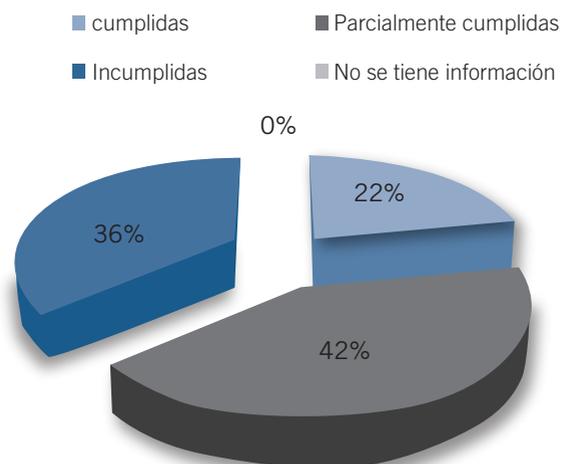


Fuente: PERÚ-EQUIDAD. *Sacando cuentas para seguir progresando. Lo que se hizo y no se hizo del Plan Nacional de Derechos Humanos 2006-2010*. Lima: Centro de Política Públicas Perú Equidad, 2011.

Elaboración propia

GRÁFICO 2.4

NIVEL DE CUMPLIMIENTO DEL PNDH EN EL LINEAMIENTO 3

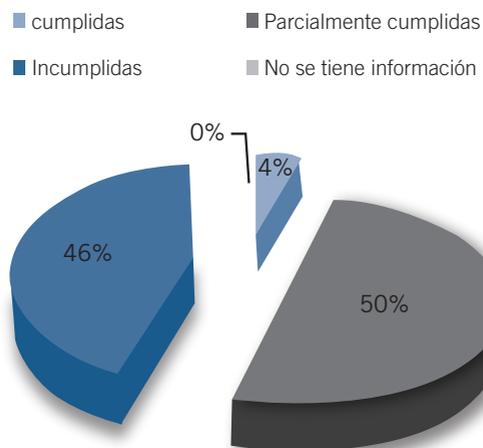


Fuente: PERÚ-EQUIDAD. *Sacando cuentas para seguir progresando. Lo que se hizo y no se hizo del Plan Nacional de Derechos Humanos 2006-2010*. Lima: Centro de Política Públicas Perú Equidad, 2011.

Elaboración propia

GRÁFICO 2.5

NIVEL DE CUMPLIMIENTO DEL PNDH EN EL LINEAMIENTO 4



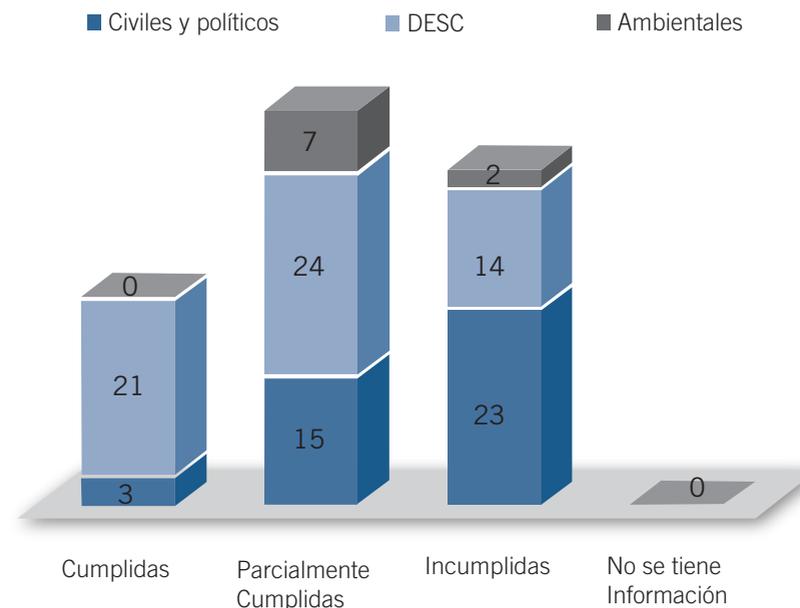
Fuente: PERÚ-EQUIDAD. *Sacando cuentas para seguir progresando. Lo que se hizo y no se hizo del Plan Nacional de Derechos Humanos 2006-2010*. Lima: Centro de Política Públicas Perú Equidad, 2011.

Elaboración propia

En el caso del Lineamiento 3: Derechos humanos integrales, si hacemos un desagregado por categoría de derechos, encontramos niveles significativos de incumplimiento.

GRÁFICO 2.6

NIVEL DE CUMPLIMIENTO DEL PNDH DEL LINEAMIENTO 3 (DESAGREGADO POR CATEGORÍAS DE DERECHOS)



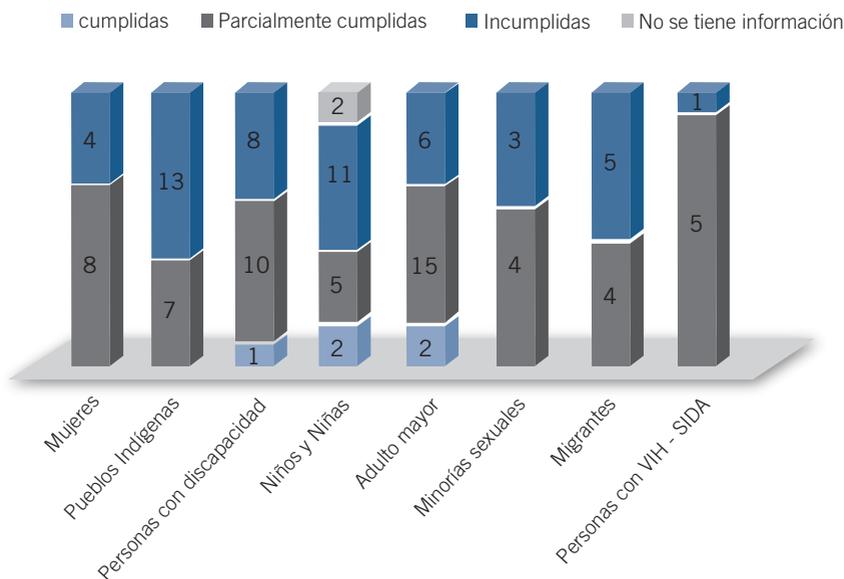
Fuente: PERÚ-EQUIDAD. *Sacando cuentas para seguir progresando. Lo que se hizo y no se hizo del Plan Nacional de Derechos Humanos 2006-2010*. Lima: Centro de Política Públicas Perú Equidad, 2011.

Elaboración propia

Esta tendencia se repite en el caso del Lineamiento 4: Derechos de grupos específicos.

GRÁFICO 2.7

NIVEL DE CUMPLIMIENTO DEL PNDH DEL LINEAMIENTO 3
(DESAGREGADO POR GRUPOS DE DERECHOS ESPECÍFICOS)



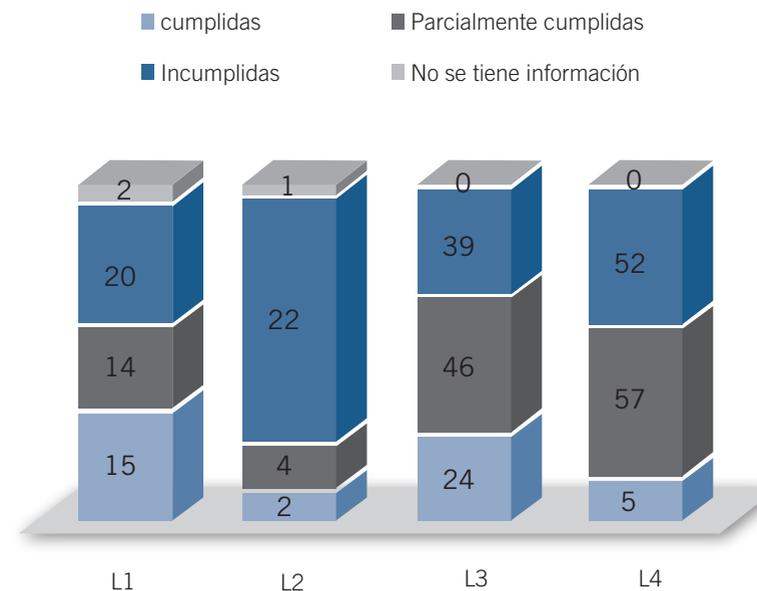
Fuente: PERÚ-EQUIDAD. *Sacando cuentas para seguir progresando. Lo que se hizo y no se hizo del Plan Nacional de Derechos Humanos 2006-2010*. Lima: Centro de Política Públicas Perú Equidad, 2011.

Elaboración propia

Si se comparan los niveles de cumplimiento con la carga de actividades programadas, encontramos que no existe una relación entre las variables «muchas actividades» y «bajo cumplimiento». Así, por ejemplo, respecto del lineamiento que más actividades programadas tuvo (Lineamiento 1, con el 38 % de las actividades), se verifica un cumplimiento del 29 % de sus actividades. Por su parte, el Lineamiento 2 (con 10 % de actividades) se cumplió en un 7 %; el Lineamiento 3 (con el 35 % de actividades), en un 22 %; y el Lineamiento 4 (con el 38 % de actividades) solo se cumplió en un 4 %.

GRÁFICO 2.8

CUMPLIMIENTO DE ACTIVIDADES
(DESAGREGADO POR LINEAMIENTO)



Fuente: PERÚ-EQUIDAD. *Sacando cuentas para seguir progresando. Lo que se hizo y no se hizo del Plan Nacional de Derechos Humanos 2006-2010*. Lima: Centro de Política Públicas Perú Equidad, 2011.

Elaboración propia

Un tercer factor que limitó la implementación del PNDH es sin duda el débil desarrollo de capacidades dentro del sector público para su ejecución. Si bien existe información sobre la producción de talleres y materiales educativos, no existe evidencia de que esto fuera parte de un proceso planificado que busque generar un impacto a corto y mediano plazo. La mayoría de las acciones estuvieron vinculadas a una difusión y sensibilización general en torno a los derechos humanos (que podríamos vincular a actividades del Lineamiento 2: Contribuir a la difusión del enfoque de derechos humanos en las instituciones del Estado y la sociedad civil), pero no es posible identificar programas orientados a la formación de capacidades de funcionarios públicos en materia de gestión de políticas con enfoque de derechos.

CUADRO 2.1

NÚMERO DE TALLERES REALIZADOS Y DE ASISTENTES ENTRE 2006-2011

REGIONES	NÚMERO DE TALLERES	NÚMERO DE ASISTENTES
Lima y Callao	22	3946
Interior del país	15	2694
Total	37	6640

Fuente: CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS. *Informe para transferencia de gestión - Consejo Nacional de derechos Humanos*. Lima: Ministerio de Justicia, 2011.

Finalmente, hay que destacar que cuando en el 2007, vía Decreto Supremo 027-2007-PCM, se decretaron las políticas nacionales de obligatorio cumplimiento para las entidades del Gobierno nacional, no se incluyó ni a nivel programático ni a nivel declarativo el contenido del Plan. Este punto se retomará en el siguiente acápite.

En este sentido, los hallazgos nos llevan a constatar que el PNDH no llegó a constituirse como un instrumento real de decisión pública debido a una sumatoria de factores de diversa naturaleza –técnico-administrativos, políticos y sociales– y que tiene que ver no solo con una débil voluntad política para el desarrollo de dispositivos operacionales (planes operativos, presupuestos, cronograma de actividades, espacios de coordinación, etcétera) que transversalicen el EBDH dentro de otros planes o programas de gobierno.

2.3. TAREAS PENDIENTES: EL PLAN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS 2011-2016

Como se ha señalado, la vigencia del PNDH se extendió hasta el 31 de diciembre de 2011⁵⁹ para que fuera el nuevo Gobierno quien delimitara los lineamientos que se deberían seguir en la segunda versión de dicho instrumento. Antes de la culminación del Gobierno de Alan García, el entonces secretario ejecutivo, Stephen Haas, realizó el «Informe respecto a la evaluación del seguimiento del Plan Nacional de Derechos Humanos 2006-2011», en el cual se dan una serie de recomendaciones institucionales

y de proceso político-institucional en el marco de la elaboración del nuevo Plan. Sus recomendaciones pueden resumirse en las siguientes:

a. Propuestas institucionales

- Crear el despacho viceministerial de derechos humanos como medida para tener refuerzo institucional en el Estado, y en el Ejecutivo en particular en el ámbito de las políticas en derechos humanos.
- Fortalecer el CNDH y convertirlo en un organismo técnico especializado que convoque a funcionarios de alto nivel –como viceministros– y que vaya de la mano con una reforma de la Secretaría Ejecutiva del Consejo con la incorporación de tres direcciones: la Dirección de Difusión, Promoción y Capacitación en Derechos Humanos; la Dirección de Asuntos Internacionales; y la Dirección de Investigación, Seguimiento y Monitoreo del Plan Nacional de Derechos Humanos, así como la incorporación de un representante del Poder Ejecutivo.

b. Propuestas de procesos político-institucionales

- Articular el Plan Nacional con los otros niveles de gobierno –regional y local– y trascender las obligaciones del Ejecutivo. Para ello se propone la creación de Concejos Regionales de Derechos Humanos y la elaboración de planes regionales y locales.
- Promover una articulación con las políticas que nacen del espacio del Acuerdo Nacional, las «Políticas de Obligatorio Cumplimiento» (Decreto Supremo 027-2007-PCM) y el Plan Bicentenario, bajo la búsqueda de principios de coherencia y consenso en las políticas nacionales.
- Establecer una alianza estratégica con el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) para canalizar recursos dirigidos a apoyar el seguimiento, el monitoreo y la implementación. Esto ayudaría especialmente a fortalecer la difusión del Plan Nacional en todos los niveles del Estado.
- Incorporar responsabilidades específicas aplicables al Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial –entre otros organismos– según competencias institucionales para asegurar responsabilidades en su cumplimiento.

⁵⁹ Decreto Supremo 021-2011-JUS, publicado el 29 de diciembre de 2010.

- Recuperar la confianza con los organismos de la sociedad civil y fortalecer el CNDH como un espacio para la concertación y el diálogo.

Por medio de la Ley 29809, Ley de Organización del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, se reformó el Ministerio de Justicia, el cual es hoy el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUS), y se conformó el Viceministerio de Derechos Humanos.⁶⁰ Esta instancia tiene bajo su jurisdicción la Dirección de Políticas y Gestión en Derechos Humanos y la Dirección de Asuntos Internacionales, y coordina la Secretaría Técnica del CNDH, la Comisión de Derechos Humanitario (CONADIH) y la Comisión Nacional contra la Discriminación. La principal tarea del Viceministerio de Derechos Humanos es el diseño de políticas en derechos humanos a nivel nacional, así como asesorar al CNDH en el proceso de elaboración del PNDH.⁶¹

En este contexto institucional, desde inicios del 2012 comenzó un nuevo proceso de consulta ciudadana para el establecimiento de una agenda común que sirva de diagnóstico sobre el cual elaborar una propuesta de Plan Nacional. De esta manera, entre marzo y agosto de 2012 se realizaron 21 audiencias descentralizadas⁶² que permitieran elaborar un diagnóstico colectivo de los principales problemas en derechos humanos que debería abordar el Plan.⁶³

No obstante, se debe precisar que la metodología planteada por las audiencias no permitió un desarrollo cuantitativo de las demandas en derechos (no se trabajó con metodología de muestreo ni se mapearon las características del grupo asistente a cada audiencia), sino que estuvieron diseñadas solamente para hacer un análisis cuantitativo de estas. En concreto, a cada participante se le entregó una carpeta con las preguntas motivacionales que se desarrollarían en el taller y dos juegos de fichas de colores (una para

⁶⁰ Ley 29809, Ley de Organización del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, publicada el 8 de diciembre de 2011.

⁶¹ Ley 29809, artículo 12.

⁶² Las audiencias cubrieron las regiones de Áncash, Apurímac, Arequipa, Ayacucho, Cajamarca, Callao, Cusco, Huánuco, Ica, Junín, Lambayeque, Lima centro, Lima este, Lima norte, Lima provincias, Lima sur, Loreto, Madre de Dios, Piura, Puno y San Martín.

⁶³ El IDEHPUCP estuvo a cargo de sistematizar la información recogida en las audiencias y estuvo presente en calidad de observador en varias de ellas.

derechos civiles y políticos, y otra para derechos económicos, sociales, culturales, colectivo y ambientales). Las preguntas motivacionales fueron las siguientes:

- ¿Cuáles son los principales problemas no resueltos en el campo de los derechos humanos? Indica causas.
- ¿Cuáles son las medidas propuestas que el Estado debe adoptar para superar dichos problemas?
- ¿Cuáles son las instancias del Estado que deben atender tales medidas prioritarias?
- ¿Cuáles son los compromisos de acción que las distintas expresiones de la sociedad civil están dispuestas a asumir para la posterior implementación del Plan Nacional de Derechos Humanos 2012-2016?

Estas preguntas debían abordarlas los participantes en grupos de trabajo de diez o más personas. De esta manera, cada grupo elaboraba dos papelógrafos de forma colectiva y respondían a las cuatro preguntas motivadoras. Sin embargo, la preparación de la población que asistió a las audiencias para abordar estas preguntas no era la adecuada. Tampoco existía un equipo del Ministerio de Justicia que pudiera reorientar las opiniones de los participantes a efectos de traducirlas en demandas concretas de derechos humanos. Durante las audiencias se presentaron diversas situaciones en las que se tuvo mucha dificultad para orientar a los participantes y ayudarlos a explicitar sus demandas y medidas propuestas. Muestra de esto son las numerosas indeterminaciones que se presentaron en las tarjetas y papelógrafos trabajados en las audiencias y que dificultaron la identificación de los derechos principalmente afectados y las causas de estos. Por todo ello, se recomienda que en el próximo proceso la capacitación tenga mayor duración para que se puedan brindar las herramientas conceptuales y metodológicas pertinentes.

En ese sentido, con la finalidad de contrastar y complementar estos hallazgos, se debieron planificar y diseñar los instrumentos para el recojo de información cualitativa, de manera que el desarrollo de las audiencias y los grupos focales pudiera traer mejores resultados. En concreto, debió ponerse especial atención en el rol de los capacitadores, de los grupos impulsores, del equipo técnico, del equipo de sistematización, del MINJUS, de los procesos

de planificación, del presupuesto, de la organización, de la convocatoria, del recojo de información, de la sistematización, entre otros.

Asimismo, hubiera sido necesario que el recojo de la información se fortaleciera con información cuantitativa. Para esto sería importante elaborar una encuesta que permita, a partir de la determinación de una muestra representativa en las diferentes regiones del país, construir indicadores e índices sobre la percepción de la situación de los derechos humanos. Además, sería deseable complementar esta información con estadísticas recogidas sobre el estado de la cuestión en la situación de los derechos humanos en el país (variables de pobreza, corrupción, educación, salud, trabajo, discriminación, etcétera).

Finalmente, en torno a la inclusión de diferentes grupos en las audiencias, si bien el proceso resultó inclusivo en términos de género, no es posible medir la inclusión respecto de otros grupos debido a que la ficha no permitía recoger información sobre el tipo de organización, si posee o no discapacidad, si se autoidentifica con un pueblo o comunidad indígena, entre otros. No obstante, a nivel de inclusión de personas con discapacidad, es posible señalar que de manera generalizada los locales en los que se llevaron a cabo las audiencias no resultaban accesibles y no se contaba con intérprete de señas para participantes sordos. Además, tampoco se contaba con intérprete en quechua.

En este proceso, se conformó un grupo de organizaciones y especialistas de la sociedad civil que dio lugar a un Grupo Impulsor del Plan Nacional –constituido por organizaciones, entre las que figuraban la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, el Centro de Políticas Públicas Perú-Equidad, el Movimiento Ciudadano Para Que No Se repita (MPQNSR), entre otros actores de la sociedad civil– que elaboró una propuesta que pudiera revisar y comentar el CNDH. La propuesta se entregó al MINJUS en noviembre de 2012.⁶⁴

No obstante, a finales del 2013, el nuevo Viceministerio de Derechos Humanos tomó el liderazgo del proceso y elaboró una nueva propuesta del PNDH para su aprobación por el Ejecutivo que fuera más consensuada con

⁶⁴ Entrevista a Javier Mujica, presidente de Perú Equidad, realizada el 10 de septiembre de 2013.

los sectores.⁶⁵ Durante la entrevista que se realizó a Salvador Herencia, este señaló que la propuesta final ya habría sido aprobada por los sectores involucrados en el CNDH y por la Presidencia del Consejo de Ministros, y que la versión final estaría en manos de la Presidencia de la República para su aprobación final.⁶⁶ No obstante, de acuerdo con lo señalado por Roger Rodríguez, director de derechos humanos del Ministerio de Justicia, la versión final del Plan Nacional estaría lista desde diciembre de 2012 y habría estado durante más de un año en proceso de consulta en la Presidencia del Consejo de Ministros debido a la falta de acuerdo en los capítulos relacionados con derechos sexuales y reproductivos de las mujeres y de derechos civiles de la población de lesbianas, gais, bisexuales y transexuales (LGBT).⁶⁷

Más allá de las demoras en la aprobación del instrumento, y aunque resulta positivo que el PNDH que sea aprobado para el próximo período se encuentre consensuado con los sectores (y supere una de las falencias del PNDH anterior), es preocupante que esta coordinación al interior del Estado no se haya dado paralelamente con el proceso participativo de audiencias que se realizó durante el 2012. De acuerdo con Roger Rodríguez,⁶⁸ si bien el MINJUS ha elaborado una propuesta, resulta altamente probable que la versión final del PNDH sea probada con lineamientos similares a los de su antecesor: *a) Derechos civiles y políticos; b) Derechos económicos, sociales y culturales; c) Plan Nacional de Educación; y d) Grupos en situación de vulnerabilidad.* No obstante, dado que a la fecha no se ha hecho público ningún documento, no queda claro si la propuesta elaborada por el MINJUS será sustancialmente diferente a la presentada en el 2012. En caso de que no lo sea, implicará un retraso innecesario, puesto que las coordinaciones y validaciones debieron realizarse paralelamente.

Por otro lado, respecto de este consenso intersectorial, Rodríguez señaló la necesidad de que sea aprobado por un Decreto Supremo de la Presidencia del Consejo de Ministerio, pues uno de los motivos de la baja eficacia del PNDH anterior fue haberlo aprobado a través de un Decreto Supremo que

⁶⁵ Entrevista a Salvador Herencia, asesor del viceministro de derechos humanos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, realizada el 30 de septiembre de 2013. Entrevista a Roger Rodríguez, director de derechos humanos del MINJUS, realizada el miércoles 5 de febrero de 2013.

⁶⁶ Entrevista a Salvador Herencia.

⁶⁷ Entrevista a Roger Rodríguez.

⁶⁸ Entrevista a Roger Rodríguez.

solo vinculó al MINJUS, por lo que no hubo compromiso institucional de otros sectores del Ejecutivo y no expresó sus visiones.

Al respecto cabe reiterar que las Políticas Nacionales de Obligatorio Cumplimiento, aprobadas por Decreto Supremo de la Presidencia de Consejo de Ministros, no incorporaron los lineamientos del PNDH, por lo que no podría afirmarse un compromiso de dicha institución con el proceso. Asimismo, debe tenerse presente que al interior del MINJUS se alberga al CNDH. Este es un espacio intersectorial encargado de emitir opiniones y brindar asesoramiento al Poder Ejecutivo en el desarrollo de políticas públicas, programas, proyectos y planes de acción y estrategias en materia de derechos humanos, especialmente referido al PNDH.⁶⁹ En ese sentido, siendo el PNDH el instrumento idóneo para la elaboración de políticas públicas en la materia, y siendo el CNDH el espacio representado por los diferentes sectores del Ejecutivo a cargo de dicha tarea, no se comprende cómo el que fuera aprobado por Decreto Supremo sirve de justificación para su incumplimiento.

2.4. PERSPECTIVAS PARA LA APLICACIÓN DEL ENFOQUE BASADO EN DERECHOS HUMANOS: A DOS AÑOS DE CONFORMADO EL VICEMINISTERIO DE DERECHOS HUMANOS

Como se ha señalado en el acápite anterior, al 2014 aún no se cuenta con un PNDH aprobado siquiera en una versión preliminar. Ante esto, la Dirección de Derechos Humanos ha impulsado acciones alternativas que permitan avanzar con la agenda de derechos humanos a nivel nacional. Así, durante el 2013 se impulsó una encuesta nacional de derechos humanos que ha servido como base para la elaboración de una campaña nacional de sensibilización en la importancia de los derechos humanos⁷⁰ y un Observatorio de Derechos Humanos.⁷¹ No obstante, llama la atención que dicho Observatorio tenga por finalidad ser una herramienta que permita la difusión y seguimiento del Plan Nacional de Derechos Humanos 2013-2016, cuando al 2014 dicho instrumento aún no ha sido adoptado. Por otro lado, de acuerdo con la

⁶⁹ Resolución Ministerial 0167-2012-JUS, Reglamento interno del Consejo Nacional de Derechos Humanos, artículo 2. Publicada el 3 de julio de 2012.

⁷⁰ Para mayor referencia, cf. <www.tengoderecho.pe>.

⁷¹ Cf. <<http://observatoriorederechoshumanos.pe/>>. Consulta: 19 de febrero de 2014.

información disponible en el sitio web del Observatorio, este contiene la siguiente información:

- Sistematización de tratados internacionales y jurisprudencia relativa a los derechos humanos.
- Sistematización de legislación en materia de derechos humanos clasificada por temas.
- Elaboración de estándares internacionales y lineamientos sobre el contenido de derechos humanos específicos.
- Documentos de trabajo formulados entre el MINJUS y otros órganos competentes sobre el enfoque de derechos humanos en una política pública.
- Un informe periódico sobre el avance del Estado peruano en el ámbito de los derechos humanos construido con la información proporcionada por los órganos del Estado.

Dada la naturaleza de la web (ser un observatorio, y no un espacio académico), de este listado de información, lo realmente útil para el ciudadano serán los documentos de trabajo de las entidades del Estado sobre derechos humanos en policías públicas y los reportes de avance en la materia. A la fecha de la elaboración de este documento,⁷² dicha información no se encontraba disponible.

Por otro lado, cabe resaltar que el Viceministerio de Derechos Humanos ha venido celebrando alianzas institucionales con diversos actores. Por ejemplo, se viene impulsando un convenio de colaboración con los Gobiernos regionales de Ica, Loreto y La Libertad para la promoción de políticas de derechos humanos en la región, así como con la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR para la capacitación de los futuros gerentes y servidores públicos en derechos humanos.⁷³

Asimismo, para febrero de 2014 está en camino el diseño de un Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos bajo el impulso del MINJUS,

⁷² Febrero de 2014.

⁷³ Entrevista a Roger Rodríguez. Dicho convenio fue suscrito el 10 de diciembre de 2013.

el Ministerio de Educación y el Ministerio de Relaciones Exteriores para la formación de los miembros del sistema educativo –docentes, autoridades, servidores públicos–. El diagnóstico de este Plan lo está elaborando una organización no gubernamental en derechos humanos –el Instituto Peruano de Educación en Derechos Humanos (IPEDHEP)– y se aplicaría no solo a los programas de educación básica regular, sino también a la educación superior.⁷⁴

En cuanto al rol del CNDH en la conducción de estos procesos, se ha formulado una propuesta de modificación de su reglamento con la intención de fortalecer su actuar y los acuerdos que de él se desprendan. Si bien en el 2013 este órgano sesionó en tres oportunidades, lo cierto es que este carece de peso político para la planificación dentro de los sectores que lo componen. Para ello se está planteando que los representantes que participen en él sean los viceministros y que las decisiones que se tomen sean vinculantes. Asimismo, se está ampliando el número de observadores de la sociedad civil mediante la integración de la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (CONFIEP), la Central General de Trabajadores del Perú (CGTP), la Asociación Nacional de Gobiernos regionales, la Secretaría de Juventudes y un representante de los colegios profesionales. Este cambio está por aprobarse en el seno de la Presidencia del Consejo de Ministros.⁷⁵

Finalmente, dentro de estas acciones se puede reseñar la creación de la Comisión Nacional contra la Discriminación (CONACOD),⁷⁶ órgano multisectorial de naturaleza permanente encargado de realizar labores de seguimiento, fiscalización, así como de emitir opiniones y brindar asesoramiento técnico al Poder Ejecutivo en el desarrollo de políticas públicas, programas, proyectos, planes de acción y estrategias en materia de igualdad y no discriminación.

⁷⁴ Entrevista a Roger Rodríguez.

⁷⁵ Entrevista a Roger Rodríguez.

⁷⁶ Creada por Decreto Supremo 015-2013-JUS, publicado en el Diario Oficial *El Peruano* el 6 de diciembre de 2013. La CONACOD se encuentra presidida por el MINJUS. Además, está integrada por representantes del Ministerio de Cultura, Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, Ministerio de Transportes y Comunicaciones, Ministerio de Educación, Ministerio de Salud, Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, y Ministerio de Relaciones Exteriores.

Como puede apreciarse, la implementación de la agenda de derechos humanos a cargo de la principal entidad competente en la materia está pendiente debido sobre todo a la dilación en los procesos de toma de decisión en el Ejecutivo. El rol de la Presidencia del Consejo de Ministros, instancia de mayor coordinación política del país, sigue siendo clave para la realización sobre terreno de las principales políticas en derechos humanos de los sectores involucrados.

Capítulo 3

Los procesos regionales: el caso emblemático de Junín y otros esfuerzo

Un hito importante dentro de esta política pública fue la elaboración de planes regionales que buscaron recoger las propuestas y demandas recogidas en el PNDH focalizando la información referida a sus regiones. Este proceso requirió una coordinación y articulación entre Gobiernos regionales, municipios y sociedad civil en general. Asimismo, estos planes han mostrado diferentes limitaciones y beneficios tanto en su diseño como en su implementación. Pese a esto, resulta fundamental analizar los planes regionales como políticas públicas a nivel subnacional con un enfoque de derechos humanos e identificar estrategias participativas de elaboración y diseño de políticas, planes o programas públicos.

3.1. EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN Y EL SURGIMIENTO DE LA POLÍTICA PÚBLICA REGIONAL CON ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS

Los procesos de elaboración de planes de derechos humanos han seguido la lógica establecida por la descentralización en nuestro país. Al respecto, cabe señalar que la descentralización se inicia en el Perú a partir de la vigencia de la Constitución Política del Perú de 1979. Esta introdujo el criterio de la autonomía económica y administrativa en las regiones.⁷⁷ No obstante, el proceso de descentralización no empieza propiamente sino hasta 1984, cuando se promulga el Plan Nacional de Regionalización, que reconocía la autonomía política de los Gobiernos regionales, aunque estos estaban sujetos a las competencias del Gobierno Central en tanto se referían a políticas de carácter nacional. Es decir, en aquella época no era posible pensar en políticas públicas descentralizadas sino que, como mucho, se aspiraba a su desconcentración.

⁷⁷ Constitución Política del Perú de 1979.

«Artículo 252. ▸ Las Municipalidades son los órganos del Gobierno local.

Tienen autonomía económica y administrativa en los asuntos de su competencia.

La administración municipal se ejerce por lo Concejos Municipales provinciales, distritales y los que se establecen conforme a ley».

En la década de los noventa, el carácter autoritario del Gobierno de Fujimori modificó las reglas de la descentralización. Es así que adaptó el sistema estatal a su conveniencia y acabó con los intentos descentralizadores que proponía la Constitución de 1979. Con posterioridad al denominado *autogolpe*,⁷⁸ Fujimori buscó y consiguió centralizar el poder. Acompañado de la disolución del Parlamento, también se suprimieron los Gobiernos regionales,⁷⁹ en tanto ambos espacios eran importantes para la participación regional y para la oposición al Gobierno Central.

Ya durante el gobierno de transición del presidente Paniagua (2000-2001) se dieron un conjunto de disposiciones relacionadas con la acción de organismos del Gobierno Nacional en el ámbito de los Gobiernos regionales y locales.⁸⁰ No obstante, el mayor paso se dio en el Gobierno de Alejandro Toledo. Es así que en el 2002 se emite la Ley de Reforma Constitucional del Capítulo XIV del Título IV sobre descentralización⁸¹ que determina la creación de los Gobiernos regionales y les atribuye autonomía política, administrativa y económica para los asuntos de su competencia. La referencia a estas normas adquiere una relevancia en tanto los programas sociales no podrán darse únicamente a partir del Gobierno Central, sino que será necesaria la participación de los Gobiernos regionales y locales.

Así, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales establece como competencia exclusiva la formulación de planes de desarrollo concertado y, como competencias compartidas, la gestión de servicios educativos con criterios de interculturalidad, la salud pública y la participación ciudadana, y alienta la concertación entre los intereses públicos y privados.⁸² Asimismo, la Gerencia de Desarrollo Social de los Gobiernos regionales debe ocuparse de

⁷⁸ El 5 de abril de 1992, Alberto Fujimori decide disolver el Congreso de la República e instalar un Gobierno de emergencia nacional. Debido a la presión internacional, se llama a un Congreso Constituyente Democrático encargado de promulgar una nueva Constitución.

⁷⁹ Cf. DEGREGORI, C. I. *La década de la antipolítica: auge y huida de Alberto Fujimori y Vladimiro Montesinos*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 2000, p. 44.

⁸⁰ Ejemplo de ello es la acción del Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI) respecto a la regularización de viviendas y terrenos; y del Ministerio de Transporte y Comunicaciones en torno a la regulación del transporte público, establecimiento de garitas de peaje, revisiones técnicas a los vehículos, funcionamiento de los terminales terrestres, etcétera.

⁸¹ Ley 27680, Ley de Reforma Constitucional del Capítulo XIV del Título IV, sobre descentralización, publicada el 7 de marzo de 2002.

⁸² Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, publicada el 18 de noviembre de 2002. Artículo 10.

los asuntos que tienen que ver con educación, cultura, ciencia y tecnología, recreación, deportes, salud, vivienda, trabajo, promoción de empleo, pequeña y microempresa, población, saneamiento, desarrollo social e igualdad de oportunidades, todos ellos temas vinculados a la satisfacción de los derechos humanos.⁸³ Además, en el ámbito de los Gobiernos locales ocurre algo similar: la Ley Orgánica de Municipalidades dispone que el Concejo Municipal es el responsable de aprobar los planes de desarrollo municipal,⁸⁴ a la vez que establece dentro de las competencias de la municipalidades provinciales, aquellas vinculadas con las problemáticas de vivienda, agua, residuos (medio ambiente), saneamiento, salud, educación, desarrollo social, defensorías municipales de niños y adolescentes, Programa de Vaso de Leche y participación ciudadana.⁸⁵

Este reparto de competencias, sumado a la falta de políticas públicas de diferente nivel que respeten el enfoque de derechos humanos y que aborden problemáticas comunes al interior del país, motivó la idea de promover a los Gobiernos regionales y a los Gobiernos locales a que adopten Planes Regionales de Derechos Humanos (PRADH) que, tomando como base el PNDH lo complementen, mejoren y adecúen a sus propias realidades, de manera tal que su aplicación pueda darse plenamente y cuente con el apoyo de la sociedad civil. Este proceso, hay que decirlo, no siempre obtuvo como resultado un PRADH, e incluso en aquellas regiones en las que el documento se elaboró no siempre fue formalmente adoptado por una ordenanza regional. Asimismo, y tal vez esto explique las limitaciones del proceso, en la mayoría de casos fue impulsado desde organizaciones de la sociedad civil ubicadas en Lima, como Transparencia, el Centro de Derechos y Desarrollo (CEDAL), y el MPQNSR. Ello podría haber contribuido a que algunos Gobiernos regionales se sumaran al proceso que venía siendo financiado por la cooperación internacional, pero sin un real compromiso de hacer suya la política y formalizarla a través de una norma regional.

Si bien este proceso requirió una coordinación y articulación entre Gobiernos regionales, municipios y sociedad civil en general, los procesos de PRADH han mostrado diferentes limitaciones y beneficios tanto en su diseño como en

⁸³ Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, publicada el 18 de noviembre de 2002. Artículo 29-A.2.

⁸⁴ Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, publicada el 27 de mayo de 2003. Artículo 9.

⁸⁵ Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, publicada el 27 de mayo de 2003. Artículo 73.

su implementación. En este contexto, es importante precisar que a un nivel teórico la propuesta de un PRADH no radica en la creación de un nuevo instrumento diferente a todo lo antes realizado por el Gobierno en cuestión. Por el contrario, de lo que se trata, en última instancia, es de condensar o sistematizar en un instrumento los marcos operacionales establecidos a nivel regional y local para determinar si estos son suficientes y si cumplen o no con respetar el enfoque de derechos humanos en las políticas públicas. Por ello, los PRADH debieran ser normas regionales o locales que, tomando como punto de partida el PNDH, amolden las políticas en derechos humanos a su realidad. En ese sentido, no deben ser un documento estándar que cada región o municipio deba asumir de la misma manera. Cada uno de estos documentos debe tener sus propias características.

Ahora bien, como es previsible, la participación de más actores en la elaboración de políticas puede generar problemas al momento de determinar las competencias. Si bien en materia de educación y de salud se ha llegado a un régimen de competencias compartidas en el marco legal, no se han implementado aún los órganos oficiales de coordinación interinstitucional. En este sentido, resulta prioritario que se concrete el funcionamiento del Consejo de Coordinación Intergubernamental (CCI) pendiente de implementación desde el 2007 luego de la desarticulación del Consejo Nacional de Descentralización bajo el Gobierno de Alan García. Esto permitiría que se delimiten los roles que cada actor desempeñará en el proceso de descentralización en la regionalización, de manera que el CCI podría coordinar liderazgos colectivos, donde se deberá involucrar al Acuerdo Nacional y al Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) bajo el horizonte de desarrollar una gestión estatal articulada.⁸⁶ Solo con una articulación horizontal –entre instancias que forman parte del mismo nivel de gobierno– y vertical –engranaje entre políticas nacionales con regionales y locales–⁸⁷ podremos facilitar el desarrollo de políticas eficientes y eficaces en el territorio tanto a nivel de control administrativo como de institucionalización de políticas.

⁸⁶ Cf. CASTAÑEDA, V. *Elementos y consideraciones para la gestión descentralizada*. Lima: USAID-Perú y Consejo Nacional de Educación, 2012, p. 43.

⁸⁷ Cf. *ib.*, p. 69.

3.2. EL PLAN REGIONAL DE DERECHOS HUMANOS DE JUNÍN 2009-2015

La iniciativa de impulsar un PRADH en la región Junín fue parte de un proceso de capacitación en gobernabilidad local, derechos humanos e inclusión social con organizaciones sociales y políticas de la región, desarrollado por la Asociación Civil Transparencia, y que tuvo como ámbito de intervención cuatro provincias de la región Junín: Concepción, Junín, Huancayo y Satipo. A dicho proceso se sumaron otras organizaciones de derechos humanos como Cepema Lulay (organización regional de Junín), CEDAL y el MPQNSR. Como producto de dicha experiencia se adoptó una propuesta de PRADH que posteriormente fue asumida por el Gobierno regional.

En el proceso de capacitación se elaboraron cuatro manuales que incluyeron temáticas específicas sobre derechos humanos. El primero trató sobre derechos humanos propiamente, en especial temas vinculados al derecho a la vida, a la igualdad y no discriminación, a la integridad personal, a la salud, a la educación y al acceso a justicia. El segundo trató sobre inclusión social, tema que aborda la situación especial de grupos vulnerables. El tercero trató sobre organizaciones de la sociedad civil; incluyó los derechos de participación política y la identificación de problemas vinculados a derechos humanos. Finalmente, el cuarto manual estuvo dedicado a los movimientos y partidos políticos, e incorporó una discusión sobre problemas identificados por la sociedad civil.

De esta experiencia, y una vez culminado el proceso de capacitación, se formó una Mesa de Trabajo de Derechos Humanos, espacio que se constituyó como grupo impulsor junto con el Gobierno regional de Junín, Cepema Lulay, Transparencia y CEDAL. En el marco de dicha mesa, la Dirección de Gerencia Social asumió el liderazgo en la elaboración del PRADH.

La metodología de elaboración de este documento incluyó la realización de un diagnóstico en materia de derechos humanos de la región Junín, una validación de dicho diagnóstico y la discusión, a través de talleres, de los aspectos que debían estar recogidos en el PRADH. En el proceso participaron 63 organizaciones, de las cuales 8 fueron municipalidades, 2 direcciones regionales (Educación y Desarrollo Social), la Defensoría del Pueblo y la Defensoría Municipal del Niño y Adolescentes, 4 partidos

políticos, organizaciones no gubernamentales y organizaciones sociales de trabajadores, indígenas, frentes campesinos, etcétera.

En relación con el diagnóstico, este abordó la situación de 18 derechos que incluían derechos civiles y políticos, sociales y culturales, y de grupos específicos como mujeres y pueblos indígenas.⁸⁸ El diagnóstico tuvo como objetivo identificar problemáticas que pudieran revertirse desde un ámbito de acción regional, dentro de las competencias del Gobierno regional en conjunción con otros organismos del Estado, en los que, además del problema, se trazaron objetivos y resultados esperados, estrategias que seguir y un mapa de actores involucrados. Sobre la base de problemas identificados –agrupados en torno a derechos fundamentales–, se elaboraron una serie de líneas de acción con estrategias que impulsar y resultados esperados que lograr con el PRADH.

El diseño de las estrategias de acción del PRADH implicó también la identificación de actores y competencias dentro de la región. Así, se identificaron tareas específicas según actores con competencias públicas directas que actúan a nivel regional o local. Estos involucraban, según lineamientos de acción, gerencias del Gobierno regional, juzgados provinciales, Gobiernos locales, actores privados como empresas proveedoras de servicios públicos, así como organizaciones no gubernamentales y organizaciones sociales vinculadas a la incidencia pública en la región.

El PRADH de Junín fue aprobado por Gobierno regional vía Ordenanza Regional 096-2009-GRJ/CR. La estructura de dicho documento es la siguiente.

⁸⁸ El diagnóstico fue elaborado por Carmela Chávez Irigoyen, una de las autoras de esta publicación.

CUADRO 3.1
ESTRUCTURA DEL PRADH JUNÍN

DERECHOS RECONOCIDOS	LINEAMIENTOS DE ACCIÓN
CIVILES Y POLÍTICOS	
1. Integridad (lucha contra la tortura, explotación infantil Interior del país y trata)	Sensibilización con organizaciones sociales relevantes
2. Igualdad o no discriminación (con especial atención a personas de la tercera edad, discriminación racial y violencia por orientación sexual)	Reparación y rehabilitación de víctimas
	Garantías para el desarrollo de su personalidad e integridad física y mental
	Promulgación de normatividad ad hoc
3. Identidad	Promoción de la denuncia y judicialización / procesamiento de casos
4. Justicia	Promoción de inclusión social y económica de colectivos vulnerables
	Capacitación a operadores (policía, gestores públicos, jueces) sobre enfoque de derechos humanos, interculturalidad y género
	Incentivo de la participación pública
	Fortalecimiento de organizaciones de personas con discapacidad
5. Participación política	Vigilancia en sectores económicos involucrados
	Orientación legal accesible y adaptada culturalmente
ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES	
DESC en general	Ampliación de servicios públicos de calidad a sectores vulnerables
	Sistemas de monitoreo y vigilancia de políticas sociales regionales y de atención de quejas y denuncias por malos servicios públicos

DERECHOS RECONOCIDOS	LINEAMIENTOS DE ACCIÓN
6. Salud	Campañas de sensibilización e información sobre alimentación saludable y salud mental
	Promoción de políticas de seguridad alimentaria
	Fortalecimiento de redes comunitarias
	Fortalecimiento de un sistema de salud integrado en el territorio
	Campañas de prevención de VIH-SIDA y consejerías de acompañamiento psicológico a familias y pacientes
	Promoción de enfoque intercultural para la valorización de la medicina tradicional
7. Educación	Fortalecimiento de la escuela rural: capacitación docente, calidad educativa, mejora de infraestructura
	Construcción de currículo escolar regional y atención al analfabetismo
8. Trabajo	Programas de capacitación para jóvenes y programas de incentivo económico
	Programas de supervisión laboral e incentivos para la formalización
	Inclusión de grupos vulnerables y lucha contra la explotación infantil
9. Medio Ambiente	Programas para el acceso equitativo al recurso hídrico
	Programas de mitigación de contaminantes de aguas y de gestión de residuos sólidos
10. Vivienda	Programas de mejoramiento de habitabilidad, saneamiento urbano y planeamiento territorial

DERECHOS RECONOCIDOS	LINEAMIENTOS DE ACCIÓN
GRUPOS ESPECIALES	
11. Mujeres	Campañas de información, sensibilización y movilización de lucha contra la violencia de género
	Programas de acompañamiento y atención psicológica y legal para víctimas
	Capacitación a fuerzas del orden y personal sanitario en protocolos de atención en casos de violencia de género
	Generación de banco de datos de casos de violencia machista
	Programas de información y de acceso a servicios de salud sexual y reproductiva
	Creación de espacios de concertación con organizaciones indígenas
12. Pueblos indígenas	Implementación de un observatorio de conflictos sociales y formación de comités de vigilancia al cumplimiento del Convenio 169 de la OIT
	Capacitación a funcionarios públicos en derecho a la consulta
	Programas de manejo sostenible de recursos forestales de comunidades nativas y campesinas
	Formalización y zonificación de territorios de comunidades nativas
13. Víctimas del conflicto armado interno	Capacitación de líderes indígenas y redes de abogados para la promoción de derechos de los pueblos indígenas
	Impulso al proceso de acreditación y reparación de víctimas del conflicto armado

13. Víctimas del conflicto armado interno	Incidencia ante autoridades del Ministerio de Salud y sectores involucrados en la atención integral de víctimas
	Fortalecimiento de organizaciones de víctimas para su participación en espacios de concertación y participación ciudadana
	Promoción de espacios de reconocimiento y memoria
	Vigilancia y monitoreo a políticas de reparación y justicia

Fuente: Plan Regional de Derechos Humanos de Junín 2009-2015.
Elaboración propia

No obstante el valor que tiene este esfuerzo regional, el documento careció de instrumentos que permitieran hacer una adecuada evaluación de su cumplimiento. Así, el PRADH de Junín no establecía ni metas ni indicadores concretos que permitieran una medición adecuada de los avances.

A pesar de este escenario negativo, un aporte interesante del PRADH radica en el hecho que, a diferencia del proceso conducido a nivel nacional, fue la primera forma de acercamiento de muchos funcionarios públicos al enfoque de derechos humanos en las políticas públicas. En ese sentido, de la entrevista con funcionarios de la región,⁸⁹ se desprende que el Plan fue positivo en varios aspectos: por un lado, se configuró como una herramienta de gestión útil, pues planteó lineamientos que seguir para el logro de posteriores políticas públicas. Además, permitió conocer la dinámica del trabajo participativo con organizaciones de la sociedad civil e incorporarlas como aliadas en futuros procesos. Ese conocimiento es importante puesto que permite que los funcionarios públicos reconozcan la importancia de la participación de la sociedad civil en la formulación de las políticas públicas. Este proceso resulta interesante de analizar a un nivel regional, puesto que si se contrasta con el panorama nacional, el proceso de discusión y ejecución del PNDH (en su primera y segunda versión) configuró un contexto de desencuentros y rompimiento de relaciones.

⁸⁹ Entrevista a Luz Manrique de la Oficina de Género de la Gerencia de Desarrollo Social del Gobierno Regional de Junín, realizada el 28 de noviembre de 2013.

Este planteamiento participativo de la región Junín ha sido repetido en otras dinámicas entre las que podemos destacar las siguientes: el Consejo Regional de la Discapacidad,⁹⁰ el Consejo Regional de Reparaciones⁹¹ y el Consejo Regional de Derechos Humanos.⁹² También se puede destacar el trabajo del Consejo Regional de la Mujer⁹³ a pesar de que su creación sea previa a la promulgación del Plan. Es importante reconocer que en varios de estos nuevos espacios se ha logrado articular a Gobiernos locales exitosamente.⁹⁴ Si bien se podía sospechar que las diferencias políticas podían dificultar el trabajo coordinado entre el Gobierno regional y los diversos Gobiernos locales, se pudo apreciar que era posible el planeamiento común y la ejecución de metas. En ese sentido, el Gobierno regional los ha podido incluir de manera real a través de la generación de espacios de coordinación local que agilizan las coordinaciones requeridas para el planeamiento y ejecución de políticas públicas.

Asimismo, como parte de los logros normativos, es posible señalar la Ordenanza Regional 098-2009-GRJ-CR que establece la prohibición de la discriminación en todas sus formas en el ámbito del Gobierno regional de Junín.⁹⁵ En los párrafos considerativos de la norma, hace referencia al Plan Regional. Es posible observar, por tanto, que el Plan Regional se ha consolidado como un marco teórico que recoge las aspiraciones de la población (y de su Gobierno) con respecto a cómo se debe llevar a cabo.

Estos procesos más específicos ponen de manifiesto la opinión de los representantes de la Defensoría del Pueblo,⁹⁶ en el sentido que la elaboración de un PRADH puede encontrar resistencias en las diferentes agendas de la sociedad civil y los Gobiernos, que no siempre coinciden. Por el contrario, en los planes especializados (género, niño, pueblos indígenas) es más fácil que el Gobierno y la sociedad civil concuerden sus demandas. No obstante, los planes sectorizados enfrentan un problema de ejecución complicado: la

⁹⁰ Resolución Ejecutiva Regional 339-2011-GR-JUNÍN/PR del 25 de abril de 2011.

⁹¹ Resolución Ejecutiva Regional 097-2012-GR-JUNÍN/PR del 7 de marzo de 2011.

⁹² Ordenanza Regional 116-2011-GRJ/CR del 21 de junio de 2011.

⁹³ Resolución Ejecutiva Regional 076-2005-GR-JUNÍN/PR del 8 de marzo de 2005.

⁹⁴ Entrevista a Luz Manrique.

⁹⁵ Ordenanza Regional 098-2009-GRJ-CR. Prohíben la discriminación en todas sus formas en el ámbito del Gobierno regional de Junín. 22 de diciembre de 2009.

⁹⁶ Entrevista a representantes de la Defensoría del Pueblo de Junín, realizada el 28 de noviembre de 2013.

realidad intersectorial. En nuestro país, muchas veces las personas pertenecen a más de uno de los grupos vulnerables protegidos por los planes. Es así que no quedaría claro quién se encarga de la implementación de políticas a favor del niño indígena con discapacidad. Esto genera conflictos de competencia al interior del Gobierno regional y puede generar un mal uso de los recursos o la omisión de políticas a favor de ciertos grupos.

En el aspecto técnico, el Plan Regional ha servido como una primera experiencia de establecimiento de políticas en derechos humanos y de concientización de funcionarios públicos respecto a su labor. Al respecto, las organizaciones señalan que la capacitación de funcionarios es uno de los elementos más valiosos del Plan. No obstante, existen ciertos elementos que complican esta labor como es la alta rotación de funcionarios o la forma de contratación. Es así que es complicado plantear políticas de largo aliento cuando los servidores públicos no van a mantenerse más allá del período del Gobierno regional. Dado ello, las organizaciones de la sociedad civil señalan que el trabajo es mejor con funcionarios públicos concientizados que tienen un contrato laboral estable.⁹⁷

No obstante la ausencia de herramientas de gestión para medir el cumplimiento del PRADH, en el ámbito político cabe señalar que el cambio de Gobierno no ha implicado que este se archive. Más bien, de acuerdo con los funcionarios, ha habido continuidad y mejora en las políticas relativas a derechos humanos. Los cambios han apuntado a generar herramientas de gestión que contengan indicadores claros de los avances. En ese sentido, la Gerencia de Desarrollo Social ha establecido líneas de trabajo alrededor de diferentes grupos vulnerables y ha creado planes para estos.⁹⁸

Finalmente, de acuerdo con los actores entrevistados, los principales factores del éxito del PRADH de Junín son la labor de incidencia de las organizaciones sociales y la disposición de la institucionalidad del Gobierno regional para acoger las sugerencias y propuestas. Es así que diferentes grupos han podido plantear propuestas de trabajo que han sido acogidas por el Gobierno regional. Podemos mencionar como ejemplos destacados

⁹⁷ Entrevista a Patricia Canales, asesora jurídica de CEPEMA-LULAY, realizada el 29 de noviembre de 2013.

⁹⁸ Entrevista a Luz Manrique.

de esto la Agenda Política de la Mujer⁹⁹ y la construcción de un Lugar de la Memoria.

3.3. OTROS ESFUERZOS REGIONALES

Si bien la experiencia de Junín es hasta la fecha la más significativa en términos de proceso regional de diseño de políticas públicas con enfoque de derechos humanos, no es la única que se ha desarrollado en el Perú. A continuación se reseñarán otros esfuerzos que, aunque con menores resultados, vale la pena destacar.

3.3.1. El Plan Distrital de Derechos Humanos de Kunturkanki 2012-2021

Un caso similar a los anteriores es el Plan Distrital de Derechos Humanos 2012-2021, impulsado en el distrito de Kunturkanki, provincia de Canas, Cusco. La iniciativa tiene como antecedente la Carta Municipal de Derechos Humanos promovida por actores locales en el 2003, a partir de las recomendaciones del *Informe* de la CVR. Este instrumento tenía entre sus compromisos la elaboración de un documento de planificación que orientara la gestión municipal bajo un enfoque de derechos.

Tomando dicha Carta como base, diversas organizaciones, entre las que destacan la Vicaría de Solidaridad de la Prelatura de Sicuani, el Grupo Impulsor Local del MPQNSR y el Instituto Bartolomé de las Casas de Cusco, se avocaron a la tarea de diseñar el Plan. Para ello, entre el 2008 y el 2010 se realizaron talleres participativos en las diferentes comunidades campesinas y se llegó a sistematizar estas experiencias en un diagnóstico situacional del distrito. A través de un convenio con la red local de derechos humanos, se realizó una propuesta técnica de Plan Distrital, que fue validada entre el 2012 y el 2013. Finalmente, dicho instrumento fue promulgado según el Acuerdo de Consejo 066-2013-MDK/C con la misión de fomentar y garantizar el desarrollo integral de las personas, para lo que la municipalidad desarrollará acciones y políticas concertadas para la protección de los derechos humanos, los recursos naturales y el medio ambiente.¹⁰⁰

⁹⁹ Cf. CONSEJO REGIONAL DE LA MUJER DE LA REGIÓN JUNÍN. *Agenda política de la mujer de la región Junín*. Huancayo, 2011. <http://www.flora.org.pe/observatorio/junin/documentos/Agenda_Politica.pdf>. Consulta: 19 de febrero de 2014.

¹⁰⁰ Cf. Plan Distrital de Derechos Humanos de Kunturkanki 2012-2021, p. 6.

El documento está organizado en torno a siete lineamientos estratégicos que plantean a su vez metas, resultados y actividades que han de implementarse en estos años. A continuación presentamos una síntesis de estos.

CUADRO 3.2

ESTRUCTURA DEL PLAN DISTRITAL DE DERECHOS HUMANOS DE KUNTURKANKI

	LINEAMIENTO	RESULTADO	PRINCIPALES ACTIVIDADES
1	Institucionalizar y fortalecer en el Gobierno local oficinas y programas que promuevan la defensa de los derechos humanos	Brindar atención y acompañamiento a mujeres, niños, personas de la tercera edad, personas con discapacidad y comunidades campesinas	Fortalecimiento de DEMUNA, OMAPE y CEM
			Implementar una Mesa Temática Distrital de Derechos Humanos
2	Institucionalizar y fortalecer en el Gobierno local oficinas y programas que luchen contra la pobreza	Ejecución de proyectos y programas que reduzcan la pobreza	Fortalecer la implementación de programas sociales, de la MCLCLP y de los comités de vigilancia y fiscalización
3	Fortalecimiento de convenios y tratados interinstitucionales que promuevan la defensa de los derechos humanos	Se labora y coordina acciones en la promoción y defensa de los derechos humanos	Firmar convenios con el MP, la PNP, el PJ y la contraloría para la lucha contra la corrupción y los derechos humanos
			Desarrollar programas de apoyo a la labor de las rondas campesinas
4	Promover la ejecución de proyectos de inversión productiva y fortalecimiento de capacidad para la seguridad alimentaria, el acceso a la salud y a una educación digna	Ejecutar un proyecto de inversión pública anualmente	Ejecutar proyectos en ganadería, agricultura orgánica, etcétera
			Promover proyectos de desarrollo de capacidades

	LINEAMIENTO	RESULTADO	PRINCIPALES ACTIVIDADES
5	Implementar un sistema de planificación de protección de recursos naturales, conservación del medio ambiente	Contar con un plan de mitigación ambiental y de microzonificación ecológica y económica	Elaboración e implementación de los planes
6	Implementación de programas de inclusión social y protección de abusos en los servicios públicos	Contar con un programa de atención al consumidor	Formar un comité de defensa y fiscalización de servicios públicos
7	Revalorización de la cultura, las costumbres y los saberes ancestrales y comunitarios	Contar con un programa de revalorización cultural	Campañas de convivencia y de buen vivir

Fuente: Plan Distrital de Derechos Humanos de Kunturkanki 2012-2021.
Elaboración propia

Resulta interesante notar la importancia de la gestión de los recursos naturales, así como la búsqueda de proyectos de inversión como ejes articuladores de la propuesta de derechos humanos. Asimismo, es importante resaltar el lineamiento vinculado a la revalorización de la identidad cultural.

Si bien el instrumento es muy reciente para poder dilucidar su eficiencia futura, lo cierto es que resulta interesante ver que ha sido un punto de llegada luego de un proceso sostenido entre las organizaciones civiles y el propio municipio. En ese sentido, parece ser que el éxito de la medida dependerá de que puedan mantenerse estos esfuerzos de concertación local.

3.3.2. El Plan Integrado de Desarrollo Social de Ica 2008-2017

En diciembre de 2007 se aprobó el Plan Integrado de Desarrollo Social de la Región Ica 2008-2017 (PIDESO). Este instrumento fue formalizado a través de la Ordenanza Regional 002-2008-GORE-ICA.¹⁰¹ El proceso de

¹⁰¹ Adoptada el 28 de enero de 2008. El texto del PIDESO fue publicado por CEDAL en diciembre de 2007.

elaboración de este Plan fue altamente participativo y coordinado entre las diferentes instancias del Gobierno regional. Si bien el impulso inicial vino de CEDAL, en Lima, la articulación con la Gerencia de Desarrollo Social de Ica fue permanente. Asimismo, contó con la participación de todas las gerencias regionales de Planeamiento y de Recursos Naturales, los Gobiernos locales de la región y la sociedad civil organizada.

Es interesante resaltar que el PIDESO, más que presentar un nuevo instrumento de gestión con nuevas acciones, sistematizó los instrumentos de gestión existentes para una ejecución más ordenada. Así, la ordenanza que aprobó el Plan fundamenta en su parte considerativa la necesidad de contar con un PIDESO al señalar que diversos planes nacionales, regionales y locales se desarrollan cada uno por su cuenta, lo que genera en muchos casos duplicidad de funciones. En razón de ello, el PIDESO integra los diversos planes para que el Estado pueda promover cabalmente el desarrollo humano y social, y ordenar la gestión pública regional y local.

Dicho Plan, junto con el Plan de Desarrollo Concertado 2007-2011, formaban el marco de referencia necesario para la elaboración de políticas públicas con enfoque de derechos en la región. Si se revisan los instrumentos de gestión de la región Ica aprobados con posterioridad a la adopción de estos planes, se verá la constante referencia a sus lineamientos y el intento por articular las acciones de los nuevos instrumentos a este marco general.

3.3.3. El Plan Regional de Derechos Humanos de Ayacucho 2013-2016

El documento Plan Regional de Derechos Humanos de Ayacucho¹⁰² es una iniciativa promovida por CEDAL en la región Ayacucho. De acuerdo con la información brindada por dicha institución,¹⁰³ el diseño responde a un proceso participativo que ha contado con la intervención de diversas instancias de representación. Al igual que experiencias anteriores, el Plan incluye un diagnóstico de la situación de los derechos humanos a través del

¹⁰²Puede revisarse el documento en el siguiente enlace: <<https://docs.google.com/file/d/0B7wonVr-eYdma2EyWXXViMXUyM28/edit?pli=1>>. Consulta: 19 de febrero de 2014.

¹⁰³Cf. <<http://cedal-peru.org/1395/plan-regional-de-derechos-humanos-region-ayacucho-2013-2016/>>. Consulta: 19 de febrero de 2014.

cual se pretende mostrar los principales problemas que afectan a la región, en particular, en relación con los derechos a la salud, educación y vivienda. Dicho diagnóstico fue construido a partir de la realización de audiencias en diez provincias de la región.

Pese al esfuerzo descrito, el documento constituye una propuesta que no ha sido asumida por el Gobierno regional a través de una ordenanza. En este estadio, entonces, el documento aspira a ser una herramienta y una guía de futuras acciones que se adopten en el marco del Gobierno regional de Ayacucho.

3.3.4. Los procesos inacabados en San Martín y Huancavelica

Finalmente, dos casos que pueden incorporarse en el listado de experiencias descentralizadas en materia de derechos humanos son los procesos desarrollados en San Martín, Huancavelica y Apurímac. Dichos procesos no pudieron llegar a configurarse como un instrumento de gestión. No obstante, presentan algunas características que resulta útil analizar.

3.3.4.1. El proceso en la región San Martín

El caso de la región San Martín es distinto al anteriormente reseñado, puesto que si bien en esta región se elaboraron lineamientos y acciones para que se tomaran en cuenta en una propuesta de Plan Regional, dicha iniciativa jamás logró convertirse en un documento borrador, y menos aún en un instrumento institucionalizado de gestión. Por ello, el análisis que se realizará a continuación tomará en cuenta los avances que se puedan establecer con respecto al proceso, mas no con respecto al mismo documento.

Con respecto al ámbito técnico y político, los funcionarios del Gobierno regional señalaron que la continuidad en la gestión era un activo rescatable que había permitido consolidar una política social. Pusieron como ejemplo la identificación de 28 comunidades en las cuales se aplica el Plan Integral de Reparaciones. Aparte, en el 2010 crearon la Oficina Regional de Pueblos Indígenas y Amazónicos que se encarga del trabajo especializado en dicha materia. Desde tal año han emitido ordenanzas referidas a trata, LGTB, género y adolescentes. Asimismo, vienen trabajando en la elaboración de

ordenanzas sobre personas con discapacidad y sobre discriminación en general.¹⁰⁴

También ha sido interesante ver los procesos que se están siguiendo en torno al Plan Nacional de Acción por la Niñez y la Infancia, así como al Plan Regional de Igualdad de Oportunidades, en los cuales vienen participando organizaciones de la sociedad civil y los Gobiernos locales. Asimismo, resulta interesante ver el proceso de ordenamiento territorial en el cual se viene discutiendo el curso que tendrán las organizaciones indígenas en lo que respecta a sus territorios.

Las organizaciones de la sociedad civil tienen diferentes miradas sobre el Gobierno regional. Las organizaciones de pueblos indígenas señalaron su conformidad con varios de los aspectos de Gobierno de la región. La creación de la Oficina Regional de Pueblos Indígenas y Amazónicos (ORDESIPAM) ha funcionado como un espacio de trabajo conjunto entre funcionarios estatales y organizaciones de la sociedad civil, especialmente las organizaciones relacionadas con los pueblos awajún, shawi y quechua. Una de las principales labores que realiza es la capacitación de profesores de educación intercultural bilingüe.¹⁰⁵

Si bien no existe un plan específico de derechos humanos, los técnicos del Gobierno regional señalan que eso no ha sido impedimento para generar políticas en ese aspecto. Si bien varias organizaciones sociales consideran muy importante tener un plan integral que establezca una dirección clara en materia de derechos humanos, los funcionarios públicos creen que es mejor ir estableciendo políticas sectoriales poco a poco.

3.3.4.2. El proceso en Huancavelica

Durante el 2012, a partir de una iniciativa de Transparencia, se logró articular en Huancavelica a la sociedad civil y al Gobierno regional para elaborar una propuesta final de PRADH.¹⁰⁶ La propuesta buscó ser una

¹⁰⁴Entrevista a Luis Córdoba y Roberto López, funcionarios del Gobierno regional de San Martín.

¹⁰⁵Entrevista a Luis Córdoba, Roberto López y Marcelino Majuash, vicepresidente de la Federación Regional Indígena Aguaruna del Alto Mayo (FERIAAM).

¹⁰⁶Es posible encontrar una versión en el siguiente enlace: <<http://dl.dropboxusercontent.com/u/6672817/PRADH%20HUANCAVELICA%20consolidado.pdf>>. Consulta: 19 de febrero de 2014.

respuesta a las limitaciones que se habían podido corroborar al momento de la implementación del primer PNDH. En ese sentido, la hipótesis del Plan era que la apuesta regional podía generar planes más operativos y con una mayor conexión con el beneficiario final. Dado que el proceso fue impulsado por la misma organización que acompañó el desarrollo del PRADH en Junín, se siguió la dinámica ya establecida en dicha región. Su desarrollo, además, fue paralelo al de la propuesta de San Martín.

La propuesta, similar a otras experiencias, tenía una estructura basada en el tipo de derechos que se planteaban como problemáticos. En este sentido, es interesante descubrir cómo la temática rural y de género se articulan a lo largo del Plan sin necesitar de un apartado distinto para ello. De hecho, si bien solo se reconocen específicamente a las víctimas del conflicto armado como una población vulnerable, es posible reconocer la inclusión de otros grupos vulnerables en los indicadores de varios derechos. Es así que se ve como relevante el número de representantes que provienen de pueblos indígenas (al evaluar el derecho a la participación política) o el número de escuelas inclusivas para niños con discapacidad (al evaluar el derecho a la educación).

Lamentablemente, la propuesta no llegó a constituirse en un instrumento de política pública en tanto no fue institucionalizada mediante una norma. No obstante, es relevante destacar que la propuesta realizó una identificación adecuada de los problemas y planteó estrategias de respuesta con indicadores que pueden ser útiles, por lo cual resultaría apropiado analizar si tuvo alguna clase de impacto en las propuestas de políticas públicas que se hayan elaborado posteriormente.

No obstante ello, es posible reconocer la elaboración de otros dos planes relacionados con derechos humanos: el Plan Regional Contra la Violencia hacia la Mujer¹⁰⁷ y el Plan Regional por la Primera Infancia.¹⁰⁸ Ambos planes adoptan una mirada participativa de los problemas y de las soluciones.

¹⁰⁷Aprobado por Ordenanza Regional 199-GOB.REG-HVCA/CR del 8 de marzo de 2012. Cf. <<http://www.womankind.org.uk/wp-content/uploads/downloads/2013/06/Plan-Regional-contra-la-Violencia-hacia-la-Mujer-Huancavelica-2010-2016.pdf>>. Consulta: 19 de febrero de 2014.

¹⁰⁸Plan Regional por la Primera Infancia 2012-2017. Cf. <<http://www.fodm-infanciaperu.org/documentos/publicaciones/Plan%20regional%20Huancavelica.pdf>>. Consulta: 19 de febrero de 2014.

También tienen un diagnóstico acertado de la realidad y se plantean objetivos medibles y metas para un período de tiempo. Ambas iniciativas fueron impulsadas desde la sociedad civil, lo cual confirma su participación como un actor relevante para plantear problemáticas en el espacio político. No obstante, ello también evidencia la debilidad del aparato estatal para generar los instrumentos de gestión necesarios para contribuir adecuadamente con la solución de los problemas que enfrenta la población peruana.

Finalmente, es importante reconocer el compromiso de la región con los derechos humanos. Hoy en día es una de las pocas regiones que cuenta con una Comisión de Derechos Humanos, que se erige como un espacio institucionalizado para el trabajo en derechos humanos y que cuenta con la presencia de consejeros regionales.¹⁰⁹

¹⁰⁹ Creada por Acuerdo de Consejo Regional 002-2011-GOB-REG-HVCA/CR.

Lecciones aprendidas y reflexiones finales

Los aportes reseñados a partir de la breve historia de experiencias de planes descentralizados de derechos humanos en el Perú plantean una reflexión interesante acerca de cómo se entiende la promoción de estos desde los diferentes territorios en el país, así como el necesario diálogo intercultural a la hora de construir instrumentos normativos con posibilidades de articulación con los actores locales. Sobre la base de lo presentado en este documento, es posible establecer las siguientes lecciones aprendidas y reflexiones finales.

- a. *La existencia de un instrumento normativo como el PNDH no implica la existencia de una política pública en derechos humanos.* La experiencia evidenció una ausencia de desarrollo de planes operativos, asignación de presupuestos, cronograma de actividades, espacios de coordinación, o vinculación con otras políticas más específicas que permitan la operativización del Plan como instrumento guía de la acción del Estado. Tampoco se creó un plan de desarrollo de capacidades de servidores, funcionarios y autoridades, ni un sistema de seguimiento o monitoreo a la ejecución de la política. Sin embargo, lo que sí podemos encontrar son acciones dentro de diversas instancias del Ejecutivo que, sin «planearlo», desarrollaron actividades que podrían calzar con algunas de las directrices dadas en el documento del PNDH. De allí que según la cuantificación utilizada en este estudio, se hayan cumplido total (15 %) o parcialmente (40 %) de las programadas. Esto podría ser un indicador de que en algunos sectores del Gobierno, y del Ejecutivo en particular, el enfoque de derechos humanos comienza a ser parte de su trabajo.
- b. *Si bien a nivel nacional no hubo en términos prácticos un proceso de implementación del Plan Nacional, sí ha habido un proceso de rebote en las dinámicas regionales.* Así, varias de ellas hicieron el intento de formular planes regionales, incluso locales, de derechos humanos. Algunos de estos procesos lograron consolidarse a través de la promulgación de una ordenanza regional.
- c. *El soporte de estos procesos reside básicamente en organizaciones sociales y organizaciones no gubernamentales que, aunque no sean parte de un espacio*

articulado, sí comparten un lenguaje común. No obstante lo señalado en el punto anterior, en todos los procesos regionales se advierte el impulso y acompañamiento de organizaciones no gubernamentales o redes de sociedad civil ubicadas en Lima. Esto quiere decir que el lenguaje de los derechos humanos llega a espacios regionales y no se genera la conformación de un fuerte movimiento regional más o menos articulado. Al mismo tiempo, esto puede llevar también a una existencia retórica o discursiva del fenómeno sin que existan ni capacidades ni recursos ni una voluntad política clara al respecto.

Estaría entonces pendiente evaluar la sostenibilidad de estos procesos complejos de elaboración de políticas públicas con un tejido social desarticulado en sus agendas y con débil capacidad de incidencia institucional. Los grandes ausentes en estos procesos son las organizaciones políticas (partidos o movimientos políticos). Si bien algunos de ellos fueron parte de las consultas en la fase de formulación, no se les mencionó en ninguna entrevista como parte de alguna acción colectiva en torno a la implementación de estos instrumentos.

- d. *El hecho de que en estos procesos haya habido una alta participación ciudadana no implica que exista una continuidad en la etapa de monitoreo y seguimiento.* Esto se debe no solo a la falta de accesibilidad (y a veces transparencia) de los procesos de gestión pública, sino además a la ausencia de actores con recursos y capacidades para hacerlo. La experiencia de Junín nos muestra también como los niveles de implementación son desconocidos si es que no existe una mínima organización social que acompañe el proceso.
- e. *Existe una tensión entre la constatación de problemas sociales que atender y la necesidad de darles una solución desde el ámbito jurídico.* Es necesario que en los procesos de consulta y participación para la elaboración de instrumentos, los agentes tengan las herramientas para «traducir» las demandas en lenguaje de gestión pública (que incluye identificación de competencias, metas medibles a corto plazo e indicadores que permitan hacer un monitoreo y sistematización) y formulaciones jurídicas. Esto constituye un desafío que los propios actores sociales enfrentan tanto para el desarrollo de capacidades como para la promoción de incentivos para que otros actores se sientan involucrados en esta tarea.

- f. *Los PRADH lograron que el lenguaje y las prácticas sobre los derechos humanos consiguieran permear la institucionalidad regional.* Es así que varios funcionarios públicos que se encuentran familiarizados con el desarrollo de políticas públicas en materia de derechos humanos han adoptado dinámicas participativas para el diseño de las políticas y han establecido plazos para su implementación. No obstante, aún existen dificultades institucionales como el cambio de funcionarios o los cambios de Gobiernos. Ante ello, la labor de incidencia de la sociedad civil se vuelve fundamental.
- g. *Existe una apuesta por la especificidad.* Las experiencias reseñadas parecen establecer que es mucho más sencillo, en los ámbitos de diseño, ejecución y evaluación de políticas públicas, implementar planes sectorizados que se ocupen de ciertos fines o grupos en situación de vulnerabilidad. Ello permite trabajar con una sociedad civil más cohesionada en sus demandas y una identificación más rápida de los actores gubernamentales que tenían que tomar medidas, por lo cual el monitoreo posterior resulta más sencillo.
- h. *Uno de los grandes problemas del proceso peruano ha sido la paralización de un proceso de participación a nivel nacional.* El proceso de adopción del PNDH 2012 no ha arribado a buenos resultados debido, por un lado, a la falta de institucionalidad y compromiso de rendición cuentas a la sociedad por parte del Estado; pero también por la falta de una voluntad política clara respecto al lugar de los derechos humanos dentro de las políticas de gobierno más amplias. Por ejemplo, queda pendiente definir el rol que instituciones públicas como el Centro Nacional de Planificación puedan tener en torno a los acuerdos del CNDH, así como los niveles de coordinación con otros espacios de concertación de políticas entre Estado y sociedad civil, como los Consejos Nacionales de Salud, Trabajo, Educación o afines.
- i. *La falta de liderazgo por parte del Estado deja vacíos que la sociedad civil no puede llenar.* La participación ciudadana debe ser informada. Corresponde a los entes estatales diseñar las vías para que los aportes de la sociedad civil puedan ser adecuadamente recogidos en los instrumentos de gestión. En esta línea queda pendiente establecer los límites de esa participación ciudadana, a efectos de tener una respuesta

para aquellos procesos de consulta que resultan insuficientes y no permiten obtener los resultados esperados. Abrir una agenda de derechos humanos no necesariamente trae un mejor escenario de gobernabilidad. Eso va a depender de qué canales institucionales se encuentran para el encauzamiento de los conflictos sociales subyacentes.

- j. *El discurso de derechos humanos que se acerca a la política pública para buscar que las autoridades se hagan cargo de una serie de compromisos sigue enfrentando el reto de ofrecerle a la autoridad un valor añadido.* La búsqueda de orden, prosperidad o la confianza social deben ser móviles que hagan que los funcionarios asuman un compromiso activo con nuevas formas de entender su mandato público, en los cuales se trabaje con estándares que provengan más de una doctrina internacional en derechos humanos y menos de objetivos estratégicos y metas de gobierno diseñadas con el único objetivo de ejecutar el gasto. La satisfacción de los derechos humanos no está garantizada por su diseño, sino por el encuentro con otros esfuerzos vinculados a la promoción democrática y al desarrollo humano y económico.

Bibliografía

1. Artículos y libros

- ALZA, C. *Diseño de políticas públicas en derechos humanos. Curso virtual para la Maestría en Derechos Humanos*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, 2010.
- CASTAÑEDA, V. *Elementos y consideraciones para la gestión descentralizada*. Lima: USAID-Perú y Consejo Nacional de Educación, 2012.
- CENTRO DE DERECHOS HUMANOS Y DESARROLLO - CEDAL. *Plan Regional de Derechos Humanos de la región Ayacucho 2013-2016*. Lima: CEDAL, 2013. Consulta: 19 de febrero de 2013.
<<https://docs.google.com/file/d/0B7wonVr-ma2EyWXXViMXUyM28/edit?pli=1>>
- COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS. *Estudio sobre el estado actual de la aplicación del derecho al desarrollo presentado por el señor Arjun Sengupta, experto independiente de conformidad con la resolución 1998/72 de la Comisión y la Resolución 53/155 de la Asamblea General*. E/CN.4/1999/WG.18/2, del 27 de julio de 1999.
- *Economic, Social, and Cultural Rights. Human Rights and Extreme Poverty. Report of the Independent Expert on the Question of Human Rights and Extreme Poverty, Arjun Sengupta*. Documento E/CN.4/2005/49 del 11 de febrero de 2005.
- COMISIÓN DE LA VERDAD Y RECONCILIACIÓN DEL PERÚ (CVR). *Informe Final*. Lima: CVR, 2003, 9 tomos.
- COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. *Cuestiones sustantivas que se plantean en la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: la pobreza y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Documento E/C.12/2001/10.
- CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS. *Evaluación del Plan Nacional de Derechos Humanos 2006-2011*. Lima: Ministerio de Justicia, 2010.
- *Informe para transferencia de Gestión-Consejo Nacional de Derechos Humanos*. Lima: Ministerio de Justicia, 2011.
- CONSEJO REGIONAL DE LA MUJER DE LA REGIÓN JUNÍN. *Agenda política de la mujer de la Región Junín*. Huancayo, 2011.
<http://www.flora.org.pe/observatorio/junin/documentos/Agenda_Politica.pdf>
- DAHL, R. *La poliarquía. Participación y oposición*. Buenos Aires: REI, 1989.
- DEGREGORI, C. I. *La década de la antipolítica: auge y huida de Alberto Fujimori y Vladimiro Montesinos*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 2000.

- GONZALES, J. *Autonomía, dignidad y ciudadanía*. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2004.
- HUMAN RIGHTS EDUCATION ASSOCIATES (HREA). *Guide for Applying Indicators within UN Human Rights Based Programming*, 2007.
<http://hrbaportal.org/wp-content/files/HRBA_Indicators_Toolkit_HREA.pdf>
- LAHERA, E. *Introducción a las políticas públicas*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica, 2003.
- LÓPEZ, S. *Ciudadanos reales e Imaginarios*. Lima: IDS, 1997.
- O'DONNELL, G. «Estado, democratización y ciudadanía». Nueva Sociedad, n.o 128, 1993, pp. 62-87.
- OFICINA DEL ALTO COMISIONADO PARA LOS DERECHOS HUMANOS (OACHD). *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derecho en la cooperación para el desarrollo*. Nueva York y Ginebra: OACHD, 2006.
- OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER FOR THE HUMAN RIGHTS (OHCHR). *Draft Guidelines. A Human Rights Approach to Poverty Reduction Strategies*. Ginebra: United Nations, 2002.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU). *Desarrollo basado en un enfoque de derechos humanos. Hacia una comprensión colectiva entre las agencias de Naciones Unidas*.
<http://www.undg.org/archive_docs/3069-Common_understanding_of_a_rights-based_approach-2.doc>
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD). *Informe sobre el desarrollo humano*, 1990.
- Indicators for Human Rights Based Approaches to Development in UNDP Programming: A User's Guide, 2006.
<<http://gaportal.org/sites/default/files/HRBA%20indicators%20guide.pdf>>
 - Los derechos humanos en el PNUD. Nota práctica, 2005.
 - Applying a Human Rights-Based Approach to Development Cooperation and Programming. A UNDP Capacity Development Resource. Capacity Development Group. Bureau for Development Policy, 2006.
<<http://lencd.com/data/docs/252-Applying%20a%20Human%20Rights-based%20Approach%20to%20Development%20Co.pdf>>
 - Operacionalización de los enfoques basados en los derechos humanos en la reducción de la pobreza, 2007.
<http://www.undp.org/content/dam/undp/library/corporate/Reports/UNDP_HRBA_SP.pdf>

- SARTORI, G. *La democracia después del comunismo*. Madrid: Alianza Editorial, 1993.
- SEN, A. «Development as Freedom». En M. Nowak. *A Human Rights Approach to Poverty. Human Rights in Development*. Yearbook 2002. Oslo: Nordic Human Rights Publications, 2004, pp. 17-35.
- SEPÚLVEDA, M. «Los programas de transferencia monetaria desde un enfoque de los derechos humanos». En X. Arazo y otros (eds). *Exigibilidad y realización de derechos sociales*. Santiago de Chile: Ediciones LOM, Fundación Henry Dunant América Latina, 2010, pp. 73-99.
- TRANSPARENCIA. EMBAJADA DE LOS PAÍSES BAJOS. *Plan Regional de Derechos Humanos*. Huancavelica, 2011.
<<http://dl.dropboxusercontent.com/u/6672817/PRADH%20HUANCAVELICA%20consolidado.pdf>>
- UNICEF. *Un enfoque de la educación para todos basados en los derechos humanos*, 2008.
<http://www.unicef.org/spanish/publications/index_42104.html>
- UVIN, P. *Human Rights and Development*. Blommfiel: Kumarian Press, 2004.

2. Normativa peruana

- Acuerdo de Consejo Regional 002-2011-GOB-REG-HVCA/CR.
- Decreto Supremo 012-86-JUS, publicado el 6 de septiembre de 1986.
- Decreto Supremo 017-2005-JUS, publicado el 11 de diciembre de 2005.
- Decreto Supremo 021-2010-JUS, publicado el 29 de diciembre de 2010.
- Decreto Supremo 008-2008-JUS, publicado el 27 de abril de 2008.
- Decreto Supremo 002-2011-JUS, publicado el 20 abril 2012.
- Decreto Supremo 015-2013-JUS, publicado el 6 de diciembre de 2013.
- Declaración sobre el derecho al desarrollo, adoptada por la Asamblea General en su resolución 41/128 del 4 de diciembre de 1986.
- Declaración y Programa de Acción de Viena - Conferencia Mundial de Derechos Humanos. Viena, 14 a 25 de junio de 1993.
- Ley 27680, Ley de Reforma Constitucional del Capítulo XIV del Título IV, sobre descentralización, publicada el 7 de marzo de 2002.
- Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, publicada el 18 de noviembre de 2002.
- Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, publicada el 27 de mayo de 2003.
- Ley 29809, Ley de Organización del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, publicada el 8 de diciembre de 2011.

- Ordenanza Regional 098-2009-GRJ-CR, Prohíben la discriminación en todas sus formas en el ámbito del Gobierno Regional de Junín, publicada el 22 de diciembre de 2009.
- Ordenanza Regional 116-2011-GRJ/CR, publicado el 21 de junio de 2011.
- Ordenanza Regional 199-GOB.REG-HVCA/CR, publicada el 8 de marzo de 2012. <<http://www.womankind.org.uk/wp-content/uploads/downloads/2013/06/Plan-Regional-contra-la-Violencia-hacia-la-Mujer-Huancavelica-2010-2016.pdf>>
- Ordenanza Regional 227-GOB.REG-HVCA/CR, Plan Regional por la Primera Infancia 2012-2017 <<http://www.fodm-infanciaperu.org/documentos/publicaciones/Plan%20regional%20Huancavelica.pdf>>
- Resolución Ejecutiva Regional 076-2005-GR-JUNÍN/PR del 8 de marzo de 2005.
- Resolución Ejecutiva Regional 097-2012-GR-JUNÍN/PR del 7 de marzo de 2011.
- Resolución Ejecutiva Regional 339-2011-GR-JUNÍN/PR del 25 de abril de 2011.
- Resolución Ministerial 0167-2012-JUS, Reglamento interno del Consejo Nacional de Derechos Humanos, publicada el 3 de julio de 2012.

