

VI Congreso Argentino de Administración Pública  
“Gobernabilidad Democrática y Desarrollo Económico con Equidad Social”  
Resistencia, Provincia del Chaco  
6, 7 y 8 de julio de 2011

Panel:  
**Plan Nacional de Derechos Humanos**

Ponencia:  
**Plan Nacional de Derechos Humanos  
Metodología y perspectivas**

Autores:  
Lic. Sergio Pablo Gowland y Lic. María Inez Silva e Wagner  
(Plan Nacional de Derechos Humanos)

# Plan Nacional de Derechos Humanos

## Metodología y perspectivas<sup>1</sup>

### Abstract

En el proceso de diseño y elaboración del PNDH se articularon factores que definieron su marco metodológico: los criterios de selección de los actores involucrados, los instrumentos de consulta y el método utilizado para su sistematización.

El PNDH como producto implica la sistematización y ordenamiento de los compromisos de acción y la gestión del plan, que a su vez generó sus propios subproductos: capacitación, asistencia técnica, seguimiento, sistema de indicadores y análisis de resultados e impacto.

### Introducción

El Plan Nacional de Derechos Humanos de la Argentina (PNDH) es un producto de política pública destinado a reafirmar la actualidad y vigencia de los derechos humanos en la Argentina y la región. Por ello, tanto para su redacción como para su futura implementación, se convocó a los distintos niveles de gobierno y se consultó a la sociedad civil, con el fin de desarrollar un proceso de construcción colectiva.

Esta última característica del proceso de diseño y elaboración del PNDH determinó la articulación de tres ejes: los criterios de selección de los actores involucrados, el diseño de los instrumentos de consulta y el método utilizado para su sistematización.

Por otro lado, el PNDH como producto de política implica la sistematización de los compromisos de acción y la gestión del plan en sí mismo, que a su vez generará sus propios subproductos: capacitación, asistencia técnica, seguimiento, sistema de indicadores y análisis de resultados e impacto.

Esta ponencia desarrollará, en primer término, de que manera se definió la metodología para la elaboración del PNDH, su sustento teórico a partir de otras experiencias, los acuerdos institucionales, lo que implicó el desarrollo del

---

<sup>1</sup> Lic. Sergio Pablo Gowland y Lic. María Inez Silva e Wagner, Plan Nacional de Derechos Humanos.

proceso de elaboración y el diseño de los diferentes instrumentos de consulta utilizados.

En segundo término, se expondrá de que modo se sistematizaron los aportes de los diferentes actores involucrados en el proceso, y los canales de consulta intra- estatales hasta la redacción definitiva de los compromisos de acción, núcleo básico del PNDH.

Finalmente, se hará referencia a las acciones que se derivarán de la puesta en marcha del PNDH.

### **Una construcción a partir del diálogo**

En 1993, los Estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) se reunieron para debatir y actualizar los principios de derechos humanos. La Declaración y el Programa de Acción de Viena<sup>2</sup>, que se redactaron en esa ocasión, reafirmaron el carácter indivisible, independiente e interrelacionado de los derechos humanos. Además se recomendó que los Estados formularan e implementaran programas y planes nacionales en la materia.

Teniendo en cuenta los avances realizados a partir de la recuperación de la democracia en la Argentina y particularmente en las dos últimas gestiones presidenciales en relación a los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y de incidencia colectiva, el Gobierno nacional consideró que éste era el momento oportuno para la concreción de ese compromiso internacional, evitando el riesgo de convertirlo en una mera declaración formal, para garantizar por el contrario una herramienta que permita seguir trabajando en la profundización de acceso igualitario a dichos derechos.

El PNDH contiene una serie de compromisos de acción que estarán coordinadas con las políticas públicas entre 2011 y 2015. Ellos implican un conjunto de actividades conectadas entre las múltiples áreas gubernamentales, tendientes al fortalecimiento del sistema de promoción y protección de los

---

<sup>2</sup> Ver <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G93/142/36/PDF/G9314236.pdf?OpenElement>

derechos humanos. Parten del trabajo realizado hasta la fecha y de las recomendaciones internacionales; y establecen un punto de partida para que se puedan seguir construyendo socialmente los derechos humanos.

El PNDH es un espacio de diálogo y participación democrática, destinado a reafirmar la actualidad y vigencia de los derechos humanos en la Argentina y la región. Por ello, tanto para su redacción como para su futura implementación, se convocó a los distintos niveles de gobierno y se consultó a la sociedad civil, con el fin de desarrollar un proceso de construcción colectiva.

La primera decisión estratégica que se tomó fue la definición de la metodología a seguir en el proceso de elaboración del mismo. Como primer paso, se analizaron las diferentes experiencias internacionales disponibles hasta el momento, en especial los caminos que cada país ha seguido en la elaboración de sus propios planes nacionales. Más de 20 países han realizado sus Planes Nacionales de Derechos Humanos, entre ellos es importante rescatar el de Brasil y el de España<sup>3</sup>. Los objetivos y resultados de los mismos son ciertamente heterogéneos. En América Latina son cinco los países que han iniciado esta tarea: Brasil (1996), Ecuador (1998), México (1998), Venezuela (1999) y Bolivia (1999), siendo una de las regiones del mundo que ha liderado el desarrollo de planes nacionales de derechos humanos.

El Alto Comisionado de Naciones Unidas para los DDHH en su “Manual para Planes Nacionales de Acción en Derechos Humanos”<sup>4</sup> de agosto de 2002, enumera de la siguiente manera los objetivos y resultados esperados de estos planes:

- Revisar las necesidades nacionales en derechos humanos.
- Promover el vínculo entre programas nacionales, particularmente en las áreas de desarrollo y educación.
- Movilizar un amplio espectro de la sociedad en una atmósfera cooperativa.

---

<sup>3</sup> Pueden verse en: [http://www2.ohchr.org/english/issues/plan\\_actions/index.htm](http://www2.ohchr.org/english/issues/plan_actions/index.htm)

<sup>4</sup> <http://www2.ohchr.org/english/issues/education/training/docs/HandbookNationalHR.pdf>

- Generar conciencia sobre derechos humanos entre oficiales de gobierno, fuerzas de seguridad, organizaciones de la sociedad civil y el público en general.
- Proponer actividades realistas.
- Establecer objetivos alcanzables.
- Generar compromiso en la acción.

En vistas a estas recomendaciones, los países que tienen en la actualidad sus planes de derechos humanos, recurrieron a diferentes metodologías para la redacción de los mismos. Se pueden resumir las mismas en un espectro que va desde aquellos planes redactados por un comité de expertos con o sin asistencia técnica de parte de algún organismo internacional, con algún grado de validación ex-post, hasta aquellos que propiciaron la creación de foros amplios de consulta a la sociedad civil como productora de insumos que luego fueron incorporados a un documento final, que a su vez fue sometido o no a validación.

En vista a las recomendaciones del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los DDHH y la revisión de las experiencias nacionales, se diseñó el esquema metodológico para el caso argentino. La característica distintiva será la propiciación de espacios de dialogo de los cuales emanaran los insumos necesarios para la redacción del primer documento, y luego, la instancia de validación en la esfera gubernamental nacional.

Esta primera etapa de estudio y diagnóstico fue seguida por la de sucesivos diálogos, consultas y aportes implementados en cuatro instancias: diálogo interjurisdiccional nacional, diálogo federal, consulta ciudadana y consulta a actores sociales y organismos de la sociedad civil.

Diálogo Interjurisdiccional Nacional: se llevó a cabo a través un trabajo conjunto en el ámbito del Consejo Nacional de Políticas Sociales y con diversas áreas del Estado nacional. Dicha actividad estuvo coordinada por la Secretaría de Derechos Humanos. Como reafirmación de ese proceso, la Presidencia de

la Nación decidió jerarquizarlo mediante el decreto de creación del Programa Nacional “Plan Nacional de Derechos Humanos”<sup>5</sup>.

A partir del diálogo a nivel de las autoridades políticas de cada ministerio o área de relevancia, fueron designados por los mismos los equipos técnicos que interactuaron con la secretaria ejecutiva del PNDH. A los mismos se les facilitó materiales para la elaboración de las propuestas de sus áreas y la asistencia técnica necesaria hasta la culminación de la redacción de los aportes que cada área, con el aval político correspondiente, proponía incorporar al PNDH.

Diálogo Federal: se inició con la realización de talleres metodológicos regionales<sup>6</sup>, llevados adelante con las áreas competentes en derechos humanos de las distintas jurisdicciones provinciales, para dar a conocer el proceso de diseño del PNDH y la importancia de la participación federal. Como consecuencia de ellos, las provincias participantes organizaron foros locales y regionales<sup>7</sup>, que permitieron la presentación de aportes y la reflexión tanto estatal, como de la sociedad civil, respecto de la elaboración de futuros planes provinciales de derechos humanos, para los cuales fueron diseñados diferentes insumos como guías para la organización de foros de consultas, instructivos para la coordinación de los mismos y fichas para la sistematización de los aportes.

Consultas: a los fines de dar una amplia difusión a las actividades del PNDH y favorecer la participación ciudadana, se pusieron en marcha diversos instrumentos de comunicación tanto virtuales como directos. Se diseñó una página web ([www.pndh.gob.ar](http://www.pndh.gob.ar)) donde se instaló una consulta ciudadana

---

<sup>5</sup> Decreto Nº 696/2010

<sup>6</sup> Región Noroeste – Salta, 19 y 20 de octubre de 2009.

Región Centro – Paraná, 5 y 6 de noviembre de 2009.

Región Patagonia – Trelew, 16 y 17 de noviembre de 2009.

Región Cuyo – San Juan, 26 y 27 de noviembre de 2009.

Región Noreste – Posadas, 2 y 3 de diciembre de 2009.

<sup>7</sup> Entre otras:

Región Noroeste; Jujuy, 10 y 11 de mayo de 2010.

La Pampa, Santa Rosa, 16 de junio de 2010.

Región Noreste; Formosa, Resistencia y Posadas, 21 al 25 de junio de 2010.

Región Noreste, Resistencia, 14 de julio de 2010.

Consejo Federal de Juventud, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 26 de julio de 2010.

Región Patagonia Norte – Cipoletti, 7 de septiembre de 2010.

abierta que permitió el acceso de miles de personas que pudieron aportar sus ideas, comentarios y opiniones sobre políticas públicas en la materia.

Además, durante los festejos del Bicentenario de la Revolución de Mayo, se realizaron dos consultas a la población, una en la Posta de los Derechos Humanos, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y otra en la ciudad de La Rioja, con la participación de decenas de miles de personas.

Asimismo, se promovió la consulta a actores sociales, entre ellos: 324 diputados y senadores nacionales, 33 partidos políticos, 157 federaciones y confederaciones sindicales, 1.754 municipios y 1.150 organizaciones de la sociedad civil vinculadas a los derechos humanos, 89 representaciones de cultos y 15 agencias del Sistema de Naciones Unidas en la Argentina. Además se invitó a participar, aproximadamente, a 16.000 organizaciones de la sociedad civil registradas en el Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad (CENOC).

### **Núcleos conceptuales y compromisos de acción**

A priori, se definieron cuatro grandes núcleos conceptuales sobre los cuales el PNDH estaría estructurado:

- Memoria, Verdad y Justicia.
- Derechos Colectivos (Derechos Económicos, Sociales, Culturales y de Incidencia Colectiva).
- Igualdad.
- Reducción de la Violencia.

En primer lugar, y teniendo en cuenta la historia argentina reciente, se pone el acento en las políticas de justicia, verdad y de la memoria. Varios instrumentos internacionales señalan que ante las violaciones de derechos humanos cometidas por los gobiernos, el Estado está obligado a investigar, procesar y castigar a las personas responsables de esos delitos. Asimismo, determinan que el Estado está obligado a revelar a las víctimas y a la sociedad todo lo que pueda establecerse sobre los hechos y circunstancias en las que se

produjeron dichas violaciones. La primera obligación se enmarca en el derecho a la justicia y la segunda en el derecho a la verdad. Estas dos obligaciones del Estado se complementan con la de reparar a las víctimas y la de adoptar toda medida conducente a dismantelar y transformar las relaciones sociales impregnadas con las prácticas del pasado.

Las políticas de memoria constituyen el eje de articulación sobre las que se basan el conjunto de las políticas de derechos humanos, pues la memoria comparte con la política el objetivo de dotar de sentido a los hechos, entronando en un continuo necesario e indivisible la unicidad de los derechos humanos. Incluir las políticas públicas en una interpretación del pasado reciente argentino es central por cuanto “los modos de calificación jurídica y sus influencias en la comprensión de la violencia sistémica y masiva ejercida contra la sociedad argentina antes y durante el Proceso de Reorganización Nacional tienen, a partir de ello, una doble vinculación con la cuestión del sentido de dichos hechos y la articulación entre pasado y presente, entre memoria y acción”<sup>8</sup>.

Es justamente esta visión la que considera que el núcleo conceptual de memoria, verdad y justicia sólo se completa con la profundización y el acceso igualitario a los derechos sociales.

Los derechos económicos, sociales, culturales y de incidencia colectiva son aquellos derechos colectivos que posibilitan a las personas y a las comunidades a gozar de un nivel de vida digno. Una de las líneas fundantes e inspiradoras del PNDH es la consolidación de los derechos colectivos caracterizados como universales, integrales, interdependientes y progresivos en su consecución e implementación.

La Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Protocolo de San Salvador enuncian y definen a estos derechos, señalando principios, criterios y estándares de carácter universal de forma tal que puedan resignificarse social y culturalmente.

---

<sup>8</sup> Feierstein, Daniel. Sobre los conceptos y sus consecuencias en la identidad, 2010, en prensa.

Los derechos sociales colectivos incluyen principalmente: acceso a los servicios básicos, alimentación adecuada, desarrollo agropecuario inclusivo y sustentable, trabajo y seguridad social, salud, educación, vivienda digna, cultura, recreación y deporte, acceso a la ciencia y la tecnología, ambiente sano, derechos de los consumidores, consumidoras y usuarios y usuarias.

La centralidad que esos derechos tienen en el PNDH no debe entenderse en desmedro del efectivo cumplimiento de los demás derechos humanos, sino a los fines de generar las condiciones para alcanzar y consolidar una democracia avanzada.

El desarrollo progresivo de los derechos sociales colectivos consiste en garantizar que ellos se ejerzan en condiciones de igualdad y sin discriminación. Ello requiere que el Estado reconozca y garantice estos derechos de igual modo para toda la población y evite diferencias de trato arbitrarias. Pero también implica que el Estado contemple la existencia de sectores que se encuentran en desventaja en el ejercicio de los derechos sociales y adopte políticas y acciones positivas para garantizarlos.

La relación entre los derechos sociales colectivos y las políticas sociales se observan cuando el Estado protege a los grupos en situación de vulneración, estableciendo políticas hacia la igualdad y no meras acciones compensatorias.

Por otra parte, la organización del PNDH fue planeada a partir de la redacción final de compromisos de acción estatal. Los mismos están orientados por los principios de igualdad, garantías de acceso a los derechos e inclusión social. Asimismo, se incorpora como una temática transversal la perspectiva de género, ya que la institucionalización de las políticas públicas de promoción y garantía de equidad de género constituye un objetivo que atraviesa las distintas dimensiones de la agenda pública. También son transversales las cuestiones sectoriales tales como pobreza; personas con discapacidades; personas con padecimientos psíquicos; niños, niñas y adolescentes; jóvenes; personas adultas mayores, lesbianas, gays, bisexuales y trans; las identidades étnico-culturales, las personas migrantes y las personas privadas de su libertad y por ser liberadas.

La diversidad de compromisos de acción adoptados es el resultado de las distintas instancias de diálogo nacional, federal y ciudadano.

Estos compromisos nacen del trabajo y la experiencia existente a nivel gubernamental, apuntan a resolver problemáticas específicas, manifiestan los consensos organizacionales y sociales logrados y propenden a su cumplimiento en el plazo quinquenal del PNDH.

Los compromisos de acción pueden ser concebidos y agrupados dentro de distintos ejes de políticas públicas. A los efectos del PNDH se han señalado, aunque en forma no excluyente, los siguientes: actualización normativa, promoción y difusión, acciones en ámbitos internacionales, fortalecimiento institucional, programas y proyectos que garanticen el acceso al derecho, programas y proyectos dirigidos a colectivos específicos. Los mismos se dividen en recomendaciones (es decir propuestas orientadas hacia la generación de acuerdos y coordinaciones interinstitucionales) y propuestas de acciones concretas de políticas públicas.

La adopción de tales medidas fortalecerá la democracia en la cual el Estado actúa como instancia republicana de promoción y defensa de los derechos humanos y la sociedad civil como agente activo y propositivo.

## **Perspectivas**

Finalmente se hará referencia a las acciones referidas a la gestión del PNDH, de monitoreo, evaluación y redefinición dentro del plazo de vigencia del mismo (2011-2015).

Para fortalecer y garantizar la sustentabilidad temporal del Plan Nacional de Derechos Humanos (PNDH) se hace necesario el diseño y construcción de instrumentos transversales de implementación, monitoreo y evaluación de su efectividad, como así también el establecimiento de mecanismos de articulación y coordinación con las áreas gubernamentales implicadas en las políticas públicas de derechos humanos y las organizaciones de la sociedad civil.

Esto incluye la construcción de un sistema de indicadores de derechos humanos y la articulación entre las políticas y los instrumentos de monitoreo existentes.

El Poder Ejecutivo Nacional tiene un papel protagónico en la coordinación e implementación del PNDH. No obstante, para su efectiva realización, es indispensable la cooperación entre las instancias nacionales, provinciales y municipales en la ejecución de políticas públicas como así también en la creación de espacios de participación social. El mejoramiento de la comunicación entre Estado y sociedad civil depende de la implementación de medidas que garanticen a la sociedad una mayor participación en el seguimiento y monitoreo de las políticas públicas en derechos humanos, mediante un diálogo plural y transversal entre los diversos actores sociales y de éstos con el Estado.

Algunas de las formas de asegurar y perfeccionar las políticas públicas en materia de derechos humanos, a ser implementadas por el Programa Nacional PNDH, serán: el monitoreo de los compromisos internacionales asumidos por el Estado, la realización de conferencias periódicas sobre las temáticas incorporadas al PNDH, el fortalecimiento de la articulación interjurisdiccional, el desarrollo de los sistemas de información en derechos humanos con producción y selección de indicadores para monitorear, evaluar, reformular y proponer acciones efectivas.