

**Guía para Gobiernos
Departamentales:
fortalecer los derechos
humanos y el desarrollo
sostenible en las
acciones locales**

Guía para Gobiernos Departamentales:

fortalecer los derechos humanos y el desarrollo sostenible en las acciones locales

Proyecto «Tendiendo puentes 2: fortalecimiento del compromiso por la protección de los derechos humanos y el desarrollo sostenible»

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en América del Sur

Equipo Técnico Consultor:

Inés Invernizzi, Ana Juanche, Gastón Cingia, Natalie Robaina, Stephanie Rouvray y María Campot.

Supervisión:

Graciela Dede Asesora de Derechos Humanos, ONU Uruguay.

Diseño: Estudio Land (Gabriel Pica y Santiago Velazco).

Agradecimiento:

Agradecemos especialmente a los equipos de trabajo de las Intendencias departamentales de Canelones, Paysandú y Rocha por su compromiso y dedicación en este proyecto. El equipo de la Intendencia Departamental de Rocha estuvo compuesto por el Mtro. Víctor Paez, Director de Promoción Social, Mag. Alvaro Garofalli, Jefe Unidad de Cooperación Internacional y Proyectos y Natalia Pedraja, Asistente de Cooperación Internacional.

Este documento ha sido elaborado en el marco del proyecto «Tendiendo puentes 2: fortalecimiento del compromiso por la protección de los derechos humanos y el desarrollo sostenible en los gobiernos departamentales» que desarrollan la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en América del Sur, ONU Uruguay y las Intendencias de Canelones, Paysandú y Rocha, con el apoyo del Fondo Voluntario para la Asistencia Técnica y Financiera, a la Implementación del Examen Periódico Universal y la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI).

Este proyecto busca contribuir a que todas las acciones que se realizan en Uruguay estén alineadas con las obligaciones de derechos humanos que el país contrajo y que encuentren, en todo el territorio, actores que promuevan y construyan iniciativas, medidas y políticas en línea con dichos estándares y sigan las recomendaciones realizadas al país por parte de los mecanismos internacionales de derechos humanos.

Esta publicación ha sido realizada con el apoyo del Fondo Voluntario para la Asistencia Financiera y Técnica a la Implementación del Examen Periódico Universal.

Se agradece la difusión y reproducción en cualquier medio, con indicación de la fuente.

Montevideo, diciembre de 2022.

Contenidos

- 04 Prólogo
- 06 Introducción
- 08 1. Los Derechos Humanos
- 10 2. El Sistema de Protección Universal de los Derechos Humanos
- 15 3. Las obligaciones del estado
- 16 4. El enfoque basado en DDHH
- 22 5. Rol de los Gobiernos Locales en la protección y promoción de los Derechos Humanos
- 26 6. Agenda 2030, Derechos Humanos y Gobiernos Locales
- 29 7. Herramientas para planificar con enfoque basado en derechos humanos en los Gobiernos Locales
- 38 8. Iniciativas del Gobierno departamental de Rocha vinculadas a recomendaciones realizadas al Estado uruguayo

Prólogo

Los gobiernos del mundo se han comprometido públicamente, a través de la Agenda 2030, a que el desarrollo sea inclusivo y justo para todas las personas y sostenible a lo largo del tiempo y a través de las generaciones. En esta búsqueda para encontrar nuevos caminos, reflejada en 17 objetivos de desarrollo sostenible (ODS), se ha entendido que el enfoque del desarrollo basado en los derechos humanos es clave para “No dejar a nadie atrás”, lograr la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres, la sostenibilidad y la rendición de cuentas.

La incorporación de una perspectiva de derechos humanos en la gobernanza local conlleva la introducción de principios como la democracia, la participación, el liderazgo responsable, la transparencia, la responsabilidad, la no discriminación, el empoderamiento y el estado de derecho.

El proyecto «Fortalecimiento del compromiso por la protección de los Derechos Humanos y el Desarrollo Sostenible en los Gobiernos departamentales» es implementado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en América del Sur (ACNUDH) y las Intendencias de Canelones, Paysandú y Rocha, con el apoyo del Fondo Voluntario para la Asistencia Financiera y Técnica a la Implementación del Examen Periódico Universal y la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI).

Los derechos humanos (DDHH) son un compromiso del país y ofrecen, a su vez, un marco ético y normativo para la acción política de los Estados que han ratificado sus pactos y convenciones. Asimismo, las autoridades locales, al estar próximas a las necesidades diarias de los habitantes y al lidiar con problemas relacionados con los DDHH de forma cotidiana, desempeñan un rol clave en esta materia. Fortalecer el conocimiento y la capacidad de las autoridades locales para que tomen decisiones desde el enfoque basado en DDHH aumentará sin dudas el ejercicio pleno de los derechos por parte de la población.

Este proyecto se basa en la premisa de que los gobiernos locales tienen un rol primordial en la protección, promoción y garantía del respeto a los DDHH. A lo largo del 2022, se ha logrado evidenciar las buenas prácticas que se realizan en esta dirección así como fortalecer el rol de los gobiernos departamentales en la promoción de los DDHH de los habitantes de su territorio. Para ello, se ha buscado alinear las acciones que realizan los gobiernos locales con las obligaciones de DDHH que el país ha contraído al firmar y ratificar los tratados internacionales en la materia. De esta manera, se ha contribuido a generar capacidades en tres departamentos, en una primera fase. Esperamos seguir trabajando para que los gobiernos departamentales sean actores fuertes que promuevan y construyan iniciativas, medidas y políticas en línea con los estándares internacionales de DDHH y las recomendaciones realizadas por parte de los mecanismos internacionales de DDHH.

Pablo Ruiz Hiebra

Coordinador Residente de las Naciones Unidas en Uruguay

Mariano Berro

Director Ejecutivo de la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional

Alejo Umpierrez

Intendente Departamental de Rocha

Introducción

Esta guía ha sido elaborada en el marco del proyecto «Tendiendo puentes 2: fortalecimiento del compromiso por la protección de los derechos humanos y el desarrollo sostenible» que desarrollan la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en América del Sur, ONU Uruguay y las Intendencias de Canelones, Paysandú y Rocha, con el apoyo del Fondo Voluntario para la Técnica y Asistencia Financiera, a la implementación del Exámen Periódico Universal y la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI).

Este proyecto busca contribuir a que todas las acciones que se realizan en Uruguay estén alineadas con las obligaciones de DDHH que el país contrajo y que encuentren, en todo el territorio, actores que promuevan y construyan iniciativas, medidas y políticas en línea con dichos estándares y sigan recomendaciones realizadas al país por parte de los mecanismos internacionales de DDHH.

A través de la ratificación de los tratados internacionales de DDHH, los Estados asumen un conjunto de obligaciones que se extienden a todos los niveles de gobierno. Los gobiernos subnacionales, en el caso de Uruguay los gobiernos departamentales y municipales, tienen un papel fundamental en la protección y la promoción de los DDHH, pues desarrollan las políticas que permiten que éstos lleguen a todas las personas, con igualdad y sin discriminación. La tendencia global hacia la descentralización evidencia, aún más, la importancia de los gobiernos subnacionales en la planificación, el monitoreo y la evaluación de las políticas públicas con centro en las comunidades y sus necesidades.

Existe consenso a nivel internacional sobre la proximidad de las autoridades locales a las necesidades diarias de los y las habitantes y su cotidiano accionar con temas relacionados con los DDHH, por lo que existe una clara y estrecha conexión entre estos y la administración local. En el desempeño de sus funciones, las autoridades locales toman decisiones sobre educación, vivienda, salud, medio ambiente y orden público que están directamente relacionadas con la observancia de los

DDHH y pueden ser un importante impulso para que la población disfrute de ellos. De hecho, resulta difícil imaginar que pueda darse una situación de ejercicio de DDHH en el territorio sin que las autoridades locales estén involucradas de alguna manera. Así pues, los funcionarios locales son responsables de muchas cuestiones de DDHH en su actividad diaria. Sin embargo, las autoridades y el público rara vez consideran dicha actividad desde el punto de vista del ejercicio de los DDHH. Por ese motivo, los DDHH siguen siendo un marco de referencia o análisis distante en la mayoría de las políticas y prácticas a nivel local.¹

La siguiente Guía ha sido diseñada para contribuir con los gobiernos locales en la transversalización del enfoque basado en DDHH de forma que pueda ser incluida en la planificación de las políticas y acciones públicas, a través de herramientas conceptuales y metodológicas. Esperamos pueda ser este un recurso útil para estrechar la relación entre los planes y proyectos de los gobiernos locales y la materialización de los DDHH.

Citas y bibliografía introducción:

1. Documento ONU. A/HRC/27/59 Informe del Comité Asesor sobre los progresos realizados respecto del papel de la administración local en la promoción y protección de los DDHH, incluida la incorporación de la perspectiva de los DDHH en la administración local y los servicios públicos.

1. Los Derechos Humanos

¿Qué son los Derechos Humanos?

Los DDHH pertenecen a todas las personas en virtud de su dignidad humana y son inherentes a ellas. El sistema de DDHH delimita el poder del Estado y, al mismo tiempo, le exige adoptar medidas positivas que garanticen condiciones para que todas las personas puedan disfrutar de sus derechos.

Los DDHH son la suma de derechos individuales y colectivos establecidos en constituciones nacionales y en los estándares del derecho internacional. Los Estados y otros titulares de deberes tienen la obligación de respetar, proteger y cumplir los DDHH. Desde la Segunda Guerra Mundial, las Naciones Unidas han desempeñado un papel crucial en la definición y la promoción de los DDHH, que hasta entonces habían tenido lugar principalmente dentro del Estado-nación.²

El resultado es que los DDHH han quedado codificados en diversos tratados e instrumentos internacionales y regionales que han sido ratificados por la mayoría de los países. Hoy en día, representan el único sistema de valores universalmente reconocido, es decir acordado a nivel mundial. Es así como podemos afirmar que:

Los DDHH son un conjunto de normas internacionales que parten de la concepción de que todos los seres humanos somos iguales, independientemente de nuestro origen étnico o social, nacionalidad, género, religión, idioma, opinión política o cualquier otra condición.

Estas normas plantean **garantías universales** para proteger a las personas y a los grupos frente a las acciones y las omisiones que interfieren con la realización del **bienestar** y la **dignidad humana**.

Los **principios fundamentales** de los DDHH reúnen características que, en su conjunto, garantizan su efectividad para todas las personas:

- son **universales**: nos corresponden a todas las personas sin distinción;
- son **indivisibles**: no se puede disfrutar de uno sin los demás;
- son **integrales**: todos los derechos son fundamentales por lo que no existen diferencias de importancia entre ellos;
- son **interdependientes e interrelacionados**: el nivel de disfrute de cada derecho depende del grado de realización de los demás y de la realización de cada uno en función del todo integral;
- son **imprescriptibles**: es decir, válidos en todo momento, salvo situaciones específicas que deben contar con las debidas garantías.
- son **inalienables** e irrenunciables, lo que implica que nadie puede quitarlos o renunciar a ellos.

Los DDHH no deben verse como una norma alejada de la vida cotidiana, sino de forma **dinámica, ya que se encuentran en constante evolución y ampliación, integrando nuevas demandas y necesidades a medida que las sociedades se complejizan y se alcanzan mayores estándares de dignidad y bienestar.**

Citas y bibliografía capítulo 1:

2. Unión Interparlamentaria y Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos). Derechos Humanos, Manual para parlamentarios, 2016.

2. El Sistema de Protección Universal de los Derechos Humanos

¿Dónde están consagrados los Derechos Humanos?

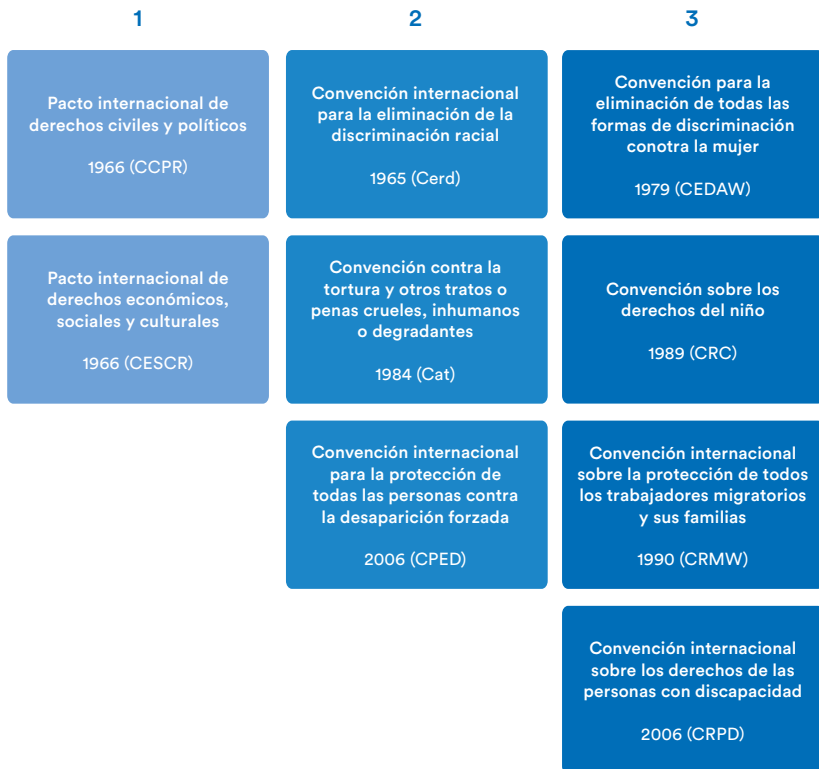
Los DDHH están consagrados en diversos instrumentos normativos regionales e internacionales y también en los marcos jurídicos nacionales. El conjunto de tratados, declaraciones y directrices se conocen como el **Derecho Internacional de los Derechos Humanos**.

Se conoce como **Carta de Derechos Humanos** al conjunto de instrumentos compuesto por la Declaración Universal de los Derechos Humanos³, documento que plasma el amplio consenso mundial sobre el respeto y la promoción de los derechos fundamentales, fundado en el horizonte ético de la dignidad humana, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y sus Protocolos facultativos⁴ y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y su Protocolo facultativo⁵.

El Sistema Universal de Protección de los Derechos Humanos es el conjunto de mecanismos que surgen en el marco de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) para vigilar su cumplimiento. Está compuesto por un conjunto de instituciones, órganos y procedimientos especiales que se encargan de la promoción y protección de los DDHH. Asimismo, los Estados parte deben rendir cuentas sobre sus avances en el cumplimiento de las recomendaciones y observaciones que le han sido realizadas.

El Sistema Universal de Protección de los Derechos Humanos se compone de nueve tratados que suelen ser agrupados en torno a tres núcleos:

1. temas generales
2. vinculados a fenómenos específicos
3. vinculados a grupos o colectivos específicos

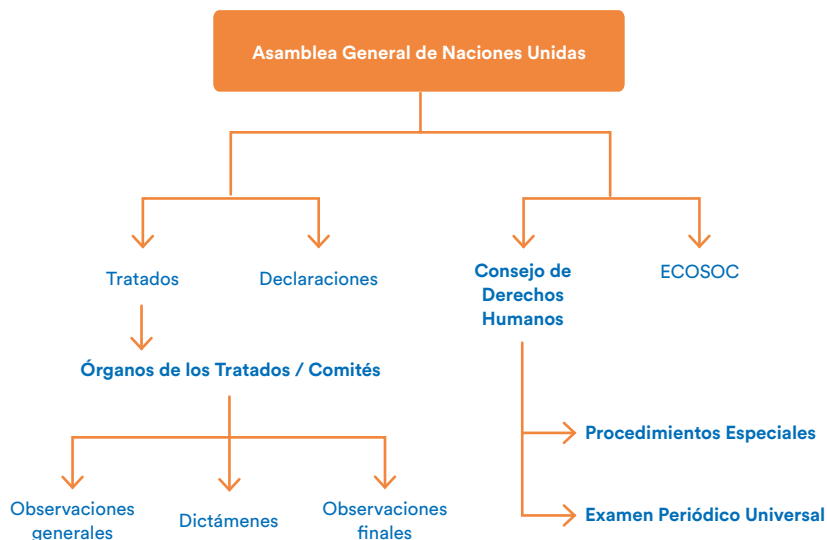


Cada tratado dispone de un órgano para supervisar la aplicación de sus disposiciones, denominados **órganos de tratados**, destinados a supervisar el cumplimiento de las obligaciones que disponen. Están conformados por personas expertas en el tema, quienes se encargan de verificar que los Estados parte cumplan con lo estipulado en cada convención o pacto. Adicionalmente, los tratados tienen facultades de carácter vinculante.

Los tratados internacionales, junto con los mecanismos del Consejo de Derechos Humanos (los Procedimientos Especiales y el Examen Periódico Universal) conforman el **Sistema de Protección Universal de los Derechos Humanos**. Estos tres, son los llamados los “mecanismos de DDHH” y tienen la capacidad (a través de diferentes eventos: visitas, diálogos interactivos, etc.) de generar recomendaciones de DDHH al estado en cuestión.

Uruguay participa activamente de estos mecanismos y ha recibido una serie de recomendaciones sobre diversos derechos y temáticas. En el próximo capítulo ahondaremos en las recomendaciones al Uruguay recogidas en el Sistema de Monitoreo de Recomendaciones (SIMORE). Las recomendaciones constituyen una hoja de ruta, a través de sugerencias específicas de los y las expertas de estos mecanismos, para la plena implementación de los DDHH en todo el territorio⁶.

Mecanismos de protección de los Derechos Humanos



Fuente: Sistema de Naciones Unidas en Uruguay y Oficina Regional para América del Sur del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) 2022

El Consejo de Derechos Humanos es un organismo intergubernamental compuesto de forma rotativa por 47 Estados y su función principal es la promoción y protección de todos los DDHH, en todo el mundo. Se reúne anualmente para abordar situaciones relativas a violaciones de DDHH. También responde a emergencias en la materia y realiza recomendaciones sobre cómo mejorar la implementación de los DDHH.

Sus organismos subsidiarios son el Examen Periódico Universal (EPU) y los Procedimientos Especiales.

El Examen Periódico Universal (EPU) es un proceso de revisión periódica de todos los Estados miembros de las Naciones Unidas. Se creó para analizar el cumplimiento de las obligaciones en materia de DDHH, por parte de cada Estado y fue diseñado para impulsar, apoyar y ampliar la promoción y protección de los DDHH, así como brindar asistencia técnica a los Estados para que mejoren su capacidad para enfrentar eficazmente las dificultades en la materia y compartan sus mejores prácticas⁷.

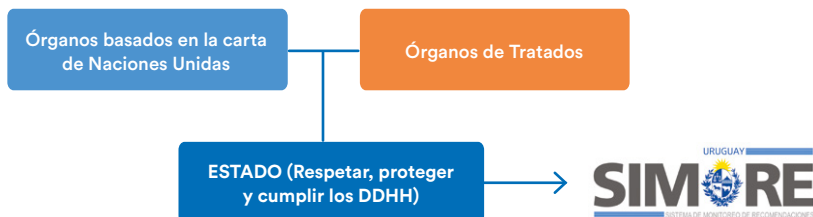
Los Procedimientos Especiales están conformados por personas expertas con mandatos para informar y asesorar sobre los DDHH desde una perspectiva temática o de país. Pueden integrarse por Relatores Especiales, Expertos Independientes o Grupos de Trabajo. Realizan visitas a los países, actúan sobre casos y situaciones individuales, envían comunicaciones relativas a denuncias sobre violaciones a los DDHH, a los Estados y otras partes interesadas, desarrollan estudios temáticos, organizan consultas de expertos, entre otras tareas de promoción de los DDHH.

¿Cómo conocer las recomendaciones que ha recibido el país?

Para vigilar el cumplimiento de los tratados de DDHH a nivel nacional y mejorar la efectivización y puesta en marcha, los diversos mecanismos de DDHH examinan periódicamente al país, realizan visitas, revisan informes y generan diálogos tanto con los Estados como con la sociedad civil. A partir de estas actividades se generan recomendaciones.

Para gestionar eficazmente y para dar mejor respuesta a las recomendaciones, se implementa un mecanismo de seguimiento a las recomendaciones a nivel nacional. De esta manera, Uruguay instrumentó, desde 2016, el Sistema de Monitoreo de las Recomendaciones (SIMORE), una herramienta informática en línea, administrada por la Dirección de Derechos Humanos y Derecho Humanitario del Ministerio de Relaciones Exteriores. SIMORE es una herramienta que compila las recomendaciones y observaciones del Sistema Universal de Protección de los DDHH, los órganos de vigilancia de los tratados, el Examen Periódico Universal y los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos y posibilita el acceso público a la información actualizada garantizando así los principios de transparencia y rendición de cuentas.

Esquema de la ruta que siguen las recomendaciones hechas al Uruguay



Ejemplo de cómo se ve el monitor del SIMORE. Sobre la izquierda, el panel con las diferentes formas de clasificar las recomendaciones para su búsqueda. Arriba, a la derecha, el ejemplo de visualización y debajo, el seguimiento dado.

Tipo de Búsqueda

Año

Mecanismo

Población

Tema - Derecho

Institución

Contenido Recomendación

Contenido Seguimiento

Mostrar Todas

Fecha	1/12/2010 Historico
Mecanismo	Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR)
Población	Personas con discapacidad
Tema - Derecho	Igualdad y no discriminación, Seguridad social, Trabajo, Nivel de vida adecuado
Institución	Banco de Previsión Social, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Ministerio Desarrollo Social, Poder Legislativo

8. El Comité recomienda al Estado parte que adopte medidas adicionales encaminadas a promover la igualdad de acceso de las personas con discapacidad al empleo y dedique especial atención a su acceso al empleo en el sector privado. Ver Adjunto | Seguimiento (1)

Reporte (Max. 1000 caracteres)

Ley 16.651 del 19/02/2010. LEY DE PROTECCIÓN INTEGRAL DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD. En particular el Capítulo VIII, artículo 4º; Ley 15.155 de 25/16/2013. CREACIÓN DE LOS TALLERES DE PRODUCCIÓN PROTEGIDA.

Retos y desafíos

Aprobar normas que avancen en la integración de las personas con discapacidad en el ámbito laboral.

Completado por	Estudios Legislativos	Fecha	19/12/2016
Validado por	Director General de la Cámara de Senadores		

Para conocer sobre el SIMORE y las recomendaciones realizadas al Estado uruguayo ingresar a simore.mrree.gub.uy

Citas y bibliografía capítulo 2:

3. Declaración Universal de los Derechos Humanos: https://www.ohchr.org/sites/default/files/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf
4. Ibid
5. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights>
6. Un "acuerdo vinculante" es cualquier acuerdo de obligado cumplimiento. Esto quiere decir que el no cumplimiento implica una posibilidad de solicitud de reparación de la parte agraviada.
7. Uruguay ha sido revisado en tres ciclos (2009, 2014 y 2019). Toda la documentación referida a dichos ciclos puede ser consultada en la página relativa al Examen Periódico Universal - Uruguay. La información incluye las Recomendaciones realizadas al Estado en sus diversos ciclos. En particular, las recomendaciones referidas al Tercer ciclo, pueden ser consultadas aquí: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G19/110/17/PDF/G1911017.pdf?OpenElement>

3. Las obligaciones del Estado

Al ratificar los tratados internacionales de DDHH, los Estados se comprometen, en forma voluntaria, a adoptar medidas, así como a adecuar su legislación según las obligaciones que éstos establecen.⁸

El Estado como garante de los derechos y sujeto responsable de la promoción, defensa y protección de los DDHH tiene la obligación de:

RESPECTARLOS y, en consecuencia, abstenerse de interferir o limitar su disfrute;

PROTEGERLOS, exige que el Estado impida abusos o interferencias por parte de personas, empresas, grupos políticos o de otra índole, contra individuos y grupos;

CUMPLIRLOS, implica que el Estado debe adoptar medidas positivas para facilitar el disfrute de los DDHH, así como para revertir o cambiar situaciones discriminatorias que afectan a determinados grupos de personas.

Las obligaciones internacionales que ha asumido el Estado deben expresarse claramente y aplicarse a través de su política pública con enfoque basado en DDHH.

Citas y bibliografía capítulo 3:

8. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos produce una amplia gama de publicaciones sobre diversos temas relacionados con los derechos humanos, que proporcionan información de interés para público en general. Por ejemplo, los Folletos informativos dan cuenta de diversas temáticas, de derechos en foco y pueden brindar más información sobre las obligaciones específicas de los Estados para cada tema. Ver más en: <https://www.ohchr.org/es/publications/about-ohchr-publications>

4. El enfoque basado en Derechos Humanos

¿Cuál es la conexión entre las políticas públicas y los derechos humanos?

Las políticas públicas, independientemente de su objeto, ejercen influencia sobre la realización de los DDHH. Estas pueden traducir las recomendaciones de DDHH en prácticas sociales que le permitan a los Estados cumplir con sus obligaciones internacionales en la materia.

A su vez, los DDHH están llamados a guiar las políticas públicas y requieren acciones afirmativas de los Estados y, por ende, políticas públicas que favorezcan su reconocimiento, respeto y realización.

Incorporar el enfoque basado en DDHH en las políticas, planes y programas sociales constituye un avance en la construcción y promoción del desarrollo.

Algunos conceptos de política pública:

El Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación de México (CONAPRED) señala, en su Glosario sobre DDHH y no discriminación, que la política pública es “un conjunto de líneas de acción o reglas resultado de las acciones, o falta de acciones, de las entidades gubernamentales que además implica la toma de decisión entre diversas alternativas o cursos de acción.”

Otros autores han señalado que es: “todo lo que un gobierno decide hacer o no hacer”⁹ o “el conjunto de acciones –estrategias, planes, programas y proyectos– u omisiones, asumidas total o parcialmente por entidades gubernamentales o estatales, y que tienen como propósito modificar una situación percibida como socialmente insatisfactoria o problemática en tanto que desconoce o vulnera derechos, intereses u objetivos colectivos considerados como necesarios, deseables u objeto de especial protección”.¹⁰

En todo caso, las políticas públicas comprenden un grupo de decisiones que afectarán (en diferente escala y medida) a una multiplicidad de actores, sean éstos institucionales, personas, grupos u organizaciones.

Por su parte, el enfoque basado en derechos implica la distinción entre un derecho y una necesidad. Mientras las necesidades no tienen valor de obligación y no se puede demandar su satisfacción por parte del Estado, los DDHH tienen una base legal y exigible local e internacionalmente y el Estado está obligado a cumplirlos.

El enfoque basado en derechos no concierne a un gobierno específico o a una corriente política, sino que configura una obligación por parte del Estado de honrar la dignidad humana. En este sentido, el Estado tiene las competencias, posibilidades y mandato de implementar políticas y programas para garantizar la calidad de vida de los habitantes. Uruguay ha firmado y ratificado los instrumentos fundamentales internacionales en materia de protección de DDHH y, por lo tanto, está obligado a respetar, proteger y realizar los DDHH de la población. La obligación de realizar, a su vez, se compone de tres dimensiones: a) promover, b) facilitar y c) hacer efectivo, o también llamado garantizar, proporcionar o proveer, según la temática que se aborde.¹¹

Para el enfoque basado en DDHH, el centro son los grupos de población, en particular aquellas que viven mayor marginación, exclusión y discriminación y que, por tanto, requiere de un análisis integral y de acciones afirmativas para garantizar sus derechos y evitar vulneraciones. Este enfoque es valorado como una forma eficaz de poner a las personas en el centro, identificándose como agentes promotoras de cambio.

¿Qué son las medidas afirmativas?

Si bien los DDHH son universales y nos comprenden a todas y todos por simplemente ser seres humanos, existen grupos sociales que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad. Se trata de colectivos que se encuentran en mayor riesgo de sufrir violencia o discriminación y que, por tanto, necesitan que el Estado desarrolle acciones específicas que protejan sus derechos en condiciones de igualdad y no discriminación.

Además de garantizar el máximo nivel de realización de los DDHH para todos sus habitantes, los gobiernos deben desarrollar acciones específicas para lograr que las personas y grupos más discriminados accedan a ellos en igualdad de oportunidades.

Principios fundamentales del enfoque basado en Derechos Humanos¹²

- **Igualdad y no discriminación:** implica prohibir diferencias de trato irrazonables o arbitrarias y reconocer que ciertos grupos requieren la adopción de medidas especiales de equiparación. Ello exige el diseño de mecanismos y herramientas diferenciadas para atender las condiciones particulares de ciertas personas, grupos o poblaciones para lograr la igualdad sustantiva. También, la participación activa de las personas, grupos y poblaciones discriminadas históricamente en el diseño de las políticas que les involucran.
- **Transversalidad:** que coloca a los DDHH como eje central del diseño de las políticas públicas. Este proceso implica integrar, articular y alinear las políticas públicas, programas, presupuestos y actividades para evitar la fragmentación de las acciones de DDHH.
- **Progresividad en el logro gradual y no regresivo de los DDHH:** implica que el Estado, aunque tiene obligaciones de carácter inmediato (por ejemplo, la no discriminación, la prohibición de tortura, etc.), debe responder a la realización de todos los DDHH en forma paulatina y continua. Por ello, es necesario que el Estado adopte medidas a mediano y largo plazo, al tiempo que desarrolla respuestas eficaces y expeditas para satisfacer los DDHH. Esto incluye la obligación de usar el máximo de los recursos disponibles para satisfacer las necesidades de subsistencia y la prestación de servicios esenciales. Finalmente, este principio se relaciona estrechamente con la prohibición de retrocesos injustificados sobre los niveles de cumplimiento alcanzados, es decir, la no regresividad en la protección y las garantías de DDHH.
- **Las personas en el centro:** implica que las normas de DDHH deben ser interpretadas y aplicadas con el objetivo de garantizar su más amplia protección. Este es el principio «pro persona», que obliga a las autoridades a identificar cuál es la norma más favorable para garantizar los DDHH en diversos escenarios: a) ante dos o más normas aplicables, deberá optar por la que garantice de mejor manera al o los derechos implicados; b) ante interpretaciones diversas sobre una norma,

deberá escogerse la que posibilite el más amplio ejercicio del o los derechos; c) ante la necesidad de limitar el ejercicio de un derecho, deberá escogerse la norma que lo haga en la menor medida posible.

- **Participación social y política amplia y efectiva:** en la toma de las decisiones públicas, incluido el ciclo de las políticas públicas, las que son exigibles y una obligación del Estado. La participación en el ciclo de políticas públicas permite que, en todas sus fases, se incorporen las experiencias, las perspectivas y los puntos de vista de las personas y grupos.
- **Mecanismos de reclamo y acceso a la justicia:** a través de recursos idóneos y efectivos. El estatus de derecho implica que sea susceptible de ser exigido y que existan las herramientas y los mecanismos que habiliten las demandas. La potestad de reclamar coloca a las personas en un rol activo frente a la gestión del Estado y les permite identificar déficits, obstáculos y otras cuestiones que alerten sobre la necesidad de corregir o de adoptar nuevas medidas.
- **Acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas:** son elementos fundamentales de la democracia, para garantizar el ejercicio efectivo de todos los DDHH y para asegurar la participación efectiva en los asuntos públicos. El acceso a la información es una herramienta fundamental para el control ciudadano del funcionamiento del Estado y la gestión pública; también, y junto a la producción de información, es pieza clave para garantizar los procesos de transparencia y rendición de cuentas. El acceso a la información debe garantizarse durante todo el ciclo de las políticas públicas.
- **La protección prioritaria a los grupos en situación de discriminación histórica:** y la adopción inmediata de las medidas necesarias para prevenir, reducir, y eliminar las condiciones y actitudes que generan o perpetúan la discriminación en la práctica.
- **La inclusión de la perspectiva de género y diversidad:** para eliminar la situación de desequilibrio entre hombres y mujeres que existe como resultado de construcciones históricas, sociales, culturales, políticas, económicas y jurídicas,

basadas en modelos patriarcales y en estereotipos de género. También, contemplar la situación específica y los riesgos particulares que enfrentan las personas con orientaciones sexuales, identidades y expresiones de género diversas o no normativas, o cuyos cuerpos varían del estándar corporal femenino y masculino. Esto implica considerar especialmente la intersección de factores como la raza, la etnia, la edad, la orientación sexual, la identidad y expresión de género, entre otras variables, que pueden acentuar los riesgos de violencia y la discriminación.

El enfoque basado en DDHH en las políticas públicas fortalece la transparencia, la rendición de cuentas y los mecanismos administrativos adecuados para que las personas reclamen sus derechos y para que los Estados, a través de sus múltiples niveles de gobierno, cumplan con sus responsabilidades.

A la hora de planificar las acciones públicas y el presupuesto respectivo que permitirá materializarlas, es fundamental integrar el análisis de género e interseccional para asegurar que éstas llegarán a todos y todas y, en especial, a quienes menos acceden a los recursos y al ejercicio de sus derechos.

¿Qué implica transversalizar la perspectiva de género, diversidad e interseccionalidad en las políticas públicas?

La **planificación e implementación de las políticas públicas** deben estar basadas en un análisis complejo que refleje las situaciones económica, social, política y cultural de las personas o grupos a quienes se dirigirá la respuesta, por cuanto la interseccionalidad es una herramienta sustantiva. Además, implica incorporar la experiencia, el conocimiento y los intereses de las mujeres y de los varones, a través del principio de igualdad y no discriminación de modo que:

- se garantice el acceso a todos los recursos en igualdad de condiciones
- se planifiquen las políticas públicas teniendo en cuenta las desigualdades existentes;
- se identifiquen y evalúen los resultados e impactos producidos en el avance de la igualdad real.

La transversalización de la perspectiva de género, diversidad e interseccionalidad es responsabilidad de todo el sistema de gobierno, a través del desarrollo de: **mecanismos adecuados y confiables** para controlar los progresos realizados; el **diagnóstico** de las diferencias y disparidades en razón del género; la clara voluntad política y la asignación de recursos financieros y humanos adecuados. Finalmente, es importante destacar que la transversalización de estas perspectivas en los programas generales no elimina la necesidad de elaborar políticas y programas específicamente destinados a estas poblaciones, así como legislación positiva en su favor.

Citas y bibliografía capítulo 4:

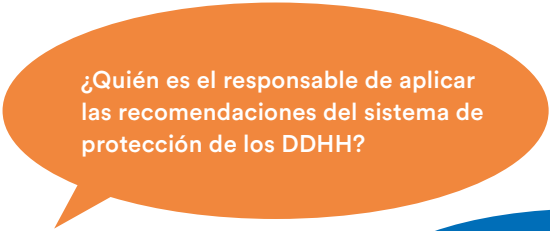
9. T.R Dye, *Understanding Public Policy*, Englewood Cliffs, NJ, Prentice-Hall, 1972, pág.2.

10. Harvey Danilo Suárez de la Defensoría del Pueblo de Colombia.

11. Para un análisis más exhaustivo de las obligaciones del Estado consultar: Sandoval Areli, *Comprendiendo los derechos, económicos, sociales y culturales y ambientales (DESC)*, Equipo Pueblo, México, 2007.

12. CIDH, 2018; ACNUDH – México, SEGOB y SRE, 2014.

5. Rol de los Gobiernos Locales en la protección y promoción de los Derechos Humanos



¿Quién es el responsable de aplicar las recomendaciones del sistema de protección de los DDHH?



¡El Estado en todos sus niveles!

Las obligaciones que asumen los Estados, al firmar y ratificar los tratados de DDHH, se extienden a todos los niveles de gobierno y a la sociedad en su conjunto.

Los **gobiernos locales** (en el caso de Uruguay, los gobiernos departamentales y municipales) tienen un papel fundamental en la protección y la promoción de los DDHH, pues desarrollan las acciones de política pública capaces de promover la igualdad y la no discriminación. Son los gobiernos departamentales y municipales quienes tienen el contacto más directo con las personas, reciben las demandas y reclamos y desarrollan respuestas contextualizadas y adaptadas a sus comunidades.

La tendencia global hacia la descentralización evidencia, aún más, la importancia de los gobiernos subnacionales en el diseño, el monitoreo y la evaluación de las políticas públicas con centro en las comunidades y sus necesidades. Para fortalecer este rol, ONU DDHH alienta a los gobiernos locales a adoptar un enfoque basado en los DDHH en todo el ciclo de las políticas públicas. Así también, a promover prácticas locales comprometidas con el progreso de los DDHH y a desarrollar capacidades específicas en todas sus esferas.

“Después de todo, ¿dónde comienzan los Derechos Humanos?”

En lugares pequeños, cercanos a casa. Tan cercanos y tan pequeños que no pueden localizarse en ningún mapa: el entorno de cada persona, el barrio en el que vive, la escuela o universidad a la que asiste; la granja, la fábrica o la oficina en la que trabaja. Esos son los lugares en los que toda persona busca justicia, oportunidades y dignidad, con igualdad y sin discriminaciones.

Si estos derechos no significan nada allí, no significan nada en ningún sitio. Sin una acción ciudadana concertada para hacer valer estos derechos cerca de casa, en vano buscamos el progreso a mayor escala.”

Eleanor Roosevelt, discurso de presentación del texto de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada el 10 de diciembre de 1948

El éxito en la implementación de las recomendaciones es directamente proporcional a la implicación del ámbito local en su consecución. Sin los gobiernos locales será imposible hacer efectivo los DDHH.

Por eso, además de un compromiso asumido por parte del Estado, el involucramiento de los gobiernos locales con estas agendas supone una excelente oportunidad para promover estrategias de desarrollo que contribuyan a la protección de los DDHH: planificar, implementar, sistematizar y rendir cuentas teniendo en cuenta los estándares que nos brindan los DDHH y la Agenda 2030.

Principales funciones de los gobiernos locales¹³

El Consejo de Derechos Humanos define como cometidos de las administraciones subnacionales:

- Promover un desarrollo sostenible y eficaz del territorio, en beneficio de los ciudadanos que lo habitan;
- Organizar, adjudicar, financiar y prestar los servicios públicos básicos, tanto los de carácter universal como los focalizados en los colectivos más necesitados
- Actuar como voz democrática y defensora de la comunidad.

El objeto de los gobiernos locales es llevar la gestión pública a la comunidad, promoviendo la participación efectiva de los ciudadanos en los asuntos que les involucran. «Como nivel más próximo al ciudadano, la administración local está mucho mejor situada que el gobierno central para tratar cuestiones que exigen un conocimiento de la realidad del lugar y una normativa adaptada a las necesidades y prioridades locales».¹⁴

Si bien el gobierno central es el principal responsable de cumplir las obligaciones internacionales contraídas por el Estado en materia de DDHH, las administraciones locales tienen un rol complementario pero sustantivo. En efecto, cuando un Estado ratifica un tratado internacional de DDHH, también delega parte de su aplicación en los diversos niveles de gobierno.

Por ello, las administraciones subnacionales están obligadas a cumplir los deberes que les corresponden como consecuencia de las obligaciones internacionales asumidas por el Estado en materia de DDHH. En tal sentido, es sustantivo que las autoridades subnacionales participen en la elaboración de las estrategias y políticas nacionales de DDHH. Es más, las autoridades departamentales y municipales son también las responsables de traducir esas políticas a la práctica y, para ello, deben contar con las competencias y los recursos presupuestales necesarios, en particular en materia de derechos económicos, sociales y culturales.

«Las autoridades locales están próximas a las necesidades diarias de los ciudadanos y resuelven problemas relacionados con los DDHH de forma cotidiana, por lo que existe una clara y estrecha conexión entre los DDHH y la administración local. En el desempeño de sus funciones, las autoridades locales toman decisiones sobre educación, vivienda, salud, medio ambiente y orden público que están directamente relacionadas con la observancia de los DDHH y pueden aumentar o disminuir las probabilidades de la población de disfrutar de ellos. De hecho, resulta difícil imaginar que pueda darse una situación de realización de DDHH sin autoridades locales que presten los servicios necesarios. Así pues, los funcionarios locales son responsables de muchas cuestiones de DDHH en su actividad diaria. (...) En ese sentido, conviene tener presente que los efectos reales de los DDHH se dejan sentir en el plano local».¹⁵

Citas y bibliografía capítulo 5:

13. Consejo de Derechos Humanos ([informe A/HRC/27/59](#) -2014)

14. Ibid

15. Ibid

6. Agenda 2030, Derechos Humanos y Gobiernos Locales



La Agenda 2030 es una promesa global para crear un futuro sostenible, seguro e inclusivo para todo el planeta. Se compone por 17 objetivos de desarrollo sostenible (ODS) y 169 metas que constituyen un llamado universal a la acción para poner fin a la pobreza, proteger el planeta y mejorar la vida y las perspectivas futuras de las personas en todo el mundo.





Los ODS apuntan a erradicar el hambre y lograr la seguridad alimentaria; garantizar una vida sana y una educación de calidad; lograr la igualdad de género; asegurar el acceso al agua y la energía sustentable; promover el crecimiento económico sostenido; adoptar medidas urgentes contra el cambio climático; promover la paz; facilitar el acceso a la justicia y fortalecer una alianza mundial para el desarrollo sostenible.

Adoptada en 2015 a partir de un proceso de consulta participativo con todos los sectores de la sociedad a nivel mundial, se establece un plan para alcanzar los objetivos para el 2030. Todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas se comprometieron a cumplirla y periódicamente tienen que rendir cuentas de cómo lo están haciendo y sus grados de avance.

Los 17 ODS de la Agenda 2030 conectan de manera directa la acción internacional, nacional y local, y sitúan a las ciudades, territorios y a sus gobiernos como poderes públicos primordiales para su efectiva consecución. Así lo reconoce de forma explícita la Resolución de Naciones Unidas que adoptó la Agenda. Esto supone un legítimo reconocimiento sustentado en la emergencia de las ciudades y pueblos como referentes globales de las políticas a favor de la sostenibilidad humana, y resultado de una intensa labor de incidencia de los gobiernos locales y de las asociaciones que les representan, para lograr que la voz de los poderes territoriales cuente, haciendo suya, una responsabilidad internacional que pone el acento no sólo en “no dejar a nadie atrás” sino en “no dejar ningún lugar atrás”.¹⁶

¿Cómo se relacionan los Derechos Humanos con los Objetivos de Desarrollo Sostenible?

¿Cómo se vincula la Agenda 2030 con los DDHH?

ODS	Derechos humanos
 <p>1 FIN DE LA POBREZA</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Derecho a un nivel de vida adecuado • Igualdad de derechos de las mujeres en la vida económica.
 <p>5 IGUALDAD DE GÉNERO</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Eliminación de la discriminación contra las mujeres • Derecho a condiciones de trabajo equitativas
 <p>10 REDUCCIÓN DE LAS DESIGUALDADES</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Derecho a la igualdad y no discriminación • Promoción de condiciones satisfactorias para la migración
 <p>16 PAZ, JUSTICIA E INSTITUCIONES SÓLIDAS</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Derecho a la vida, la libertad y la seguridad • Protección de los niños contra todas las formas de violencia, abuso o explotación

La Agenda 2030 está ligada a los principios de DDHH, introduce conceptos de integralidad, multidimensionalidad y coherencia, tanto del accionar dentro del Estado como con otros actores. Habla de la igualdad sustantiva de oportunidades y resultados, no discriminación y equidad en el desarrollo.

“**No dejar a nadie atrás**” es el lema de esta Agenda, teniendo en cuenta que el progreso debe de ser para todas las personas de manera inclusiva, justa y sostenible, reconociendo a quienes están excluidos social o geográficamente, por motivos de género, etnia, edad, discapacidad o una combinación de estos, y que por tanto tienen obstáculos para el pleno disfrute de sus derechos.

Principios que atraviesa la agenda:

- Enfoque basado en DDHH
- No dejar a nadie atrás
- Igualdad de género, empoderamiento de la mujer
- Rendición de cuentas

Estos principios están interrelacionados. Por ejemplo, no se puede crear una sociedad resiliente sin empoderar a las mujeres, alinear los planes de desarrollo con los estándares de DDHH es clave para la rendición de cuentas.

Citas y bibliografía capítulo 6:

16. Agenda 2030 y los Gobiernos Locales – Red de Entidades Locales para la Agenda 2030

7. Herramientas para planificar con enfoque basado en derechos humanos en los Gobiernos Locales

El ciclo de las políticas públicas

Las políticas públicas se desarrollan a través de ciclos integrales conformados por distintas fases que se retroalimentan constante y sistemáticamente. Sus fases son interdependientes y, por ende, cualquier cambio en alguna de ellas afectará a las siguientes. Por otra parte, el ciclo no finaliza en la evaluación de sus resultados, sino que da origen a un nuevo proceso a partir de los resultados y retroalimentación del ciclo anterior.

Las políticas públicas con enfoque basado en DDHH entienden al Estado como garante de los derechos y como sujeto responsable de su promoción, defensa y protección. Las políticas públicas con enfoque basado en DDHH priorizan la participación de los grupos sociales: consideran a las personas y grupos sociales como sujetos de derechos con la capacidad y el derecho de reclamar y de participar. También, como toda acción del Estado, requieren de un presupuesto público adecuado para desarrollarlas.

Al aproximarnos a las políticas públicas con enfoque basado en DDHH, es fundamental retomar los principios que las atraviesan y que ya se han visto en profundidad en el capítulo 5. Los diferentes actores involucrados en el diseño e implementación de las políticas públicas deben velar porque sean respetados e incorporados en todas sus fases.

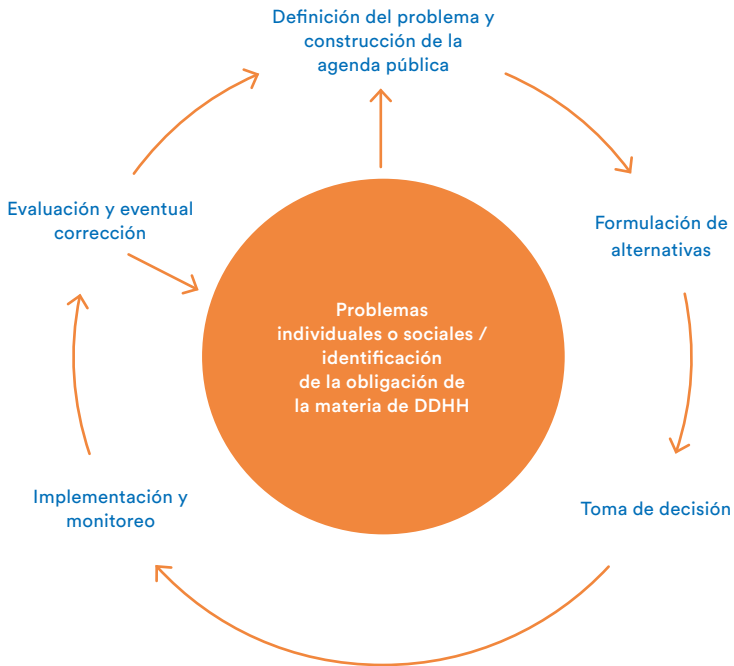
Retomando los principios de DDHH:

- **Igualdad y no discriminación:** acceso al mismo trato y oportunidades para el reconocimiento, goce o ejercicio de los DDHH.
- **Transversalidad:** integrar, articular y alinear las políticas públicas, programas, presupuestos y actividades para evitar la fragmentación de las acciones de DDHH.

- **Progresividad:** en el logro gradual y no regresivo de los DDHH.
- **Participación:** efectiva, en todo el ciclo de las políticas públicas incluida la toma de decisiones.
- **Reclamo y acceso a la justicia:** recursos idóneos y efectivos: herramientas y mecanismos para exigir los DDHH.
- **Acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas:** como garantía de los DDHH, la participación efectiva en los asuntos públicos, la transparencia y la rendición de cuentas como herramienta para el control de la gestión pública.
- **La protección prioritaria a los grupos en situación de discriminación histórica:** la adopción inmediata de medidas para prevenir, reducir y eliminar las condiciones y actitudes que generan la discriminación.
- **La perspectiva de género y diversidad:** adopción de políticas para avanzar en la igualdad de género, eliminar las restricciones que la limitan y contemplar específicamente a las personas con orientaciones sexuales, identidades y expresiones de género diversas.

“Una política pública con enfoque de derechos humanos es el conjunto de decisiones y acciones que el Estado diseña, implementa, monitorea y evalúa —a partir de un proceso permanente de inclusión, deliberación y participación social efectiva— con el objetivo de proteger, promover, respetar y garantizar los derechos humanos de todas las personas, grupos y colectividades que conforman la sociedad, bajo los principios de igualdad y no discriminación, universalidad, acceso a la justicia, rendición de cuentas, transparencia, transversalidad, e intersectorialidad”.¹⁷

Las fases del ciclo de políticas públicas



Fuente: Elaboración propia en base a CIDH (2018).

1. Construcción de la agenda: identificación y definición del problema público

El punto de partida para incorporar el enfoque basado en DDHH en las políticas es la **construcción de la agenda de los problemas**. Solemos creer que los problemas públicos son evidentes y que no cabe otra opción que asumir su existencia. Sin embargo, los problemas son, en realidad, construcciones sociales que dan cuenta de una concepción específica de la realidad y que reflejan la percepción de los actores implicados. Desde el enfoque basado en DDHH, la construcción de los problemas públicos debe identificar las situaciones de vulneración o no realización de los DDHH, así como los sujetos de derechos que están enfrentando obstáculos en el acceso a ese o esos derechos identificados. En este sentido, es clave la realización de un diagnóstico de la situación identificada como un problema a resolver en términos de cómo afecta a los grupos que se encuentran en situación de desigualdad. La construcción del diagnóstico debe realizarse de manera participativa con los distintos actores vinculados a la situación que se quiere resolver, considerando especialmente las percepciones de las personas y grupos que ven su(s) derecho(s) afectado(s).

2. Formulación de alternativas: estructuración de posibles soluciones

Una vez que se reconoce la existencia de un problema y se lo incorpora a su agenda, comienza la fase de formulación de la acción a implementar para solucionarlo o también llamado política pública. En esta fase, se identifican y se estudian las alternativas que puedan resolver la problemática identificada. Se establecen las metas y los objetivos de la acción pública.

Es relevante observar que utilizar el enfoque basado en DDHH implica que los objetivos de la política pública busquen la eliminación de los obstáculos y la efectiva realización de los derechos identificados en la situación problema, mientras que las metas específicas suelen remitir a la superación de las brechas de desigualdad entre los grupos afectados. A su vez, se deben considerar mecanismos de participación para el diseño de la política y se debe garantizar que las opiniones de las personas interesadas y otros actores sociales relevantes en la formulación definitiva de la política sean contempladas.

3. Toma de decisiones: selección de la respuesta / alternativa

Tras el análisis, la comparación y la evaluación de las posibilidades de acción (sus ventajas y desventajas) debe escogerse una o bien una combinación de ellas. Para esto existen diversos métodos, por ejemplo el que evalúa la relación entre el costo y el beneficio de cada acción o el que prioriza la factibilidad política, financiera y/o de recursos humanos. En el enfoque basado en DDHH, la alternativa de política pública elegida deberá:

- estar sustentada sobre una base normativa que garantice la mayor legitimidad y sustentabilidad;
 - deberá prestar especial atención a las necesidades de los grupos identificados como prioritarios en la definición del problema;
 - deberá incluir los mecanismos de participación social que se llevarán adelante durante la etapa de implementación;
 - deberá reflexionar sobre cómo se organizará la institución para que las fases de implementación y evaluación de la política sean adecuadas.
-

4. Implementación de la respuesta escogida

Una vez tomada la decisión sobre cómo se va a dar respuesta al problema, se desarrolla una serie de actividades programadas que buscan obtener el resultado esperado por la política pública. Se trata de procesos compuestos por un conjunto de actividades integradas, que movilizan recursos económicos y humanos para poner en práctica la política. En la implementación de la política intervienen muchos actores quienes, a su vez, dinamizan muchas acciones. Se trata de procesos de alto nivel de complejidad que requieren gran articulación para alinear perspectivas y actitudes hacia un interés común.

Desde el enfoque basado en DDHH, la implementación implica:

- ejecutar las acciones previstas conforme a los principios de universalidad, igualdad y no discriminación y priorización de grupos en situación de discriminación histórica;
- difundir los mecanismos de reclamo y garantizar que la información;
- consultar a los sujetos implicados (personas a quien se dirige la política) sobre sus percepciones relativas a la implementación de la política;
- implementar mecanismos de participación con actores sociales relevantes para que puedan aportar a mejorar el proceso de implementación; y, de resultar necesarias, realizar modificaciones al diseño de la política en función de la información recolectada.¹⁸

5. Monitoreo de las acciones que componen la respuesta

En efecto, la implementación de las acciones es una fase dinámica, sujeta a posibles cambios. Por esto, es indispensable que la política pública prevea un plan de monitoreo o seguimiento que permita «tomar la temperatura» a la ejecución. Esto permite contar con información estratégica y de calidad para decidir. El monitoreo es parte fundamental para la posterior evaluación de la política pública y, ambas fases retroalimentan su diseño, mejoran los niveles de transparencia, efectividad y rendición de cuentas.

Un plan de monitoreo es una guía, una hoja de ruta que debe ser creada desde la concepción inicial de la política pública. Este ayuda a definir, implementar y mejorar la estrategia de seguimiento de la política, a la vez que aporta información valiosa para la toma de decisiones basada en evidencia y su posterior evaluación. El monitoreo puede ser realizado a través de distintas metodologías, pero cualquiera sea la escogida, debe incluir: un cronograma, quiénes serán los responsables, qué herramientas se utilizarán, qué datos se recogerán y cómo se sistematizan y analizarán.

6. Evaluación de los resultados obtenidos

El concepto de evaluación ha evolucionado y, conforme a ello, actualmente se practica no solo al final, sino que en distintos momentos del ciclo de la política pública. La evaluación puede incluir las diversas etapas: el diseño de la política pública, la implementación, los resultados y el impacto. Las fases de resultados e impacto son sustantivas ya que permite analizar el cumplimiento de los objetivos y el alcance de las metas, es decir, si la política generó alguna modificación en el problema que definió como público.

Desde el enfoque basado en DDHH, es fundamental la realización de un proceso de evaluación sea nutrido por la participación social, que permita determinar la efectividad de la política en términos de realización de derechos y de disminución de las brechas de desigualdad. Asimismo, es importante que se difunda la información sobre la evaluación de la política.

Ejercicio práctico de planificación de política pública

A la hora de planificar se debe considerar los principios fundamentales del enfoque basado en DDHH, como la participación e inclusión, la igualdad y no discriminación, la transformación social, el empoderamiento y la rendición de cuentas e Impacto. La planificación del presupuesto también debe contemplar el enfoque basado en DDHH y tiene como eje principal el adecuado relacionamiento entre las necesidades identificadas, las acciones y los recursos asignados. La planificación con enfoque basado en DDHH requiere:

- identificar el problema público que se va a atender;
- determinar a qué grupos o colectivos se dirigirá la política diseñada;
- determinar qué medios y qué mecanismos serán utilizados para dar respuesta al problema identificado;
- incorporar los estándares de DDHH en las estrategias, medios y mecanismos de respuesta;
- generar mecanismos de monitoreo y evaluación de las acciones implementadas;
- desarrollar sistemas de información que permitan cuantificar la disponibilidad y la calidad de las acciones.
- definir población participante.

Sobre el último tema, la población participante es la población a quien va dirigida la política (sea un bien, un servicio, o una prestación monetaria o económica). Debe distinguirse de todo el universo de personas que representan el problema o la situación a resolver y que da origen al proyecto/plan. La población participante debe ser caracterizada lo más exhaustivamente posible contemplando las categorías: sexo, género, edad, origen nacional, condición de discapacidad, situación socioeconómica y etnia-raza, situación de migración, etc.

Ejemplo de descripción de la población objetivo:

500 de adultos mayores (300 mujeres y 200 varones) que habitan en XX y XX localidades.

Diseñar objetivos con enfoque basado en DDHH

Los objetivos son cambios o efectos que el proyecto espera lograr con su intervención al final del periodo de ejecución. Deben ser alcanzables con los recursos disponibles y las condiciones del contexto del proyecto.

Objetivo General: El objetivo general es la meta principal del proyecto/ plan. También pueden ser nombrados como objetivos estratégicos o metas estratégicas.

Ejemplo:

Promover la inclusión digital de las personas adultas mayores en el XX y XX departamentos.

Los Objetivos Específicos son resultados esperados al final de la ejecución del proyecto:

- Son objetivos más concretos, operativos, alcanzables y cuantificables.
- No admiten más de una conducta a alcanzar.
- Deben especificar los cambios necesarios para alcanzar el objetivo general.
- Son más puntuales y precisos.

Ejemplo:

Estimular el desarrollo de prácticas socioeducativas sobre nuevas tecnologías de la información y la comunicación para varones y mujeres adultos mayores de X localidad.

Capacitar a X mujeres y varones mayores de 60 años de X localidad en el uso de celulares y tablets

Identificar los productos

Es el conjunto articulado de bienes y servicios que recibe la población participante con el objetivo de generar un cambio en las condiciones identificadas en la situación / problema a resolver. Los productos son la consecuencia de la realización de las actividades previstas para cada objetivo, en la modalidad y el tiempo previstos. También deben cuantificarse.

Ejemplo:

XX cupos de curso anual de alfabetización digital a ser realizado en centro comunitario X, para adultos mayores de XX y XX localidad.

Definir los resultados esperados

Son los resultados que se esperan obtener una vez implantado el proyecto. Estos deben ser específicos, medibles, realistas, y debe incluir un plazo en el que pueda lograrse

Ejemplo:

70% de las personas adultas mayores participantes del curso anual de alfabetización digital en el centro centro comunitario X, para adultos mayores de XX y XX localidad logran aprobarlo.

Establecer las acciones, responsables y cronograma

Son aquellas actividades que se derivan de los objetivos específicos, su desarrollo de forma encadenada durante la ejecución del proyecto/plan, permiten la obtención de resultados concretos. Se propone un modelo simple de planificación de las actividades en el que se vinculan: actividades, responsables y plazos de ejecución.

Objetivo Específico	Descripción de la actividad	Responsable	Fecha de ejecución					
			1	2	3	4	5	6
O.E.1	A.1. Realización de encuesta para conocer intereses de las personas adultas mayores del centro comunal X	Coordinador Unidad	X					
	A.1.1. Preparación del formulario de encuesta	Técnico	X					
	A.1.2. Lanzamiento de la encuesta	Coordinador Unidad	X					
	A.1.3 Sistematización de los resultados de la encuesta	Técnico		X				
O.E.2	A.2. Desarrollo de talleres sobre uso de celulares y tablets con personas adultas mayores del centro comunal X	Coordinador Unidad		X	X			
	A.2.1. Preparación de equipamiento y materiales	Administrativo		X				
	A.2.2. Preparación del contenido del curso	Técnico		X				
	A.2.3. Dictado de clases sobre redes sociales	Técnico			X			

Plantilla de planificación:

Objetivo específico	Descripción de la actividad	Responsable	Fecha de ejecución		

Citas y bibliografía capítulo 7:

17. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Políticas públicas con enfoque de derechos humanos, 2018.
18. Ibid.

8. Iniciativas del Gobierno departamental de Rocha vinculadas a recomendaciones realizadas al Estado uruguayo

En el marco del proyecto Tendiendo Puentes 2 se realizó un ejercicio de identificación y sistematización de acciones afirmativas que la Intendencia de Rocha, a través de la Dirección General de Promoción Social, lleva adelante en el departamento. A continuación se presentan algunos de los ejemplos más notorios de contribución a garantizar, promover y proteger los derechos humanos de las poblaciones vulnerables. Para esto, se analizaron una treintena de acciones, planes y proyectos liderados por esta área, a través de una decena de entrevistas a sus responsables y análisis de fuentes secundarias.

Aglutinados en torno a tres ejes: derecho a una vida digna, derecho a la igualdad y no discriminación y fortalecimiento institucional como garantía para los más vulnerables, se presenta una breve descripción de cada una de las acciones y se las vincula tanto a las recomendaciones del Sistema Universal de Protección de los Derechos Humanos, como con los Objetivos del Desarrollo Sostenible contenidos en la Agenda 2030.

A continuación, se presentarán algunas de las acciones llevadas a cabo en el territorio:

Derecho a una vida digna

El derecho a una vida digna está contemplado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y tiene como eje central la dignidad de las personas. Contiene un amplio rango de derechos, incluyendo aquellos a una alimentación adecuada, al agua, al saneamiento, a la ropa, a la vivienda y al cuidado médico, así como a la protección social. Según el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, los Estados “reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, (...) y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Parte tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, (...)” (Art. 11).

Uruguay ha recibido recomendaciones que buscan garantizar efectivamente el cumplimiento de estos derechos. En cuanto al acceso a la salud, el Examen Periódico Universal exhorta a formular una política pública que proporcione acceso universal a la salud en un sentido integral¹⁹.

Específicamente se recomendó al Estado uruguayo a garantizar la atención en salud mental, en particular, a considerar la hospitalización como un “último recurso”²⁰, así como el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales llamó a intensificar los esfuerzos en la prevención y el tratamiento del consumo problemático de drogas²¹. A continuación, y de forma sintética, se presentan ejemplo de cómo desde del gobierno departamental de Rocha se contribuye al cumplimiento de estas recomendaciones:

Venciendo Adicciones

La Intendencia de Rocha lleva adelante un programa de abordaje a la problemática del consumo de drogas con el objetivo de promover diversas estrategias de tratamiento y realizar actividades de sensibilización y prevención. Este proyecto va en línea con las recomendaciones dirigidas a atender a esta población, garantizando condiciones para su atención y rehabilitación, apoyar a sus familias, así como generando herramientas informativas dirigidas a toda la población. En su primer año de implementación ya ha alcanzado a más de 70 usuarios y sus familias. Asimismo, se han capacitado a más de 40 operadores terapéuticos de varias localidades quienes se suman al equipo técnico formado por técnicos del área social y la psicología. El enfoque terapéutico busca evitar la hospitalización, promueve la reinserción social por medio de oportunidades y el fomento de hábitos saludables, articulando con programas de oportunidades laborales y de formación, así como becas deportivas. Finalmente, cabe destacar que este programa tiene presencia en la cárcel departamental contribuyendo a hacer efectivo el derecho al acceso a la salud de personas privadas de libertad.

Este proyecto contribuye con los ODS:



Rocha Vuelve a Sonreír

Por medio de este programa la Intendencia de Rocha ha dispuesto un dispositivo para la atención de la salud bucal que en poco más de un año ha realizado unas 3500 intervenciones en 1500 personas de todo el departamento. El programa tiene como objetivo alcanzar aquellas territorios y poblaciones que por motivos económicos o

geográficos no cuentan con accesibilidad a un servicio integral de salud bucal. El proyecto cuenta con tres odontólogos y dos consultorios móviles que recorren de forma planificada barrios y localidades del departamento de forma de promover el derecho a la salud, así como proteger la dignidad de las personas. El proyecto elabora informes periódicos de sus intervenciones segmentando la información por sexo, tipo de intervención y localidad, así como cuenta con un importante componente de articulación y coordinación con ASSE y la facultad de odontología (UdelaR).

Este proyecto contribuye con los ODS:



Fortalecimiento de dispositivos de alimentación, salud y vivienda

La Dirección de Promoción Social ha establecido tres áreas estratégicas para la protección de los derechos y la dignidad de las personas más vulnerables, las áreas de alimentación, salud y vivienda. Estas cuentan con equipos técnicos propios encargados de la evaluación y prestación de distintos servicios sociales, destinados en particular a atender a poblaciones vulnerables. La IDR gestiona 8 comedores distribuidos por todo el departamento que proveen alimentación a más de 1600 usuarios. Esta política tuvo especial importancia durante la pandemia, cuando el sistema público de alimentación se vio exigido ante las medidas de distanciamiento social. Por su parte, la IDR gestiona junto con el MSP 15 policlínicos distribuidos estratégicamente en todo el territorio que brindan atención médica primaria a más de 30.000 usuarios. Cabe destacar que los policlínicos funcionan también como centro social de referencia siendo receptores de situaciones de violencia doméstica, problemas nutricionales u otras situaciones urgentes que son derivados a los dispositivos nacionales o departamentales correspondientes. Finalmente, en lo que respecta a la protección del derecho a la vivienda se destacan dos dispositivos, por un lado, los 4 hogares de ancianos con la capacidad de 120 camas en total; y por otro, el programa de vivienda social que ha realizado más de 300 intervenciones atendiendo situaciones habitacionales precarias, las cuales van desde apoyo a la autoconstrucción, reparaciones en casos de siniestros, saneamiento y apoyo jurídico para la regularización de terrenos y propiedades.

Estos dispositivos contribuyen con los ODS:



Derecho a la igualdad y no discriminación

Los principios de igualdad y no discriminación constituyen la esencia de los DDHH y ayudan a reducir las desventajas entre las personas y grupos sociales. La Declaración Universal de los Derechos Humanos establece que “todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos” (Art. 1) y que “son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley” (Art. 7). Por su parte, el Pacto Internacional establece que los Estados “(...) se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos (...) sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole (...)” (Art. 2).

En ese sentido, el Examen Periódico Universal (EPU) y el Comité para la eliminación de la discriminación en contra de la mujer (CEDAW) recomiendan al Estado uruguayo reforzar las políticas dirigidas a erradicar la discriminación y la violencia contra las mujeres, en especial las afrodescendientes, mujeres rurales y mujeres en situación de discapacidad, adoptando por ejemplo medidas de sensibilización sobre su situación y promoviendo el empleo²². Asimismo, se hace un llamamiento a paliar la escasez de centros de acogida para las víctimas de violencia basada en género y velar por que tengan amplio acceso a un sistema de apoyo²³.

Por su parte, se exhorta a continuar generando actividades de sensibilización para luchar contra el racismo²⁴ e intensificar los esfuerzos para que la población afrouruguayana ejerza plenamente sus derechos²⁵. En cuanto a población migrante, el EPU recomienda potenciar las medidas de protección de sus derechos²⁶, así como el Comité para la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (CMW) recomienda favorecer su integración social protegiendo el derecho a la identidad y combatiendo la trata²⁷. Algunos ejemplos de cómo desde el gobierno de Rocha contribuye al cumplimiento de estas recomendaciones del Sistema Universal de Protección de los Derechos Humanos:

Casa de la Mujer

La Casa de la Mujer de la Intendencia de Rocha es la sede de los Departamentos de Equidad, Género y Diversidad e Inclusión, convirtiéndose en un centro de referencia local de la protección de los DDHH de los más vulnerables. Desde allí se coordina con el sistema de justicia los traslados y las medidas de protección para casos de violencia basada en género. Cuenta con un refugio transitorio para víctimas, con tres plazas y adaptado para recibir tanto a mujeres como a sus hijos e hijas. Esta casa cuenta con equipos técnicos encargados de realizar diagnósticos y acompañamiento dentro del

plan de “vida libre de violencia” y funcionan otros dispositivos que atienden diferentes situaciones de vulnerabilidad como la entrega de canastas de alimentos, ropa y otras donaciones.

Estas áreas funcionan en articulación con una amplia red de organizaciones públicas, privadas y de la sociedad civil, haciendo efectivo un abordaje integral con enfoque basado en DDHH. El gobierno mantiene el compromiso de convertir este espacio en un centro de referencia de los DDHH, así como replicar la experiencia en otras localidades del departamento.

De esta manera, también se está contribuyendo con la implementación de los siguientes ODS:



Dispositivos de atención a poblaciones vulnerables

Al tratarse Rocha de un departamento fronterizo, se encuentra dentro de las nuevas rutas migratorias lo que ha supuesto un importante desafío para las autoridades en materia de protección de los DDHH. La Intendencia junto con el MIDES dispuso un Centro de Contención de personas migrantes con 18 plazas en la ciudad de Chuy, que también recibe personas en situación de calle. Además, ofrece mesas itinerantes de atención a personas migrantes en situación de irregularidad integrado por el Departamento de Equidad junto con la oficina departamental del MIDES y la representante local de OIM. Estas mesas brindan información y orientación a la población migrante sobre sus derechos y los servicios públicos disponibles.

Otro dispositivo implementado para fomentar la igualdad y no discriminación, en este caso a la población LGTBI, son las mesas de diversidad donde participan colectivos LGTBI del departamento, así como un conjunto múltiple de organizaciones públicas y privadas que tiene como cometido el combate a la discriminación y la generación de oportunidades para esta población.

Estos dispositivos contribuyen con las metas de los ODS:



Campañas informativas y de formación

Desde el gobierno departamental se han impulsado campañas de visibilización sobre diferentes situaciones de discriminación que sufren ciertos colectivos como los afrodescendientes, las mujeres, las minorías sexuales y la población migrante. Entre ellas se destacan las campañas de promoción de los derechos sexuales y reproductivos en centros educativos, así como de orientación y sensibilización frente a la violencia de género. Por su parte, se han desarrollado actividades conmemorativas de la comunidad afro, así como la organización, por primera vez en el interior del país, de los “premios Amanda Rorra” que reconoce la trayectoria de destacadas mujeres afrouuguayas. También se han implementado actividades de formación sobre la trata de personas, un tema de enorme trascendencia para los departamentos de frontera. Respecto de la lucha contra la discriminación de personas LGTBI, se han desarrollado actividades reivindicativas de sus derechos como la celebración del mes de la diversidad y la marcha binacional del orgullo, así como esfuerzos a combatir el estigma que recae sobre la población transexual. Por su parte, se han dirigido actividades de promoción de oportunidades laborales y productivas con mujeres rurales en coordinación con el MGAP.

Estas actividades, entre otras, contribuyen con los siguientes ODS:



Fortalecimiento institucional como garantía para los más vulnerables

El fortalecimiento institucional resulta imprescindible para promover, proteger y garantizar el Estado de Derecho, la democracia y los DDHH, en particular de aquellas personas o grupos sociales que se encuentren en situación de mayor vulnerabilidad. El Sistema Universal de Protección de los Derechos Humanos ha instado al Estado uruguayo a promover programas sociales encaminados a atender las necesidades básicas de los grupos vulnerables en materia de alimentación, educación, vivienda, salud y empleo²⁸.

El Examen Periódico Universal recomienda tomar acciones concretas contra la discriminación por la orientación sexual o identidad de género de las personas²⁹, así como el Comité para la eliminación de la discriminación en contra de la mujer exhorta a la adopción de estrategias para mejorar el conocimiento y visibilización de los derechos de las mujeres³⁰ y en particular a crear mecanismos y estrategias para prevenir y combatir la violencia contra la mujer³¹. Finalmente, y en cuanto al derecho a la educación, se exhorta a eliminar las desigualdades³², en particular de los alumnos de zonas rurales³³, promoviendo sistemas de becas y ayudas a los estudiantes

para retenerlos en los sistemas de educación oficiales y evitar que abandonen los estudios³⁴.

Algunos ejemplos más destacables de cómo el gobierno de Rocha contribuye al cumplimiento de estas recomendaciones son:

Creación del Departamento de Diversidad e Inclusión

Como forma de jerarquizar las políticas dirigidas a diversidad e inclusión de las minorías ha creado el Departamento de Diversidad e Inclusión. Desde el mismo, se lideran las mesas departamentales de diversidad, en coordinación con colectivos de la sociedad civil, sector empresarial y otros organismos públicos. El área ha efectuado junto con el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) investigaciones empíricas sobre el nivel de vida de la población LGTBI, además de coordinar campañas de comunicación y sensibilización que buscan combatir el estigma y la discriminación. Asimismo, se están coordinando esfuerzos con otros actores públicos y privados para el garantizar los DDHH como el caso de la creación de un protocolo de actuación policial con población transexual. Así como se concretan esfuerzos con el sector empresarial para fomentar el turismo LGTBI en el departamento, generando oportunidades para el desarrollo económico con inclusión y enfoque basado en DDHH.

Estos esfuerzos contribuyen a su vez con los ODS:



Creación del Departamento de Juventud

Otro grupo población que presenta numerosos desafíos para la política pública es el de la juventud. El departamento presenta algunos indicadores preocupantes como la alta tasa de suicidio entre los jóvenes, fenómeno que es asociado a la falta de oportunidades que muchos jóvenes viven. En ese sentido, se han jerarquizado las políticas de juventud, creando un área específica que atiende a la población desde los 13 a los 29 años, fomentando políticas educativas, culturales, deportivas y laborales. Desde este departamento se gestionan los cuatro hogares estudiantiles con capacidad para 250 estudiantes, así como el equipo técnico analiza y otorga becas y apoyos económicos a jóvenes de niveles socioeconómicos bajos y de la zona rural. El área coordina dispositivos como la Casa Joven y el Espacio Arte y Cultura, ambos en la ciudad de Rocha. Estos espacios tienen como finalidad ofrecer talleres de formación laboral y expresión artística, así como brindar espacios de socialización

y promoción de los DDHH. Un importante dispositivo es el programa “Rocha emprende joven” donde se brindan cursos y fondos concursables para el desarrollo de emprendimientos.

Estas políticas contribuyen con el cumplimiento de los ODS:



Citas y bibliografía capítulo 8:

19. Desarrollado por ONU Uruguay, OACNUDH y las Intendencias de Canelones, Paysandú y Rocha, con el apoyo del Fondo Voluntario para la Asistencia Financiera y Técnica a la Implementación del EPU
20. EPU 118.110 y 123.176
21. EPU 118.218
22. CDESC 2017 – Párr. 56
23. EPU 118.22 // CEDAW 2016 – Párrs. 18c y 138^a
24. EPU 118.147
25. EPU 118.16
26. EPU 118.204
27. EPU 118.226
28. EPU 118.78 // CMW 2014 – Párr. 14
29. EPU 123.39
30. EPU 118.28 y 118.165
31. CEDAW 2016 – Párr. 12b
32. CEDAW 2016 – Párrs. 20a y 20f
33. CCPR 2013 – Obs.16
34. EPU 118.111

