

Instituto de Estudios Peruanos

**EL ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS
EN LA GESTIÓN DE LOS GOBIERNOS
LOCALES**

Versión completa

Elaborado por Kantuta Vallenas

Marzo, 2011

Documento de Trabajo

INCORPORACIÓN DEL ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS EN LA GESTIÓN DE LOS GOBIERNOS LOCALES

Presentación

1. ¿Por qué surge el enfoque de derechos humanos?
2. ¿Qué es el enfoque de derechos humanos?
 - 2.1. Atributos.
 - a) Vinculación expresa a los derechos humanos
 - b) Identificación de titulares de derechos y obligaciones
 - c) Orientación por principios y normas contenidas en los tratados internacionales de derechos humanos
 - 2.2. Principios
 - a) Universalidad e inalienabilidad
 - b) Indivisibilidad
 - c) Interdependencia e interrelación
 - d) Igualdad y no discriminación
 - e) Participación
 - f) Rendición de cuenta e imperio de la ley
3. ¿Cómo contribuye el enfoque de derechos humanos en el proceso de desarrollo?
4. El enfoque de derechos humanos en las políticas públicas: consideraciones sobre su aplicación.
5. Relación entre el enfoque de derechos humanos y el proceso de descentralización
6. El enfoque de derechos humanos y el rol de los gobiernos locales.
7. Algunos alcances sobre la aplicación del enfoque de derechos humanos en la gestión municipal.

Conclusiones

Presentación

Los derechos humanos constituyen la piedra angular de la organización y el funcionamiento del Estado. Así se desprende del Artículo 1º de la Constitución Política del Perú, así como de los instrumentos internacionales de derechos humanos suscritos y ratificados por el Estado Peruano.

Bajo este parámetro, los gobiernos locales –como instancias de gobierno más cercanas a la población– asumen un rol preponderante en la tarea de garantizar los derechos humanos de las personas que habitan en su jurisdicción.

En ese contexto, el presente documento de trabajo “Incorporación del enfoque de derechos humanos en la gestión municipal” tiene como objetivo presentar el marco teórico del referido enfoque, así como proporcionar algunos alcances sobre su aplicación en el ámbito de la gestión municipal.

El documento de trabajo está dividido en siete partes. La primera parte presenta el contexto en el que se plantea el enfoque de derechos humanos, así como las razones que dieron lugar a su formulación. La segunda parte aborda los alcances, atributos y principios del enfoque, es decir, el marco teórico que sustenta la aplicación del enfoque en la práctica. En la tercera parte se explica de qué manera el enfoque de derechos contribuye al proceso de desarrollo. El cuarto punto del documento aborda la relación entre el enfoque de derechos humanos y las políticas públicas, es decir, cómo éstas se convierten en la vía para hacer exigibles los derechos humanos. La quinta parte brinda algunos alcances sobre la importancia del enfoque de derechos humanos en el proceso de descentralización. La sexta parte presenta la relación entre el enfoque y el rol de los gobiernos locales. Y, finalmente, el último punto busca ilustrar la aplicación del enfoque en diversas dimensiones de la gestión municipal.

1. ¿Por qué surge el enfoque derechos humanos?

El enfoque de derechos humanos es un concepto que surge en la década del noventa, en el seno del sistema de las Naciones Unidas, en el contexto de una creciente preocupación que al interior de ésta se venía planteando respecto a la orientación y vinculación con los derechos humanos, de los programas de desarrollo promovidos por sus organismos internacionales de cooperación.

Como producto de ello, en las Naciones Unidas se tomó conciencia que los esfuerzos de promoción de los derechos humanos no se encontraban vinculados con los esfuerzos de promoción del desarrollo impulsados por sus organismos internacionales y viceversa.

Por ello, se plantea el *enfoque de derechos humanos* para dotar de una nueva perspectiva al concepto de desarrollo, es decir, para hacer posible el encuentro de ambos, teniendo en cuenta que la manera de concretar los derechos humanos en la práctica es a través de las políticas públicas de desarrollo que implemente cada país.

Así, durante la década del noventa, diversos organismos de las Naciones Unidas vinculados a las temáticas del desarrollo y de los derechos humanos emitieron pronunciamientos y recomendaciones dirigidas a los Estados respecto a la necesidad de relevar la conexión entre las políticas de desarrollo y los derechos humanos.

En el Informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) del año 2000 se reconoce que "... a lo largo de la guerra fría el examen serio del concepto [de derechos humanos] en cuanto a su relación con el desarrollo fue distorsionado con frecuencia por la retórica política. Los derechos civiles y políticos por una parte y los derechos económicos y sociales por la otra se consideraban (...) como visiones que competían por el futuro del mundo".¹

Asimismo, en el Programa de Reforma de las Naciones Unidas que se lanzó en 1997, el Secretario General pidió a todas las entidades del sistema de las Naciones Unidas que incorporasen la cuestión de los derechos humanos en sus diversos programas y actividades en el marco de sus mandatos respectivos. Desde entonces, varios organismos de las Naciones Unidas han adoptado un enfoque basado en los derechos humanos en su labor de cooperación para el desarrollo y han adquirido experiencia en su puesta en práctica.²

¹ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Informe sobre Desarrollo Humano 2000. Madrid: 2000, p. iii.

² Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo. Nueva York y Ginebra, 2006, p. 35.

En otros estudios también se identifican otros hechos y factores que coadyuvaron en la construcción del enfoque de derechos humanos. En primer lugar, se encuentra la suscripción por parte de los Estados de algunos documentos declarativos en el marco de la celebración de foros internacionales sobre las cuestiones del desarrollo y los derechos humanos. Por ejemplo, la adopción de la Declaración en torno al Derecho al Desarrollo en el año 1986, que establece un vínculo estrecho entre desarrollo y derechos. En dicha Declaración se consagra el derecho al desarrollo como *“un derecho humano inalienable en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar del él.”* En virtud de ello todo lo que se realice en nombre del desarrollo no debería estar desligado de los derechos humanos.

Además se establece que la persona humana es el sujeto central del desarrollo y debe ser el participante activo y beneficiario del derecho al desarrollo. En ese sentido, se señala que los Estados tienen el derecho y el deber de formular políticas de desarrollo nacional adecuadas con el fin de mejorar constantemente el bienestar de la población entera y de todos los individuos sobre la base de su participación activa, libre y significativa en el desarrollo y en la equitativa distribución de los beneficios resultantes de éste.³

En el año 1993, la aprobación de la Declaración y el Programa de Acción de Viena en el marco de la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos, en la cual todos los Estados reafirmaron el reconocimiento del derecho al desarrollo como derecho universal e inalienable y como parte integrante de los derechos humanos fundamentales; por lo cual el vínculo entre desarrollo y derechos humanos quedó claramente establecido.

En segundo lugar, se encuentra la lucha y las reivindicaciones de los movimientos de mujeres, de personas con discapacidad, los campesinos sin tierra, los pueblos indígenas, entre otros grupos, en la búsqueda por la concreción práctica de sus derechos en la actuación de los gobiernos.

Y en tercer lugar, el tránsito de la noción de clientelismo⁴ a la de ciudadanía en la relación entre las personas y el Estado. Una relación clientelista se da entre quien

³ Artículo 2 incisos 1 y 3. Desde entonces la Comisión de Derechos Humanos impulsó la aplicación de la Declaración. Una de sus medidas en ese sentido, fue la conformación de un Grupo de Trabajo de Expertos Gubernamentales sobre el Derecho al Desarrollo para elaborar recomendaciones a nivel individual, nacional e internacional sobre cómo aplicar la declaración. Como parte de su trabajo se han identificado además los diversos obstáculos existentes para la aplicación del derecho al desarrollo.

⁴ El clientelismo es una práctica extraoficial o informal en la cual se produce un intercambio entre quienes detentan poder (el Estado) y quienes no (individuos), donde se produce una retribución mutua entre ambas partes, a través de la prestación recíproca de bienes, servicios. Supone lo que el argot popular se conoce como un “intercambio de favores”, en el cual

tiene el poder y quien espera favores de ese poder, a cambio de dar apoyo económico, social o votos. De ese modo, se genera una distorsión en el ejercicio de la función pública, en la distribución de los recursos y la prestación de los servicios a la población. Se quiebra el principio democrático de que todas las personas son iguales ante la ley y deben gozar de igualdad de oportunidades. Por ello, se sostiene que las relaciones de clientelaje “acentúan las diferencias, quiebran la institucionalidad del sistema y hacen más difícil el ejercicio legítimo de los derechos”⁵. Este tema cobra especial relevancia en países que transitan de sistemas políticos autoritarios a sistemas políticos democráticos, donde la noción de igualdad entre las personas es un principio fundamental de dicho sistema. En efecto, en un sistema democrático, la relación entre el Estado y las personas se basa en el reconocimiento de que éstos son titulares de derechos humanos y corresponde al Estado respetarlos y garantizarlos. El ejercicio de ciudadanía implica entonces que las personas se relacionan con el Estado para, entre otras cosas, exigirle que garantice sus derechos, así como para participar en las decisiones que les atañen.

Como se señaló anteriormente, el planteamiento del enfoque de derechos humanos surge en el ámbito internacional y focalizado en las reflexiones sobre las políticas de desarrollo que se impulsan desde los organismos internacionales. Al ser asumido por instancias nacionales de protección de derechos humanos (por ejemplo, las defensorías del pueblo), así como por organismos no gubernamentales y movimientos de la sociedad civil que promueven los derechos, dicho enfoque empieza a cobrar importancia al interior de los países, especialmente en lo que compete al campo de las políticas públicas nacionales e incluso en el modo de gestionar los asuntos públicos a nivel nacional, regional y local.

En ese sentido, al interior de los países dicho enfoque ha sido empleado para complementar el marco de acción de las políticas públicas y, en consecuencia, de la gestión pública.

Por ejemplo, en nuestro país, la Defensoría del Pueblo del Perú en el marco de su función de defensa de los derechos de la persona y la comunidad, así como de supervisión de los deberes de la administración estatal y de la prestación de los servicios públicos, ha incidido en la modificación de determinadas políticas públicas que afectaban derechos fundamentales. Carlos Alza cita algunos casos de esta actuación, ubicados en los primeros años de funcionamiento de la Defensoría del Pueblo:

- “Con ocasión de las quejas por anticoncepción quirúrgica sin consentimiento a mujeres, la Defensoría del Pueblo hizo propuestas concretas de modificación de políticas de atención en salud. En algunos casos realizó propuestas de modificación de

autoridades y funcionarios públicos conceden prestaciones a individuos haciendo uso del ejercicio de su función pública, a cambio de apoyo electoral por parte de los individuos.

⁵ Vallenas, Kantuta y Alza, Carlos. Gobernabilidad, Desarrollo y Democracia. Un enfoque de derechos humanos en las políticas públicas. En: Revista Derecho y Sociedad, Año XV N° 22, 2004, p. 65.

reglamentos, directivas y metas de gestión del propio Ministerio de Salud, toda vez que todas ellas afectaban o ponían en riesgo directa o indirectamente los derechos de los ciudadanos.

- El servicio militar obligatorio generaba situaciones de vulneración de derechos ciudadanos, en especial a adolescentes y jóvenes de los estratos más bajos, llegando incluso a afectarse su vida o su integridad física. Las propuestas de la Defensoría del Pueblo y su insistencia mediática fueron especialmente relevantes para lograr que el Congreso de la República modificara esta política de reclutamiento que afectaba los derechos de los ciudadanos.
- Las acciones afirmativas se traducen en algunos casos en cambios de políticas concretas en la esfera gubernamental. El caso de las normas que obligan a establecer mecanismos de acceso y eliminación de barreras arquitectónicas para las personas con discapacidad ha sido igualmente relevante.⁶

Asimismo, señala el autor que la incorporación del enfoque de derechos humanos en la labor de supervisión de los servicios públicos, trajo consigo tres cambios importantes en la misma:

- “Incorporar el discurso de los derechos constitucionales y el derecho internacional de los derechos humanos de manera más integral.
- Incluir la mirada desde los actores pasando de la visión de consumidor a la de ciudadano.
- Redefinir el rol de supervisión de los servicios públicos actuando más proactivamente en la incidencia sobre las políticas públicas y estableciendo las responsabilidades estatales de manera más clara en este tema.”⁷

Ello le ha permitido a dicha institución incidir en las políticas gubernamentales “cambiando la mirada de la administración estatal y de los privados que prestan los servicios públicos; haciendo que estos establezcan sus políticas públicas no sólo identificando y satisfaciendo necesidades, o siendo eficientes en el uso de sus recursos, sino además, buscando incluir y superar la inequidad y la injusticia”.⁸

Asimismo, le ha permitido que además de supervisar la actuación de la administración pública respecto de una situación que afecta a una persona en particular, pase a supervisar la política pública, bajo el entendido que algunas de las situaciones de vulneración de derechos pueden tener su raíz en el diseño o implementación de la política.

2. ¿Qué es el enfoque de derechos humanos?

⁶ Alza Barco, Carlos. El derecho humano al agua: el enfoque de derechos aplicado a los servicios públicos. En: Teoría General del Derecho Constitucional. RAE- Jurisprudencia. Revista de Análisis Especializado de Jurisprudencia. Ediciones Caballero Bustamante. Lima: 2009, p. 5-6.

⁷ Ibid., p. 6.

⁸ Ibid., p. 6.

El enfoque de derechos humanos es un *marco conceptual y metodológico basado en el sistema de derechos y deberes del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, que orienta el proceso de desarrollo hacia la promoción y protección de los derechos humanos.*⁹

Cuadro N° 1

<p>Derechos Humanos</p> <p>Conjunto de facultades inherentes a la persona y necesarios para su desarrollo como tal y su desenvolvimiento en la sociedad.¹⁰ Son derechos que pertenecen a todos los seres humanos, sin distinción alguna de nacionalidad, lugar de residencia, sexo, origen nacional o étnico, color, religión, lengua, o cualquier otra condición. Es decir, todos tienen los mismos derechos humanos, sin discriminación alguna.</p> <p style="text-align: center;">Características</p> <p>a) <i>Universales</i></p> <p>Los derechos humanos son de todos los seres humanos. Implica por tanto, la obligación de cada Estado de garantizarlos a todos por igual. La característica de universalidad se encuentra plasmada en el artículo 1º de la Declaración Universal de Derechos Humanos que establece que <i>“Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos (...)”</i>.</p> <p>b) <i>Inalienables</i></p> <p>Los derechos humanos son inalienables por ser irrenunciables, debido a que pertenecen en forma indisoluble a la esencia misma del ser humano. Por lo mismo, no cabría renunciar y transmitir estos derechos. Asimismo, no podrían suprimirse. Sólo pueden restringirse en determinadas situaciones establecidas en la ley y justificadas en la protección de valores superiores de un sistema democrático. Por ejemplo, se podría restringir la libertad de tránsito en una situación declarada de emergencia.¹¹</p> <p>c) <i>Interdependientes e indivisibles</i></p> <p>La indivisibilidad consiste en que los derechos civiles, políticos, sociales, culturales y otros derechos reconocidos en instrumentos internacionales de derechos humanos forman un cuerpo único, integrado en el cual no existe jerarquía entre ellos. Por ejemplo, no podría afirmarse que el derecho a la libertad personal está por encima del derecho a la educación.</p> <p>Ello implica que todos los derechos se complementan entre sí, es decir, son interdependientes. Por ejemplo, el pleno ejercicio de la libertad de expresión depende en cierta</p>
--

⁹ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Op. Cit., p. 15.

¹⁰ Comisión Andina de Juristas. Red de Información Jurídica. En: <http://190.41.250.173/rij/>, enlace Derechos Humanos. Alcances Generales, punto I sobre Concepto y progresivo reconocimiento.

¹¹ En nuestro país ello se encuentra previsto en el artículo 137º inciso 1 de la Constitución política.

medida del derecho a la educación. El derecho a la salud depende también del derecho de acceder a información.

Como consecuencia de esta característica, la satisfacción plena de un derecho facilita el goce efectivo de otro derecho y, de la misma manera, la restricción de un derecho afecta también el goce de otros derechos.

d) Igualdad y no discriminación

La no discriminación, junto con la igualdad ante la ley y la igual protección de la ley sin ninguna discriminación constituye un principio básico y general relativo a la protección de los derechos humanos.¹²

De acuerdo con ello todos los individuos son iguales como seres humanos en virtud de la dignidad intrínseca de cada persona. Todos los seres humanos deben gozar de sus derechos humanos sin discriminación de tipo alguno, como por motivos de raza, color, sexo, origen étnico, edad, idioma, religión, opinión política, discapacidad, nacimiento o de otra índole.

e) Derechos y obligaciones

Los derechos humanos involucran, por un lado, que las personas tienen derechos cuyo respeto y cumplimiento pueden exigir y, por otro, obligaciones para el Estado y las personas.

Como principal responsable de garantizar los derechos humanos, el Estado asume un conjunto de obligaciones: obligación de respetar, proteger, garantizar y promover.

Ello implica que todas las medidas que se adopten para promover el desarrollo deben guiarse por lo establecido en los instrumentos internacionales de derechos humanos (Declaración Universal de Derechos Humanos, convenios, pactos, sentencias de tribunales constitucionales e internacionales, etc.), en cuanto al contenido de los derechos humanos así como al conjunto de obligaciones que se establecen para garantizar dichos derechos.

Los instrumentos internacionales de derechos humanos que el Estado debe aplicar dependerán del derecho concreto que se aborde. Por ejemplo, en cuanto al derecho a la salud, cada Estado (que incluye al gobierno nacional y gobiernos subnacionales) debería tener en cuenta lo dispuesto al menos por los siguientes instrumentos internacionales:

Cuadro N° 2

Derecho	Instrumentos Internacionales
Derecho a la Salud	<ul style="list-style-type: none"> – Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. – Protocolo de San Salvador. Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos

¹² Comité de Derechos Humanos. Observación General N° 18: No discriminación. 10/11/89, párrafo 1.

	<p>Económicos, Sociales y Culturales.</p> <ul style="list-style-type: none"> – Decisiones internacionales a consultar en el Sistema de las Naciones Unidas: <ul style="list-style-type: none"> ○ Observaciones generales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. ○ Informes del Relator Especial de las Naciones Unidas para el Derecho a la Salud. – Decisiones internacionales a consultar en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos: <ul style="list-style-type: none"> ○ Informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. ○ Sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. ○ Opiniones consultivas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.
--	---

Las **obligaciones** que derivan de los derechos reconocidos en los instrumentos internacionales de derechos humanos están dirigidas a ser cumplidas principalmente por el Estado en su conjunto, es decir, por el Poder Legislativo, Poder Ejecutivo, Poder Judicial, los gobiernos subnacionales (en nuestro país conformado por los gobiernos regionales y locales), y toda entidad que ejerza poder público.

Existen diversas maneras de clasificar las obligaciones. Una primera es distinguiendo las obligaciones en positivas y negativas. Las obligaciones positivas comprenden un “hacer algo” para garantizar los derechos, mientras que las obligaciones negativas implican un “no hacer” o abstenerse de hacer algo que pueda vulnerar el ejercicio de los derechos.

Si seguimos con el ejemplo del derecho a la salud, una obligación positiva consistiría en proveer servicios básicos de salud, debido a que el Estado deberá adoptar e implementar (hacer) un conjunto de medidas para garantizar la prestación adecuada de dicho servicio; en tanto que una obligación negativa implicará que el Estado se abstenga de imponer prácticas discriminatorias a las personas para acceder al servicio.

Sin embargo, esta clasificación resulta bastante general para orientar a los Estados sobre la diversidad de actuaciones que se requiere de éstos para garantizar adecuadamente los derechos humanos. En ese sentido, autores como Van Hoof proponen el siguiente esquema de cuatro “niveles” de obligaciones estatales de acuerdo al complejo de obligaciones que identificaría a cada derecho: obligaciones de respetar, obligaciones de proteger, obligaciones de garantizar y obligaciones de

promover el derecho en cuestión.¹³ Aplicando esta tipología al caso de derecho a la salud, el cuadro siguiente muestra el conjunto de obligaciones por cada nivel.

Cuadro N° 3

Obligaciones	Ejemplos de aplicación (Caso Derecho a la Salud) ¹⁴
<i>Obligación de Respetar.</i> - Deber del Estado de no obstaculizar o impedir el goce o ejercicio del derecho.	El Estado debe abstenerse de: <ul style="list-style-type: none"> - denegar o limitar el acceso igual de todas las personas, incluidos, los presos o detenidos, los representantes de las minorías, los solicitantes de asilo o los inmigrantes ilegales, a los servicios de salud preventivos, curativos y paliativos; - abstenerse de imponer prácticas discriminatorias como política de Estado; - imponer prácticas discriminatorias en relación con el estado de salud y las necesidades de la mujer; - prohibir o impedir los cuidados preventivos, las prácticas curativas y las medicinas tradicionales, etc.
<i>Obligación de Proteger.</i> - Deber de impedir que terceros obstaculicen o impidan el goce o ejercicio del derecho.	El Estado debe adoptar medidas para: <ul style="list-style-type: none"> - velar por el acceso igual a la atención de la salud y los servicios relacionados con la salud proporcionados por terceros; - velar por que la privatización del sector de la salud no represente una amenaza para la disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad de los servicios de atención de la salud; - controlar la comercialización de equipo médico y medicamentos por terceros, y asegurar que los facultativos y otros profesionales de la salud reúnan las condiciones necesarias de educación, experiencia y deontología; - velar por que las prácticas sociales o tradicionales nocivas no afecten al acceso a la atención anterior y posterior al parto ni a la planificación de la familia; - impedir que terceros induzcan a la mujer a someterse a prácticas tradicionales, por ejemplo a la mutilación de los órganos genitales femeninos; - proteger a todos los grupos vulnerables o marginados de la sociedad, en particular las mujeres, los niños, los adolescentes y las personas mayores, teniendo en cuenta

¹³ Citado por Abramovich, Víctor. Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo. En: Revista de la CEPAL N° 88, Abril 2006, pp. 42-43.

¹⁴ Las obligaciones que se reseñan aquí son las señaladas en la Observación General N° 14: El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 12) del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Sin embargo, debe advertirse que el Comité reúne la obligación de garantizar y la obligación de promover en un solo tipo que lo denomina "obligación de cumplir".

	<p>los actos de violencia desde la perspectiva de género;</p> <ul style="list-style-type: none"> - velar por que terceros no limiten el acceso de las personas a la información y los servicios relacionados con la salud.
<p><i>Obligación de Garantizar.-</i> Implica asegurar que las personas ejerzan sus derechos cuando no puedan hacerlo por sí mismos.</p>	<p>El Estado debe adoptar medidas positivas que permitan y ayuden a los particulares y las comunidades disfrutar del derecho a la salud, especialmente en los casos en que éstos no estén en condiciones, por razones ajenas a su voluntad, de ejercer por sí mismos ese derecho con ayuda de los medios que se encuentran a su disposición.</p>
<p><i>Obligación de Promover.-</i> Comprende el deber del Estado de desarrollar condiciones para que las personas puedan gozar y ejercer sus derechos.</p>	<p>El Estado tiene el deber de emprender actividades para mantener y restablecer la salud de la población tales como:</p> <ul style="list-style-type: none"> - fomentar el reconocimiento de los factores que contribuyen al logro resultados positivos en materia de salud, por ejemplo la realización de investigaciones y el suministro de información; - velar por que los servicios de salud sean apropiados desde el punto de vista cultural y el personal sanitario sea formado de manera que reconozca y responda a las necesidades concretas de por ejemplo los pueblos indígenas; - difundir información apropiada acerca de la forma de vivir y la alimentación sanas, así como acerca de las prácticas tradicionales nocivas y la disponibilidad de servicios; - apoyar a las personas a adoptar, con conocimiento de causa, decisiones por lo que respecta a su salud.

Como muestra el cuadro, las medidas que se derivan de cada obligación son de gran amplitud y de diverso tipo; comprenden la adopción de políticas y planes tanto a nivel nacional, regional y local, la aprobación de normas (leyes del Congreso, normas reglamentarias por parte del Gobierno Nacional, normas de los gobiernos subnacionales, etc.), la adopción de procedimientos de gestión y organización que respondan a dichas obligaciones, etc. Es decir, las obligaciones sobre derechos humanos atañen a todo ámbito de la administración pública nacional, regional y local.

Ahora bien, no se trata que cada nivel de gobierno adopte medidas aisladas para garantizar los derechos humanos, sino todo lo contrario, se busca que el enfoque de los derechos se aplique a través de una acción coordinada y concertada, en el desarrollo de las competencias y funciones de cada instancia de gobierno y de sus procedimientos de organización y planificación.

2.1. Atributos

El enfoque de derechos humanos comprende un conjunto de atributos fundamentales¹⁵, y principios que orientan el proceso de desarrollo. Los **atributos** mínimos del enfoque de derechos humanos son los siguientes:

a) Vinculación expresa a los derechos

La realización de los derechos humanos debe ser el objetivo principal en la formulación de las políticas y programas de desarrollo.

b) Identificación de titulares de derechos y obligaciones

Se identifica a las personas titulares de derechos y aquello a lo que tienen derecho y a los correspondientes titulares de deberes y las obligaciones que les incumben. Asimismo, se debe procurar fortalecer la capacidad tanto de los titulares de derechos para reivindicar éstos, como de los titulares de deberes para cumplir sus obligaciones.

Según Abramovich, en las estrategias de desarrollo y de reducción de la pobreza se ha reconocido la importancia de dotar de poder a los sectores pobres y excluidos. El enfoque de derechos humanos apunta esencialmente a otorgar ese poder por la vía del reconocimiento de derechos. Por tanto, el primer paso para otorgar poder a los sectores excluidos es reconocer que ellos son titulares de derechos que obligan al Estado, con lo cual se cambia la lógica de los procesos de elaboración de políticas, para que el punto de partida no sea la existencia de personas con necesidades que deben ser asistidas, sino sujetos con derecho a demandar determinadas prestaciones y conductas al Estado. Esta es la vía para hacer efectivas las obligaciones jurídicas, imperativas y exigibles, impuestas por los tratados de derechos humanos.¹⁶

c) Orientación por principios y normas contenidas en los tratados internacionales de derechos humanos

Los principios y las normas contenidos en los tratados internacionales de derechos humanos deben orientar toda la labor de programación del desarrollo en todos los sectores y en todas las fases del proceso de programación.

2.2. Principios

¹⁵ Si bien estos atributos están originalmente pensados para la labor de los organismos internacionales, también son aplicables a las medidas adoptadas por los Estados en el marco de sus políticas nacionales, regionales y locales.

¹⁶ Abramovich, Víctor. Op. Cit., p. 36.

Según lo planteado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, los principios que orientan la aplicación del enfoque de derechos humanos son los siguientes:

a) Universalidad e inalienabilidad.

En la práctica, este principio implica, por ejemplo, que cuando un Estado se encuentre implementando medidas para cumplir con las obligaciones derivadas de un derecho, se dé prioridad a aquellas personas o poblaciones que no lo están disfrutando por diversas razones, como por ejemplo por su situación de exclusión o pobreza.

b) Indivisibilidad.

De acuerdo con este principio, todos los derechos humanos tienen la misma condición como derechos y no pueden ser clasificados, a priori, por orden jerárquico. Por tanto, al adoptar una política pública debe darse la misma consideración y valor práctico a todos los derechos involucrados directa o indirectamente en la materia de la política que se pretende adoptar.

c) Interdependencia e interrelación.

La realización de un derecho a menudo depende, totalmente o en parte, de la realización de otros. Por ejemplo:

- En la política y planes locales o regionales referidos a la salud, así como en la organización de los servicios de salud se deberá tener en cuenta que la realización del derecho a la salud de los usuarios de los servicios depende de que se garantice de manera efectiva su derecho de acceso a información sobre todas las implicancias de un determinado tratamiento médico o quirúrgico.
- La realización del derecho a una alimentación adecuada puede depender de la realización del derecho humano al agua, cuando este implica garantizar a las personas (especialmente aquellas que viven de la agricultura) un acceso sostenible a los recursos hídricos con fines agrícolas.

d) Igualdad y no discriminación.

Para cumplir con dicho principio el Estado no solo tiene la obligación de no discriminar. El principio de la igualdad material exige algunas veces que el Estado adopte medidas afirmativas para “reducir o eliminar las condiciones que originan o facilitan que se perpetúe la discriminación. Por ejemplo, en un Estado en el que la situación general de un cierto sector de su población les impide u obstaculiza a ésta disfrutar de sus derechos humanos, el Estado debería adoptar disposiciones especiales para poner remedio a dicha situación. Las medidas de ese carácter pueden llegar hasta otorgar, durante un tiempo, al sector de la población de que se trate un cierto trato preferencial en cuestiones concretas en comparación con el

resto de la población. En cuanto son necesarias para corregir la discriminación de hecho, esas medidas son una diferenciación legítima.”¹⁷

Por ello “el concepto de igualdad material es una herramienta de enormes potencialidades, tanto para analizar las normas que reconocen derechos como para orientar las políticas públicas que pueden garantizarlos o que a veces pueden afectarlos.”¹⁸ Para que ello sea realizable el Estado debería adoptar las siguientes acciones previas:

- Identificar a los grupos que en determinado momento histórico necesitan atención prioritaria o especial para el ejercicio de sus derechos.¹⁹ Al respecto, los órganos de derechos humanos han convenido que deberá atenderse especialmente a los grupos más pobres y los que sufren discriminación múltiple, como por ejemplo, las mujeres rurales pertenecientes a un pueblo indígena.
- Para lo anterior, es preciso elaborar información estadística desagregada para identificar a los sectores que requieren mayor atención.
- Incorporar en los planes de acción o políticas medidas conducentes a proteger a esos grupos. Ello dependerá de la situación particular de la población con respecto al ejercicio de sus derechos.
- Revisar los criterios de distribución del presupuesto a nivel nacional, regional y local. La discriminación en el ejercicio a los derechos podría provenir de una inadecuada distribución del presupuesto entre distritos, provincias o regiones, basada en criterios que no responden al enfoque de derechos.

e) Participación

La mayoría de tratados de derechos humanos consagran la participación como uno de los principios fundamentales para garantizar efectivamente los derechos que en ellos se reconocen.²⁰ Asimismo, la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo establece la importancia de promover a participación en la formulación de las políticas de desarrollo nacional, al señalar que:

“los Estados tienen el derecho y el deber de formular políticas de desarrollo nacional adecuadas con el fin de mejorar constantemente el bienestar de la población entera y de todos los individuos sobre la base de su participación activa, libre y significativa en el desarrollo y en la equitativa distribución de los beneficios resultantes de éste.”²¹

¹⁷ Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Observación General N° 18: No discriminación, 10/11/89, párrafo 10.

¹⁸ Abramovich, Víctor, Op. Cit. p.44-45.

¹⁹ *Ibíd.*, p. 45.

²⁰ Algunos de estos tratados son el Convenio N° 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y la Convención sobre los Derechos del Niño.

²¹ Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, Artículo 2° numeral 3.

Como se advierte, el derecho de participación va más allá de participar –elegir y ser elegido- en procesos electorales cada cierto periodo, extendiéndose su ejercicio a todo ámbito del quehacer estatal y por tanto a las medidas vinculadas al proceso de desarrollo, las políticas públicas y la gestión pública.

En el ámbito de las políticas públicas, el derecho a participar se extiende a sus distintas fases: evaluación previa de la política a adoptar, planificación de la política, implementación o ejecución y evaluación.

Ahora bien, debe precisarse que en ocasiones la participación se ha plasmado como un principio en las estrategias y políticas de desarrollo en tanto permite identificar necesidades y prioridades a nivel local o regional. Esta mirada instrumental de la participación adquiere otro carácter desde la perspectiva de los derechos humanos. Desde ésta, la participación va mucho más allá de la mera consulta o de ser un apéndice técnico al diseño de los proyectos. La participación ha de considerarse más bien como algo que promueve conciencia crítica y la adopción de decisiones como base para una ciudadanía activa. En ese sentido, las estrategias de desarrollo que implemente un Estado deben potenciar la capacidad de acción de las personas (mujeres, hombres, niños, pueblos indígenas, etc.) para articular sus expectativas en relación con el Estado y otros titulares de deberes y tomar las riendas de su propio desarrollo.²²

Por ejemplo, el derecho a la consulta de los pueblos indígenas busca precisamente que el Estado no adopte normas o políticas que impacten en la vida de los pueblos indígenas sin escucharles y tomar en cuenta sus expectativas de desarrollo en el marco de su identidad cultural.

f) Rendición de cuentas e imperio de la ley

La noción de rendición de cuentas se encuentra estrechamente relacionada con el carácter de exigibilidad de los derechos humanos. El Estado debe rendir cuentas en relación a la observancia de las normas y principios consagrados en los tratados referidos a la materia. En ese sentido, la rendición de cuentas comprende que el Estado –a través de sus autoridades o funcionarios encargados- debe informar sobre las medidas que considera adoptar para cumplir con las obligaciones derivadas de los derechos humanos; explicar las razones que motivan adoptar una determinada medida; y hacerse responsable por las consecuencias de las medidas adoptadas (sanciones).²³ Es decir, en caso de la adopción de medidas que vulneran derechos o incluso ante la ausencia de medidas para proteger los derechos de las personas respecto de la actuación de terceros, los funcionarios o autoridades deberán responder ante un tribunal.

En buena cuenta lo que se busca es que el Estado responda si cumplió o no con las obligaciones para garantizar los derechos de las personas. Existen diversos mecanismos para controlar y exigir dicho cumplimiento. Abramovich destaca un conjunto de mecanismos para hacer exigibles los derechos, tales como:

²² Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo Preguntas y respuestas, 2006, p. 26.

²³ Se adopta aquí la noción de rendición de cuentas de Andreas Schedler. ¿Qué es la rendición de cuentas?

- Sistemas de administración de justicia.
- Procedimientos administrativos de revisión de decisiones y de fiscalización ciudadana de las políticas.
- Espacios de reclamo para usuarios y consumidores.
- Instancias parlamentarias de fiscalización política.
- Instituciones especializadas de defensa de los derechos humanos (defensorías del pueblo, oficinas de protección de consumidores y defensa de la competencia),
- Los sistemas de protección de derechos que funcionan a nivel internacional (La Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos; y comités, relatorías, grupos de trabajo en el Sistema Universal de Derechos Humanos).

A estos mecanismos puede añadirse otros que son especialmente relevantes en nuestro país, en el ámbito regional y local. Por ejemplo, el proceso de presupuesto participativo contempla una fase en la cual la autoridad municipal o regional debe rendir cuentas acerca del cumplimiento de los acuerdos adoptados en el marco de dicho proceso, concretamente de la ejecución de los proyectos de inversión acordados por la comunidad con la municipalidad o el gobierno regional. Asimismo, las audiencias públicas de rendición de cuentas sobre la gestión municipal o regional, es otro mecanismo contemplado en nuestro ordenamiento, dirigido a informar a la población acerca de lo realizado por las autoridades regionales y municipales en el marco de su gestión. A estos se puede añadir los portales web de transparencia “son espacios virtuales en los que las entidades de la administración pública, incluidos los gobiernos regionales y locales, tienen la obligación de difundir información acerca de la gestión institucional y la labor que se encuentran realizando en beneficio de sus comunidades”²⁴

3. ¿Cómo contribuye el enfoque de derechos humanos en el proceso de desarrollo?

La Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos plantea que la razón para aplicar el enfoque de derechos humanos descansa en la mezcla de dos clases de argumentos: a) el argumento intrínseco, según el cual el enfoque basado en los derechos es lo correcto desde el punto de vista moral y jurídico; y b) el argumento instrumental, que reconoce que dicho enfoque conduce a resultados mejores y más sostenibles en materia de desarrollo humano.

A partir de este segundo argumento señala que el valor práctico del enfoque de derechos humanos reside en lo siguiente:

²⁴ Defensoría del Pueblo. Transparencia, acceso a la información pública y rendición de cuentas. Conceptos básicos y propuesta metodológica. Lima: Defensoría del Pueblo, agosto 2010, p. 8.

- El enfoque se centra en los derechos de las poblaciones excluidas y marginadas, y de aquellas cuyos derechos corren el riesgo de ser infringidos, basándose en la premisa de que un país no puede avanzar de forma sostenida sin reconocer los principios de derechos humanos como principio de gobernanza.
- La adopción del enfoque de derechos humanos permite tener una visión holística del entorno (familia, comunidad sociedad civil, autoridades locales y nacionales), suprimir los sesgos sectoriales (con que se abordan muchos aspectos que involucran las políticas de desarrollo) y facilita una respuesta integrada a problemas de desarrollo que tienen múltiples dimensiones. En el Perú uno de los graves problemas en el ámbito de las políticas públicas es su aplicación sectorizada, reforzada por la ausencia de una cultura de coordinación al interior de cada entidad pública, entre entidades del gobierno nacional y entre los diferentes niveles de gobierno.
- Ayuda a los países en traducir las metas y normas derivadas de los instrumentos internacionales de derechos humanos, en resultados nacionales alcanzables en un plazo determinado.
- Las responsabilidades en el logro de esos resultados se determinan mediante procesos participativos y reflejan el consenso entre las personas cuyos derechos se encuentran infringidos y las personas que tienen el deber de actuar al respecto.
- Ayuda a formular políticas, leyes, reglamentos y presupuestos que determinan claramente qué derechos particulares hay que abordar (qué debe hacerse y en qué grado, quién es responsable) y vela por que se disponga de las capacidades necesarias. Contribuye a que el proceso de formulación de políticas sea más transparente y exista la posibilidad de rendir cuentas respecto a la realización de los derechos. Más adelante se verá cómo estas cuestiones pueden traducirse en la gestión municipal.
- Apoya la vigilancia de los compromisos del Estado con la ayuda de las recomendaciones de los órganos creados en virtud de los tratados de derechos humanos, y mediante evaluaciones públicas e independientes de la actuación del Estado.
- Lleva a resultados mejores y sostenidos en los esfuerzos del desarrollo y hacer que las inversiones den mayores beneficios a través de los siguientes medios:
 - Aumentando la capacidad de los principales agentes para emprender el diálogo, cumplir sus propias responsabilidades y hacer que el Estado rinda cuentas;

- Fortaleciendo la cohesión social mediante la búsqueda del consenso con procesos participativos y canalizando la asistencia de las personas históricamente excluidas y más marginados;
- Codificando el consenso social y político sobre la rendición de cuentas en materia de resultados en leyes, políticas y programas acordes con los convenios internacionales;
- Anclando los derechos en un marco de leyes e instituciones.
- Institucionalizando los procesos democráticos, y
- Fortaleciendo las capacidades de las personas y las instituciones para cumplir con sus obligaciones.

A modo de síntesis se puede afirmar que la aplicación del enfoque de derechos humanos permite hacer que el Estado sea más eficaz y eficiente en la gestión de los recursos públicos y logre el impacto esperado en beneficio de la población.

4. El enfoque de derechos humanos en las políticas públicas: consideraciones sobre su aplicación

Como se ha visto hasta ahora, los derechos humanos son el parámetro para elaborar, revisar o modificar las políticas públicas o las prácticas, normas y procedimientos implementados en el marco de la gestión pública, de acuerdo a cómo han sido reconocidos en los instrumentos internacionales de derechos humanos y la jurisprudencia de los órganos internacionales creados para velar por el cumplimiento de las obligaciones establecidas en dichos instrumentos. Ello tiene su fundamento en la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución Política que establece que:

Cuarta.- Interpretación de los derechos fundamentales

Las normas relativas a los derechos y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretan de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y con los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por el Perú.

En virtud de esta norma, las normas constitucionales sobre derechos humanos debieran ser interpretadas y aplicadas conforme a dichos instrumentos.

Es decir, cuando se trata de derechos humanos el funcionario público o autoridad pública debe tener en cuenta que la ley es su marco de actuación, pero no su límite, pues incluso las leyes podrían modificarse debido a que vulneran derechos humanos. Por tanto la necesidad de tener como parámetro de análisis, los estándares establecidos en los instrumentos internacionales antes mencionados.

Ello supone ciertamente cambiar el patrón de actuación en la administración pública. Es decir, pasar del funcionario cuya principal tarea es “cumplir lo que la ley ordena” en el marco del *principio de legalidad*, al funcionario cuya principal tarea es garantizar mejor los derechos de las personas, caso en el cual deberá ser capaz de analizar,

cuestionar e incluso proponer la derogación o modificación de normas y procedimientos que vulneran u obstaculiza el efectivo ejercicio de los derechos.

En el marco de este nuevo patrón de actuación, las políticas públicas y la gestión pública se convierten en instrumentos poderosos para hacer realizables los derechos humanos.

Cuadro N° 4

Políticas Públicas

Las políticas públicas son entendidas aquí como un conjunto de acciones planeadas y ejecutadas por el Estado, encaminadas a mejorar las condiciones de vida de la población, con énfasis en los grupos más vulnerables y excluidos de los beneficios del desarrollo.

Teniendo en cuenta que las políticas públicas materializan los modelos de desarrollo, habría que tener en cuenta al menos dos formas de hacer políticas públicas, como lo señala Pérez Murcia²⁵: la que asume al individuo como un medio para el desarrollo y la que asume al individuo como el fin del desarrollo.

El primer enfoque plantea una concepción del desarrollo basada en la correlación directa entre crecimiento económico y desarrollo, por la cual en aras de mantener la senda del crecimiento, es necesario hacer algunos sacrificios tales como suprimir las libertades fundamentales y aceptar niveles mínimos de desigualdad y exclusión social.

El segundo enfoque se basa en la propuesta de Amartya Sen que asume al individuo como fin del desarrollo. Además éste se concibe como el proceso de expansión de las libertades reales de que disfrutaran los individuos, razón por la cual su evaluación ha de inspirarse en esta consideración.

Este segundo enfoque es el que ha sido asumido por diversos organismos internacionales como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Asimismo, en el ámbito nacional, el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico – CEPLAN ha asumido este enfoque de desarrollo humano definiéndolo como la ampliación de las oportunidades de las personas, aumentando sus derechos y sus capacidades para que puedan vivir de acuerdo con sus valores y aspiraciones.

Aplicar el enfoque de derechos humanos a las políticas públicas y a la gestión pública permite hacer visible que las vulneraciones de derechos a una persona en realidad pueden responder a un problema mayor por lo que es necesario tener un análisis integral de la política a fin de identificar qué aspecto de ésta está dando lugar a tales vulneraciones.²⁶ La Defensoría del Pueblo del Perú ha abordado de esta manera su labor, pasando del análisis del acto u omisión de la administración pública que suscitó la queja individual a la supervisión de la política pública que dar lugar a dicho acto u

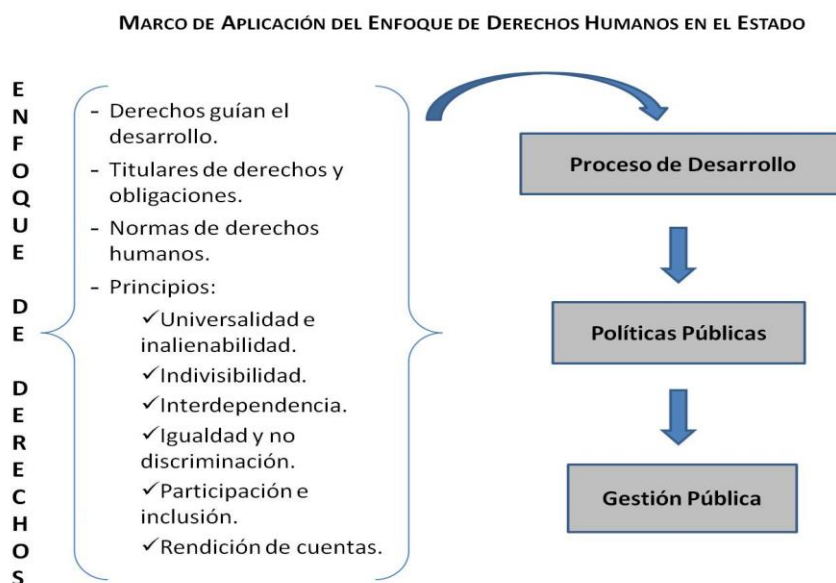
²⁵ Citado en Gobernabilidad, Desarrollo y Democracia. Un enfoque de derechos humanos en las políticas públicas. Vallenás, Kantuta; Alza, Carlos, p. 63 y 64.

²⁶ Ver Defensoría del Pueblo.. o artículo de Carlos sobre el tema

omisión, lo cual le ha permitido incluso identificar mejor las responsabilidades de cada instancia de gobierno.

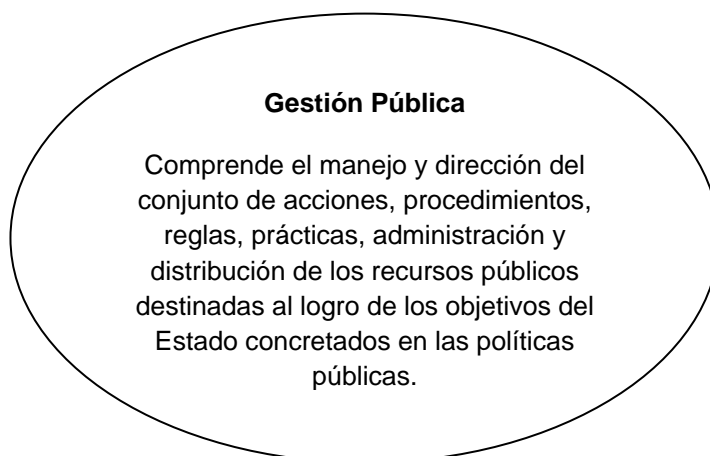
El gráfico 1 ilustra la aplicación del enfoque de derechos humanos teniendo en cuenta que las políticas públicas y la gestión pública son los instrumentos que viabilizan el proceso de desarrollo desde el Estado.

Gráfico 1



En ese sentido, los atributos y principios del enfoque de derechos humanos constituyen las herramientas de análisis, de elaboración, aplicación y seguimiento de las políticas públicas así como de la gestión pública, para una adecuada protección de los derechos humanos.

Gráfico N° 2



La tendencia en afianzar la relación entre gestión pública y derechos humanos no solo proviene de las instancias internacionales interesadas en temas de derechos humanos, sino también, recientemente, de foros intergubernamentales dedicados a abordar la problemática de la administración pública. Así, en el marco de la Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, que se llevó a cabo en El Salvador, 26 y 27 de junio de 2008, se aprobó la Carta Iberoamericana de Calidad de la Gestión Pública²⁷, la cual establece que la gestión pública se orientará a la calidad cuando se encuentre referenciada a los fines y propósitos últimos de un Gobierno democrático, esto es, cuando se constituya en:

- una gestión centrada en el servicio al ciudadano; y,
- una gestión pública para resultado.

Gestión centrada en el servicio al ciudadano implica que toda gestión pública debe estar orientada a satisfacer las necesidades de la población, ya sea como usuaria de un servicio, beneficiaria de un programa social, participante en el proceso de formulación, ejecución y control de las políticas públicas. En dicha Carta se remarca que *“la calidad en la gestión pública tiene sentido si su fin último es alcanzar una sociedad del bienestar, con justicia y equidad, garantizando el desarrollo de la persona y el respeto a su dignidad, la cohesión social y la garantía del cumplimiento efectivo e integral de los derechos humanos. En especial, asegurando a todas las personas, el acceso oportuno y universal al disfrute de información, prestaciones y servicios públicos de calidad”*²⁸

De ello se puede colegir que la protección de los derechos humanos es el baremo por el cual se mide la calidad de la gestión en una entidad estatal y del Estado en su conjunto.

Según la Carta, una gestión pública para resultados consiste en que todo proceso de gestión debe perseguir la creación de valor público, lo cual debe reflejarse en resultados e impactos cuantificables, que permitan evaluar el rendimiento en todas sus dimensiones. Ello implica una relación estrecha entre el proceso de planificación, distribución del presupuesto y el logro de resultados.

Desde nuestra perspectiva, existe una relación de complementariedad entre el enfoque de derechos y el enfoque de gestión basado en resultados que se plasma en lo siguiente: a) el primero permite dotar de contenido al enfoque de gestión basado en los resultados, haciendo que éstos se basen en los derechos humanos y se determinen a través de un proceso participativo; b) ambos enfoques requieren que se establezca mecanismos de rendición de cuentas respecto de los resultados determinados, con lo cual se refuerza la exigibilidad de los derechos humanos a través

²⁷ Adoptada por la XVIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno. El Salvador, 31 de octubre de 2008.

²⁸ *Ibíd.*, punto 3. Sobre el contenido finalista de la gestión pública de calidad.

de la rendición de cuentas; c) al centrarse en un proceso de planificación orientado a conseguir resultados concretos, el enfoque de gestión basado en los resultados permite que los derechos humanos puedan incorporarse como criterios básicos de la planificación.

La gestión basada en los resultados ha sido plasmada en nuestro país con la introducción del denominado “presupuesto por resultado” definida como una manera diferente de realizar el proceso de asignación, aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación del Presupuesto Público, que tiene como eje al Ciudadano y los Resultados que éstos requieren y valoran.

El enfoque de gestión por resultado exige una manera de planificar en la cual las metas y sus indicadores estén dirigidos a lograr un impacto real en la calidad de vida de las personas. Ello es un requisito para la tarea de programación del presupuesto.

En el país se ha priorizado la incorporación del presupuesto por resultados en diferentes áreas, cuyos resultados y productos planteados pueden leerse desde el enfoque de derechos humanos. Por ejemplo, en el caso del Programa Articulado Nutricional, sus productos están directamente vinculados con la satisfacción de derechos tales como la salud, la alimentación y el derecho al agua.

Cuadro N° 5

Productos	Derechos involucrados
<ul style="list-style-type: none"> • Niños con vacuna completa. • Niños con Control de Crecimiento y Desarrollo (CRED) completo según edad. • Atención de Infecciones Respiratorias Agudas (IRA) • Atención de Enfermedades Diarreicas Agudas (EDA) • Atención de IRA con complicaciones • Atención de EDA con complicaciones • Atención de otras enfermedades prevalentes • Atención de niños y niñas con parasitosis intestinal • Vigilancia, investigación y tecnología en salud • Calificación de municipios saludables • Familias saludables para el cuidado infantil 	<p>Derecho a la salud</p>

<ul style="list-style-type: none"> • Gestantes con suplemento de hierro y ácido fólico • Desarrollo de normas y guías técnicas en nutrición • Niños con suplemento de hierro y vitamina A • Control de calidad nutricional de los alimentos 	<p>Derecho a la alimentación</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Vigilancia de la calidad del agua para consumo humano • Desinfección y/o tratamiento del agua para consumo humano 	<p>Derecho al agua</p>

5. Relación entre el enfoque de derechos humanos y el proceso de descentralización

La descentralización consiste en un proceso de transferencia de poder político, económico y administrativo del centro a unidades subnacionales de gobierno. De acuerdo con el marco constitucional peruano, la descentralización es una forma de organización democrática del Estado que tiene como objetivo fundamental el desarrollo integral del país. Es también una política permanente de Estado que debe llevarse a cabo por etapas, en forma progresiva y ordenada conforme a criterios que permitan una adecuada asignación de competencias y transferencia de recursos del gobierno nacional hacia los gobiernos regionales y locales.

Actualmente en el país, la descentralización es considerada como la reforma más importante del Estado y, como una oportunidad, para diversos propósitos: a) el desarrollo de una ciudadanía democrática²⁹; b) llevar adelante proyectos de desarrollo que aprovechen razonablemente los recursos locales y se articulen con circuitos y mercados para incrementar la riqueza y reducir la desigualdad; c) la modernización del Estado bajo el principio de subsidiariedad, organizando una transferencia de competencias, recursos, responsabilidades que incremente la eficacia y calidad de los servicios del Estado; d) afirmar una ética de la función pública basada en el servicio y la responsabilidad; e) fortalecer las instituciones democráticas y afirmar las prácticas de buen gobierno, entre ellas, la participación, concertación y vigilancia ciudadana, la transparencia en la gestión pública, el accountability, la representación política, el sistema de controles y contrapesos y, en definitiva, las relaciones entre el Estado y la sociedad.³⁰

²⁹ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Informe sobre Desarrollo Humano-Perú 2006. Hacia una descentralización con ciudadanía, 2006.

³⁰ Defensoría del Pueblo. Índice de Buen Gobierno. Resultados del IGB aplicado a los Gobiernos Regionales en el Perú. Enero 2003 – junio 2004, 2004, p. 10.

En la búsqueda por promover proyectos de desarrollo que reduzcan la desigualdad, incrementar la eficacia y calidad de los servicios del Estado, afirmar las prácticas de buen gobierno, se encuentra implícita la aspiración de garantizar los derechos humanos.

Existen dos maneras de sustentar la relación entre los derechos humanos y la descentralización. Una es partiendo de lo que dispone el principio-derecho de dignidad humana, y otra es tomando en cuenta los objetivos del proceso de descentralización, según lo establecido por el ordenamiento jurídico. Ambas maneras de sustentar dicha relación son complementarias.

El artículo 1º de la Constitución consagra que la defensa de la persona humana y su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado. El Tribunal Constitucional señala que de acuerdo a esta norma, “la dignidad del ser humano no sólo representa el valor supremo que justifica la existencia del Estado y de los objetivos que este cumple, sino que se constituye como el fundamento esencial de todos los derechos que, con la calidad de fundamentales, habilita el ordenamiento.”³¹

Al ser los derechos fundamentales manifiestas concreciones positivas del principio-derecho de dignidad humana, su protección constituye el fin supremo del Estado. Ello puede afirmarse también de lo dispuesto por el Artículo 44º de la Constitución, el cual señala que garantizar la plena vigencia de los derechos humanos constituye uno de los deberes primordiales del Estado.

En esa medida, puede colegirse que cualquier medida o reforma que atañe al Estado en su conjunto deberá tener como norte la vigencia de los derechos humanos.

Por otro lado, la descentralización en el Perú normativamente tiene como objetivo fundamental lograr el desarrollo integral, armónico y sostenible del país, mediante la separación de competencias y funciones, y el equilibrio ejercicio del poder por los tres niveles de gobierno, en beneficio de la población.³² El desarrollo constituye entonces una responsabilidad de los tres niveles de gobierno en su conjunto.

De acuerdo con la Ley de Bases de la Descentralización uno de los objetivos de orden social de este proceso es “promover el desarrollo humano y la mejora progresiva y sostenida de las condiciones de vida de la población para la superación de la pobreza”. Es decir, se establece que será una prioridad del proceso de descentralización mejorar las condiciones de vida de la población en situación de mayor vulnerabilidad.

³¹ Tribunal Constitucional. Sentencia del 20 de abril de 2006, Expediente N.º 2273-2005-PHC/TC, párrafo 5.

³² Lectura conjunta del artículo 1º de la Constitución Política y del artículo 3º de la Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización.

Como se puede apreciar, la cuestión de los derechos explícita o implícitamente se encuentra relacionada con el proceso de descentralización. Sin embargo, en la práctica esa relación no ha trascendido de considerarlos a los derechos humanos como una última aspiración u objetivo del referido proceso. Los derechos humanos, al menos explícitamente, no han formado parte del conjunto de principios o normas que guían las etapas del proceso de descentralización.

Lo que aquí se propone es que, adoptando el enfoque de derechos, el proceso de descentralización asegure de manera efectiva que los derechos de las personas serán mejor garantizados. Incluso podría resultar útil analizar el proceso de transferencia de competencias y funciones sectoriales a los gobiernos locales desde el enfoque de derechos. Por ejemplo, poner en blanco y negro cuales son las obligaciones específicas que deben asumir las municipalidades para garantizar el derecho a la educación y, por tanto, las condiciones requeridas para cumplir con dichas obligaciones, hubiera sido importante para implementar adecuadamente el Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa.

6. El enfoque de derechos humanos y el rol de los gobiernos locales

Los gobiernos locales son entidades básicas de la organización territorial del Estado y canales inmediatos de participación vecinal en los asuntos públicos, que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades.

Las municipalidades provinciales y distritales son los órganos de gobierno local, y tiene como finalidad:

- Promover la adecuada prestación de los servicios públicos locales,
- Promover el desarrollo integral, sostenible y armónico de su circunscripción, y
- Representar a los vecinos.

El enfoque de derechos humanos resulta aplicable al cumplimiento de estas tres finalidades en razón de lo siguiente: a) los servicios públicos locales, en general, se encuentran vinculados con uno o más derechos de las personas; b) las políticas de promoción del desarrollo integral de la localidad deben tener como su fin principal mejorar el goce y ejercicio de los derechos humanos y c) el rol de representación de los vecinos y vecinas adquiere sentido fundamentalmente para asegurar que sus derechos sean debidamente garantizados. Ello implica no solo el papel del Concejo Municipal (de aprobar las normas necesarias y fiscalizar su cumplimiento), y de la administración municipal de organizar y prestar adecuadamente los servicios municipales, así como implementar las políticas locales, sino también por plantear las necesidades (en términos de derechos) de la población ante otras instancias gubernamentales igualmente obligadas.

Asimismo, al ser las instancias del Estado más cercanas a la población, son las que cuentan con mayor conocimiento de la particular situación de los derechos humanos en su localidad y de las potencialidades de su jurisdicción. En la concepción del enfoque de derechos humanos, esto resulta relevante debido a que los diferentes

grupos de población tienen diferentes necesidades en términos de sus derechos humanos. El papel de la municipalidad estará por ejemplo en identificar el grado de goce y ejercicio de los derechos a fin de determinar dónde priorizar sus acciones y de qué manera.

Además las municipalidades deberían considerar previamente las necesidades particulares que en términos de sus derechos tienen las mujeres; las niñas, niños y adolescentes; los pueblos indígenas (comunidades nativas, comunidades campesinas); las personas con discapacidad, etc. Al respecto, es importante tener en cuenta las recomendaciones formuladas por la Comisión de la Verdad y Reconciliación tanto a las instancias de gobierno locales, como regional y nacional.

6.1. Algunos alcances sobre la aplicación del enfoque de derechos humanos en la gestión municipal

A lo largo de este documento se ha señalado la importancia del enfoque de derechos humanos en el desarrollo y en las políticas públicas, sus características y los principios que orientan su incorporación. En esta parte se pretende dar algunos alcances sobre la aplicación de dicho enfoque en diversas dimensiones de la política y la gestión municipal:

En la aprobación del Plan de Desarrollo Concertado

El diagnóstico del Plan de Desarrollo Concertado es el punto de partida para construir de manera colectiva la visión de la localidad en un determinado periodo y elaborar las propuestas de proyectos de desarrollo. Sin embargo, por lo general, los diagnósticos tienen un enfoque más descriptivo que analítico de la situación de la localidad. Contienen una suma de datos cuantitativos sobre el número de población, número de distritos, centros poblados, anexos, tipo de actividades en la zona, las oportunidades, riesgos, amenazas, etc. El marco de referencia para el diagnóstico se ciñe únicamente a lo establecido por la Ley Orgánica de Municipalidades en cuanto a la finalidad y las funciones de las municipalidades. En el cuadro siguiente se plantean algunas preguntas que podrían tenerse en cuenta para la elaboración y aprobación del Plan, incorporando el enfoque de derechos humanos:

Cuadro N° 6

Plan de Desarrollo Concertado
<ul style="list-style-type: none"> • ¿El diagnóstico del plan tuvo en cuenta la situación de los derechos de las personas que habitan en la localidad? • ¿Qué derechos se encuentran menos garantizados en la localidad? • ¿Qué grupos de personas sufren mayor afectación a sus derechos? ¿Están identificados los niños, mujeres, las personas con discapacidad, los pueblos indígenas (comunidades campesinas, comunidades nativas), los grupos de personas víctimas de la violencia armada? • ¿Las estrategias y proyectos planteados están dirigidos a garantizar los derechos

humanos? ¿Con qué dimensión de los derechos y qué obligaciones se relacionan?

- ¿Cómo los proyectos planteados constituyen respuestas integrales para la problemática de derechos humanos de la localidad, teniendo en cuenta la interdependencia e indivisibilidad de los derechos? ¿Se ha tenido en cuenta las recomendaciones formuladas por la Comisión de la Verdad y Reconciliación?
- ¿Se ha promovido y garantizado de manera efectiva la participación de la población en situación de mayor exclusión y vulnerabilidad?

Asimismo, es necesario incrementar la conciencia de los responsables de la elaboración del Plan y de los demás actores participantes respecto a que ésta debería orientarse principalmente a garantizar los derechos de la población, en especial, de aquella que sufre pobreza y exclusión.

Cuando existan a nivel local diversas políticas públicas (Plan de Desarrollo Concertado, Plan Educativo Local, Plan de Igualdad de Oportunidades para Hombres y Mujeres, etc.) se aconseja que las medidas para su implementación tengan en cuenta el principio de interdependencia de los derechos humanos, identificando los puntos de conexión entre los derechos involucrados en cada plan, las personas titulares de derechos, las áreas de la municipalidad responsables de la implementación del plan, y las obligaciones específicas que implican. Ello puede facilitar la identificación de metas e indicadores comunes, un trabajo colaborativo al interior de una municipalidad, eficiencia en el gasto, etc.

Las metas e indicadores de los planes de carácter local deberían tener coherencia con las obligaciones que se derivan de los derechos humanos vinculados a los referidos planes, así como con las metas y objetivos de los planes similares de carácter regional y nacional.

Ello facilitaría que la vigilancia por parte los ciudadanos se base en la exigencia de cumplimiento de metas concretas.

En la aprobación del Plan de Desarrollo Institucional

El Plan de Desarrollo Institucional es el instrumento de gestión orientado a establecer la misión, los objetivos estratégicos, las actividades y proyectos para el fortalecimiento de la capacidad de una municipalidad para el cumplimiento de sus funciones y competencias. En ese sentido, es uno de los instrumentos claves donde debería encontrarse plasmado el enfoque de de derechos humanos. En el cuadro se plantean algunas preguntas con relación al Plan.

Cuadro N° 7

Plan de Desarrollo Institucional
<ul style="list-style-type: none"> • ¿De qué manera la visión de la municipalidad toma en cuenta su rol con relación a los derechos humanos? • ¿El respeto y la promoción de los derechos humanos constituye uno de los valores institucionales? De ser así ¿cómo se aplicaría? • ¿La situación de los derechos humanos de las personas que habitan en la localidad es tomada en cuenta en el análisis FODA? • ¿De qué manera se considera los principios de indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos en la organización y funcionamiento de la municipalidad?³³ <ul style="list-style-type: none"> ○ ¿El Reglamento de Organización y Funciones, así como el Manual de Organización y Funciones vinculan las tareas a cargo de cada área o cargo al interior de la municipalidad, con los derechos vinculados a aquellas? ○ ¿De qué manera coordinan las diversas áreas de la municipalidad, en la elaboración de las propuestas de planificación institucional, así como en la realización de las tareas? ¿Se ha identificado sus ámbitos de coordinación y colaboración en el marco de los derechos que deben garantizar? ¿Definen conjuntamente la población que será de atención prioritaria? • ¿De qué manera los proyectos propuestos brindan respuestas institucionales efectivas para garantizar mejor los derechos humanos? Por ejemplo, <ul style="list-style-type: none"> ○ ¿cómo se incluye la temática del enfoque de derechos humanos en los proyectos de fortalecimiento de capacidades del personal de la municipalidad? ○ ¿de qué manera se incorpora el enfoque de resultados con el enfoque de derechos humanos en el marco de los proyectos de mejora del proceso presupuestación y planificación? ○ ¿cómo se incluye el enfoque de derechos en las propuestas de fortalecimiento de los servicios públicos locales? ○ ¿en los temas señalados anteriormente, se han tomado en cuenta las recomendaciones de reforma institucional formuladas por la Comisión de la Verdad y Reconciliación? • ¿Los indicadores han sido elaborados teniendo en cuenta las dimensiones de los derechos humanos?

³³ Como se señaló anteriormente, el enfoque de derechos humanos propone una mirada holística e integral de los problemas que aquejan a la población, exigiendo que las respuestas a éstas superen la noción de sectorialidad con que se abordan las respuestas desde el Estado y más bien procuren ser respuestas integrales y coordinadas entre las diferentes dependencias del Estado y dentro de una entidad estatal, y concertadas con la población.

En la aprobación e implementación del presupuesto participativo

El proceso de presupuesto participativo es definido como un mecanismo de asignación equitativa, racional, eficiente, eficaz y transparente de los recursos públicos que fortalece la relación entre el Estado y la sociedad civil. En ese sentido, es concebido como un instrumento de política y de gestión, a través del cual la autoridad local y la población determinan de manera conjunta cómo y a qué se destinará los recursos, sobre la base del Plan de Desarrollo Concertado.

El presupuesto participativo es un mecanismo con potencialidad de impactar en el desarrollo equitativo de la localidad, basado en la mejor protección de los derechos humanos. Así, en el proceso de aprobación y desarrollo del presupuesto participativo debería tenerse en cuenta lo siguiente:

Cuadro N° 8

Presupuesto Participativo
<ul style="list-style-type: none"> • ¿En el proceso de presupuesto participativo, se está garantizando la participación de las personas en mayor situación de pobreza y vulnerabilidad? • ¿El modo cómo se establecen las prioridades locales para efectos del presupuesto de inversión pública recoge el enfoque de derechos humanos? <ul style="list-style-type: none"> ○ ¿Qué derechos humanos se están priorizando? ○ ¿Qué tipo de obligaciones derivadas de los derechos se están cumpliendo, a través de este proceso? ○ ¿Se toma en cuenta, por ejemplo, el principio de igualdad material, universalidad e interdependencia? • ¿La rendición de cuentas sobre la ejecución de los proyectos de inversión pública toma en cuenta el enfoque de derechos humanos?

En la prestación de los servicios municipales:

El enfoque de derechos puede ser aplicado en la gestión de los servicios municipales, basándonos en que éstos están orientados a cubrir una necesidad básica de la población vinculada a un derecho humano. Por ejemplo:

- el servicio de agua y desagüe que prestan diversas municipalidades en zonas rurales (derecho humano al agua, derecho a la salud, derecho a una alimentación adecuada),
- el servicio de limpieza pública y el recojo de los residuos sólidos (derecho a la salud y a un ambiente adecuado),
- el servicio de seguridad ciudadana (derecho a la seguridad, la integridad personal, etc.),

- el servicio de la Defensoría Municipal del Niño y el Adolescente (todos los derechos que atañen a los niños, niñas y adolescentes),
- el servicio de educación (derecho a la educación),
- el servicio de registro civil (derecho a la identidad),
- programas alimentarios (derecho a una alimentación adecuada).

Por tanto, las metas anuales en la prestación de los servicios deberían ser elaboradas sobre la base del contenido de las obligaciones específicas que los instrumentos y los órganos internacionales de derechos humanos establecen para cada derecho. Así por ejemplo, la obligación de promover el derecho al agua implica adoptar medidas para:

- Que se difunda información adecuada acerca del uso higiénico del agua, la protección de las fuentes de agua y los métodos para reducir los desperdicios de agua.

Asimismo, sería importante analizar si la manera cómo se encuentra estructurado y organizado el servicio cumple con las obligaciones derivadas del contenido de los derechos humanos vinculados a dicho servicio.

En los mecanismos de participación, transparencia y rendición de cuentas

- Como se señaló anteriormente, la participación de la población es uno de los principios en la aplicación del enfoque de derechos humanos en las políticas públicas y la gestión pública. Este principio está orientado a que la población –cuyos derechos corren mayor riesgo- participe en la identificación de sus necesidades, en la elaboración de los planes o proyectos y en la vigilancia de su ejecución. En ese sentido, los mecanismos de participación ciudadana en la gestión municipal (como el presupuesto participativo, los consejos de coordinación local, los cabildos, entre otros) tendrán que asegurar especialmente que quienes participen sean los que menos posibilidades han tenido históricamente de influir en los procesos de toma de decisiones.
- La transparencia es un principio fundamental del funcionamiento del Estado, en tanto es su responsabilidad gestionar y administrar los asuntos vinculados al bienestar de la población. En esa medida, desde la perspectiva de los derechos humanos, interesa que los mecanismos de transparencia municipal (portales de transparencia, informes de rendición de cuentas) prioricen dos cuestiones: en primer lugar, que la información que una municipalidad difunda –más allá de lo que dispone la Ley de Transparencia y Acción a la Información Pública y otras normas referidas al tema- sea relevante para conocer cómo se avanza en el cumplimiento de las obligaciones derivadas de los derechos humanos y cómo mejora la situación de los derechos humanos de la población local; y en segundo lugar, que la información sea accesible, completa y comprensible por cualquier poblador, vecino o vecina.

- En las audiencias de rendición de cuentas es importante tener en cuenta al menos dos aspectos: en primer lugar sobre qué se informa y, en segundo lugar, cada cuánto tiempo, cómo y dónde se informa. Por ejemplo, respecto al tipo de información y explicación que debe proporcionarse a la población, la Defensoría del Pueblo ha elaborado un conjunto de recomendaciones, algunas de las cuales tomaremos de ejemplo para introducir algunas apreciaciones desde el enfoque de derechos:

Cuadro N° 9

Recomendaciones sobre la materia acerca de lo cual debe rendirse cuentas	Sugerencias desde el enfoque de los derechos humanos
Disposiciones municipales: ordenanzas, acuerdos de concejo, decretos y resoluciones de alcaldía emitidas durante el período.	No solo debe mencionarse cuántas y cuáles fueron, sino sobre todo en qué radicó su importancia, qué impacto tuvo para la mejora de la calidad de vida de la población.
El plan de desarrollo local concertado, incluyendo los avances y dificultades en su ejecución.	El cumplimiento de las metas e indicadores formulados desde el enfoque de los derechos.
El presupuesto participativo aprobado y el presupuesto ejecutado.	Impacto del presupuesto en la mejora de la calidad de vida de la población, en especial de quienes cuyos derechos se encuentran en mayor situación de vulnerabilidad.
Las adquisiciones de bienes y servicios, incluyendo cantidades, montos comprometidos, proveedores y la justificación de tales adquisiciones.	La justificación de tales adquisiciones debe basarse principalmente en la cobertura de una necesidad concreta de la población, vinculada a la satisfacción de uno o varios derechos.
Avances y dificultades en la transferencia y gestión de los programas sociales de lucha contra la pobreza, así como de las funciones sectoriales.	La municipalidad debería informar sobre el estado de la transferencia, implicancias concretas de la transferencia para cumplir con las obligaciones derivadas de los derechos humanos, evaluación de la capacidad institucional de la municipalidad para asumir la transferencia.

En el marco del Rol del Concejo Municipal

El Concejo Municipal es el órgano político de la Municipalidad. Sus funciones normativas, de fiscalización y representación le otorgan un rol preponderante como responsable y garante de la incorporación del enfoque de derechos humanos.

En cumplimiento de su función normativa, los regidores deberán incorporar el enfoque en el proceso de elaboración de propuestas al interior de las comisiones de trabajo, así como en el proceso de evaluación de las propuestas normativas presentadas por el alcalde o la administración municipal. Por ejemplo, al aprobar el plan de desarrollo

concertado, los regidores asumen la tarea de encausarlo como una herramienta útil para garantizar los derechos humanos de manera efectiva.

En el marco de su función de fiscalización, los regidores deberán controlar la efectiva implementación del enfoque de derechos humanos en la gestión municipal.

El enfoque de derechos humanos se convierte en el estándar que deben tener en cuenta los regidores para estudiar y analizar las propuestas provenientes del ejecutivo municipal, así como para fiscalizar la labor de la administración. De no tenerse en cuenta dicho estándar se corre el riesgo, por ejemplo, de aprobar ordenanzas o acuerdos del concejo bajo consideraciones ajenas o posiblemente contrarias al respeto de los derechos humanos.

Conclusiones

1. El enfoque de derechos humanos se plantea en la década del noventa, en el seno de las Naciones Unidas, para dotar de una nueva perspectiva al concepto de desarrollo promovido por sus organismos internacionales de cooperación.
2. El enfoque de derechos humanos es un marco conceptual y metodológico para el proceso de desarrollo basado en las normas internacionales de derechos humanos, y que busca orientar dicho proceso hacia la promoción y protección de los derechos humanos. Para su aplicación resulta fundamental apelar al contenido de los derechos y las obligaciones que se derivan de éstos.
3. Tratándose de cualquier derecho, el Estado debe cumplir las siguientes obligaciones: obligación de respetar (abstenerse de realización actos que vulneren los derechos), obligación de proteger frente a las amenazas de terceros, obligación de garantizar adoptando medidas para satisfacer el derecho cuando las mismas personas no puedan hacerlo por sí mismas, obligación de promover, adoptando medidas para generar las condiciones propicias para que las personas puedan ejercer sus derechos.
4. El enfoque de derechos tiene los siguientes atributos básicos: a) los derechos humanos se convierten en el objetivo principal de la formulación de las políticas y programas de desarrollo; b) el proceso de desarrollo se basa en que existen titulares de derechos y es necesario determinar quiénes son y a qué tienen derecho, así como titulares de obligaciones (generalmente el Estado), respecto de los cuales es preciso determinar el alcance de estas obligaciones y generar capacidades para que puedan cumplirlas; y c) el proceso de desarrollo debe guiarse por las normas y principios de derechos humanos contenidos en los instrumentos internacionales de derechos humanos.
5. El enfoque de derechos implica observar los principios de universalidad e inalienabilidad, indivisibilidad, interdependencia e interrelación, igualdad y no discriminación, participación y rendición de cuentas e imperio de la ley.

6. Al actuar sobre los procesos de desarrollo resulta ineludible que el enfoque de derechos deba incorporarse, a su vez, en la elaboración, implementación y evaluación de las políticas públicas, así como en el conjunto de procesos, procedimientos y reglas que conforman la gestión pública.
7. La descentralización es un proceso que tiene importantes implicancias en los derechos humanos. En esa medida, asumir el enfoque de derechos en la conducción del proceso de descentralización le daría un valor añadido a este proceso y permitiría encausarlo hacia una efectiva satisfacción de los derechos.
8. En la prestación de los servicios públicos locales, en la promoción del desarrollo local así como en el rol de representación de los vecinos, los gobiernos locales inciden directamente en el goce y ejercicio de los derechos por parte de la población. Por ello, incorporar el enfoque de derechos en la gestión municipal debería ser una tarea prioritaria en las municipalidades.
9. El enfoque de derechos actúa en diferentes campos de la política y la gestión municipal, tales como: en el proceso de elaboración, implementación y seguimiento de los planes de desarrollo de diversa índole, así como del plan de desarrollo institucional; en la conducción del proceso de presupuesto participativo; en la organización y prestación de los servicios municipales; en la implementación de los mecanismos de participación, transparencia y rendición de cuentas; y en el marco del papel del Concejo Municipal.