Elimina la filigrana digital ahora

LA MEDICIÓN DE DERECHOS EN LAS POLÍTICAS SOCIALES

Víctor Abramovich
Laura Pautassi
COMPILADORES

LA MEDICIÓN DE DERECHOS EN LAS POLÍTICAS SOCIALES VÍCTOR ABRAMOVICH Y LAURA PAUTASSI (comps.)

Editores del Puerto

Este libro recoge diferentes enfoques sobre metodologías de verificación del cumplimiento de derechos económicos, sociales y culturales, y profundiza la relación entre los derechos y las políticas sociales que los implementan. A lo largo de los capítulos se presentan reflexiones conceptuales y metodológicas sobre el amplio campo de los instrumentos de medición de derechos sociales y, en particular, sobre aspectos no siempre considerados en los sistemas de indicadores de desarrollo, en especial las brechas de igualdad estructural y su impacto sobre los sistemas de garantías de derechos, los problemas de acceso a la justicia, y a mecanismos adecuados de información y de participación social.

Los sistemas de medición basados en el uso de indicadores de derechos funcionan como instrumentos de los sistemas internacionales de supervisión de la aplicación de tratados, como mecanismo de monitoreo de derechos sociales por las cortes y tribunales nacionales, y también como herramientas para la formulación, evaluación y fiscalización de programas, políticas y servicios sociales por los gobiernos y la sociedad civil.

Varias cuestiones debatidas en el campo de las políticas públicas, surgen en los diferentes análisis de esta obra. La inclusión de garantías de derechos en las políticas sociales, las consecuencias jurídicas y políticas del enfoque de género y otras miradas sobre grupos en situación de desigualdad estructural, el reconocimiento de derechos diferenciados para ciertos colectivos y grupos sociales como la población desplazada, los pueblos y comunidades indígenas, así como la necesidad de reconocimiento de un piso social mínimo, garantizado por el Estado con alcance universal, más allá de la relación con el mundo cada día más acotado del trabajo asalariado. También se aborda la relación de estos sistemas de medición de derechos con las discusiones sobre gestión sectorial, transparencia, rendición de cuentas, la coordinación entre esferas del gobierno y de la administración, y los sistemas de responsabilidad pública, de participación social, consulta e información, en el campo de las políticas sociales.

Muchos de los capítulos presentan una mirada crítica que enfatiza los límites de estos instrumentos y los desafíos que deben superar los indicadores de medición en el campo de los derechos humanos y de las políticas públicas. Se trata, sin duda, de nuevos esfuerzos por asegurar la efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales, buscar la concreción de sus contenidos básicos y movilizar procesos políticos y sociales orientados a su realización progresiva, como base para la conformación de sociedades más cohesionadas e igualitarias.

ISBN 978-987-1397-57-0
9 789871 397570

www.editoresdelpuerto.com

pdfelement

Elimina la filigrana digital ahora

pdfelement

Elimina la filigrana digital ahora

pdfelement

Elimina la filigrana digital ahora

La medición de derechos en las políticas sociales

pdfelement

Elimina la filigrana digital ahora

pdfelement

© 2010 Editores del Puerto s.r.l.

Corrientes 1515 10º A
(1024) Ciudad Autónoma de Buenos Aires
Telefax (54-11) 4372-8969/4375-4209
www.editoresdelpuerto.com
administracion@editoresdelpuerto.com

Diseño de tapa: Diego Grinbaum

Impreso en septiembre de 2010 en
Color Efe. Paso 192.
Avellaneda. Pcia. de Buenos Aires

Hecho el depósito de ley 11.723

Libro de edición argentina.

La medición de derechos en las políticas sociales / compilado por Víctor Abramovich y Laura Pautassi. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Del Puerto, 2010.
448 p. ; 22x15 cm.

ISBN 978-987-1397-57-0

1. Políticas Públicas. 2. Políticas Sociales. I. Abramovich, Víctor, comp. II. Pautassi, Laura, comp.
CDD 320.6

Fecha de catalogación: 13/08/2010

Elimina la filigrana digital ahora

La medición de derechos en las políticas sociales

Víctor Abramovich y Laura Pautassi
COMPILADORES

pdfelement

Elimina la filigrana digital ahora

pdfelement

Elimina la filigrana digital ahora

Índice

Presentación I

Capítulo I
Indicadores en materia de derechos económicos, sociales y culturales. Más allá de la medición
Laura Pautassi 1

Capítulo II
Indicadores sociales y derechos humanos: algunas reflexiones conceptuales y metodológicas
Simone Cechini 89

Capítulo III
Políticas sociales, programas sociales, derechos sociales. Ideas para una construcción garantista
Christian Courtis 127

Capítulo IV
Métodos para monitorear la realización progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales
Eitan Felner 153

Capítulo V
Sistema de indicadores y mecanismos de vigilancia en la Unión Europea
Eva-Maria Hohnerlein 197

Capítulo VI
Autonomía económica y derechos del trabajo. Implicancias para el diseño y análisis de indicadores de género
María Nieves Rico y Flavia Marco Navarro 233

Capítulo VII
Una nueva gestión pública en salud: de la búsqueda de la eficiencia a la garantía de derechos
Iván Ase y Jacinta Burijovich 265

pdfelement

Elimina la filigrana digital ahora

Capítulo VIII
Juzgar y medir. El uso de indicadores de derechos humanos por la Corte Constitucional colombiana
Rodrigo Uprimny Yepes y Nelson Camilo Sánchez 295

Capítulo IX
¿Obstáculos o herramientas? Los usos de las investigaciones sobre corrupción en las políticas públicas
Hernán Charosky 329

Anexo I
Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
Comisión Interamericana de Derechos Humanos 357

Anexo II
Presentación ante la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos de la OEA del documento "Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso sobre Derechos Ecónomicos, Sociales y Culturales", elaborado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos
Comisionado Víctor Abramovich..... 415

Sobre las autoras y los autores 425

Abreviaturas 429

parlement

Elimina la filigrana digital ahora

Presentación

La reflexión crítica en torno a las metodologías e instrumentos de medición de los derechos económicos, sociales y culturales ha concentrado gran parte de la preocupación de los últimos años, no solo en relación con las obligaciones contenidas en los tratados internacionales de derechos humanos y en la mayoría de las constituciones, sino también en el interior de los Estados en la búsqueda de herramientas que permitan aproximar las mejores formas de aplicación de estos derechos. De este modo, representantes gubernamentales, funcionarios del sistema de Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos (OEA), magistrados, legisladores, decisores políticos, organizaciones sociales y organismos de derechos humanos reclaman mejores formas de verificación del cumplimiento y la implementación de los derechos sociales, que a su vez interpelen a las políticas sociales. Los sistemas de indicadores sirven para mejorar la evaluación de políticas y su formulación, y son además herramientas para los organismos de control, y recientemente para las organizaciones sociales que quieren incidir en la discusión de las políticas y la realización de derechos.

Sin embargo, a pesar de ser una preocupación compartida por numerosos y diversos actores políticos, sociales y académicos, la aproximación al problema todavía presenta importantes vacíos teóricos, metodológicos y empíricos. Contribuye a esta carencia la escasa reflexión teórica acerca de la relación directa entre los procesos de formulación e implementación de políticas sociales y el marco de derechos y obligaciones creado por las normas constitucionales y por los tratados de derechos humanos incorporados a los sistemas jurídicos nacionales. La necesidad de medir el cumplimiento de derechos en las políticas sociales emerge precisamente cuando se plantea alguna forma de vinculación entre esas políticas y sus marcos normativos. La cuestión no se limita al campo de lo social, pues tanto en la esfera internacional como local se ha intentado construir diferentes modelos de indicadores para medir el respeto de derechos y normas en diferentes campos de las políticas públicas. Así, por ejemplo, existen modelos de medición a través de indicadores de transparencia, de igualdad racial, de impacto de género, de impacto ambiental, e incluso indicadores para medir

pdfelement

Elimina la filigrana digital ahora

niveles de la violencia institucional y social como parámetro de resultado de las políticas de seguridad ciudadana e indicadores de transparencia y eficacia de los sistemas judiciales.

El presente volumen recoge distintos abordajes acerca de las formas en que puede verificarse el cumplimiento de derechos económicos, culturales y sociales y sus interrelaciones con las políticas sociales, a partir de una aproximación desde variados enfoques y disciplinas, bajo la convicción de que este intercambio entre diversas concepciones y metodologías enriquece un proceso de por sí complejo.

A lo largo del libro se presentan reflexiones conceptuales y metodológicas, y experiencias aplicadas sobre el amplio campo de los instrumentos de medición en materia de derechos sociales, analizados en su valor como indicadores, como así también, en tanto mecanismos y sistemas que contribuyen a estimular la transparencia, rendición de cuentas, el monitoreo de la obligación de la realización progresiva de los derechos humanos; la coordinación interinstitucional, la gestión sectorial; la participación y buen gobierno. De allí que puedan considerarse como guías de la actuación de los poderes públicos en general y de los sistemas de políticas sociales en particular. Asimismo, se presentan los límites de estos instrumentos, dejando planteados los desafíos que deben superar los indicadores y los instrumentos de medición en el campo de los derechos humanos.

pdfelement

Conscientes de esta necesidad, los capítulos avanzan en considerar no solo sistemas de medición, las fuentes de información disponibles y su potencial de uso, en especial en el campo de los derechos sociales, sino también analizan los principios rectores en materia de derechos. De este modo, incursionan en las formas de dar efectividad a la inclusión de principios garantistas, como también analizan la necesidad de incorporar el enfoque de género, no solo en los instrumentos de medición que permitan captar dicha especificidad, sino también proponen una nueva lectura y reformulación de los derechos sociales para recuperar la premisa de definir básicos universales que incluyan las diferencias; hasta llegar al desarrollo de experiencias, como el caso de la Unión Europea, donde los indicadores pasan a conformar un sistema de coordinación para el monitoreo y la fiscalización del conjunto de políticas sociales.

Elimina la filigrana digital ahora

En la misma dirección, los capítulos no pierden de vista el imperativo de asegurar a los titulares de los derechos económicos, sociales y culturales, el poder de reclamo ante el incumplimiento de los compromisos estatales asumidos constitucional e internacionalmente, como también abordan casos específicos donde este imperativo debe traducirse en una nueva gestión pública en el campo de la salud; o en estrategias y mecanismos que buscan maximizar el uso de los recursos públicos y castigar su uso indebido de modo de transparentar la gestión pública y avanzar en procesos de lucha contra la corrupción; para finalmente analizar la respuesta del Poder Judicial, en especial en la actuación de las cortes y tribunales que han contribuido a la creación de herramientas destinadas a garantizar el cumplimiento de sus órdenes, a la par que han desarrollado mecanismos de medición del esfuerzo de las autoridades estatales en el cumplimiento, como el caso de la Corte Constitucional de Colombia en materia de desplazamiento forzado de personas.

Como Anexo, se presenta la contribución que ha formulado la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en materia de lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso para medir el cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales en el marco del Protocolo de San Salvador.

pdfelement

La posibilidad de sumar aportes en este complejo entramado que son los mecanismos de medición de los derechos económicos sociales y culturales solo fue posible gracias a las contribuciones invalorables que nos brindaron cada una de las autoras y los autores de los capítulos que integran el presente libro. Nos sentimos muy honrados de haber coordinado este diálogo entre distintos abordajes teóricos y empíricos, y contribuir de esta manera a enriquecer el proceso de interrelación entre los derechos y las políticas públicas, entre las garantías y la fiscalización, entre las obligaciones y los mecanismos de seguimiento, con el propósito final de contribuir, en definitiva, a una mejor implementación de los derechos.

Queremos brindar un especial reconocimiento a Leah Tandeter y a Alejandro Epstein por sus calificadas traducciones del inglés y del alemán, respectivamente, de los trabajos de Eitan Felner y de Eva Maria Hohnerlein, sin cuyo aporte, generosidad y dedicación no hubiera sido posible incluirlos en el presente volumen. También queremos expresar nuestro reconocimiento a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA, en la

Elimina la filigrana digital ahora

figura de su Secretario Ejecutivo, Santiago Cantón, por permitirnos reproducir los documentos contenidos en el Anexo del presente libro. Por último, agradecemos particularmente a la Fundación Ford por posibilitar la concreción de esta publicación.

Resta señalar que esperamos haber contribuido a estimular no solo el debate en torno a los variados mecanismos de medición en materia de derechos sociales, sino a promover un acercamiento a los derechos sociales de diversas disciplinas, enfoques y metodologías que, puestas a dialogar, permiten acrecentar no solo mejores formas de fiscalización en el cumplimiento de derechos, sino también en tanto derechos ciudadanos.

Víctor Abramovich y Laura Pautassi
Buenos Aires, julio de 2010

pdfelement

Elimina la filigrana digital ahora

Capítulo I

Indicadores en materia de derechos económicos, sociales y culturales. Más allá de la medición

Laura Pautassi*

1. Introducción

La inquietud por definir las mejores formas para verificar y monitorear el cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) no es novedosa, y si bien ha motivado numerosa producción académica, técnica, mandatos de los sistemas de protección internacional de derechos humanos, aún no se ha logrado el suficiente desarrollo, aunque presenta grados de avance diferenciados según regiones. Al igual que en relación con los patrones de exigibilidad en materia de DESC, el debate internacional y regional sobre indicadores de medición se entrelaza con la demanda concreta de los actores políticos y sociales que reclaman herramientas e insumos específicos de monitoreo y control ciudadano. Al mismo tiempo, los Estados tropiezan con dificultades para responder a los informes solicitados por cada uno de los mecanismos de protección de derechos humanos. Además, muchos países no logran resolver el reto de diseñar políticas públicas tomando como marco las normas y estándares de derechos humanos, son reticentes respecto de dotar de efectividad a los derechos humanos asumidos en tratados y en su propia legislación nacional, y en muchos casos, por acción u omisión, se convierten directamente en violadores de esos derechos.

Estas situaciones se presentan en el marco de las transformaciones en las que se inscribe la acción pública en América Latina, las que van variando desde posiciones genuinas de algunas coaliciones gobernantes de cuño progresista que efectivamente buscan las mejores prácticas, guías o manuales a los que puedan acudir para conocer cómo se pueden implementar políticas públicas respetuosas de los derechos humanos, a gobiernos conservadores que

* Agradezco a Víctor Abramovich, Pilar Arcidiácono y Flavia Marco Navarro por las valiosas observaciones y aportes formulados a la versión preliminar de este trabajo.

Elimina la filigrana digital ahora

siguen atribuyendo los supuestos mayores costos a los DESC y dudando –y hasta negando– su efectividad en tanto garantes del bienestar. En una u otra dirección, el tema se encuentra en la agenda política y social de la región, con diversa intensidad. De este modo, se advierte desde un uso meramente retórico del enfoque de derechos, hasta esfuerzos concretos de gobiernos que han buscado implementar planes nacionales de desarrollo en un marco de derechos humanos.

En forma paralela, se ha ido desarrollando un proceso de "judicialización de la política social" que da cuenta de una mayor participación del sistema de justicia en la resolución de casos sobre DESC, a partir del cual no sólo se advierte un mayor desarrollo de estándares jurisprudenciales sobre derechos sociales, sino también la consolidación de la justicia como una instancia de contralor del aparato administrativo del Estado en las áreas sociales. Los alcances y modalidades de este proceso de judicialización son aún incipientes y dispares por regiones y jurisdicciones, sin embargo presentan un nuevo contexto que permite analizar las modalidades de intervención judicial que promuevan –u obstaculizan– la articulación de los derechos con las políticas públicas[1].

En este escenario, puede señalarse que se ha logrado un buen punto de partida: la necesidad de definir indicadores que permitan medir el cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales. A ello ha contribuido fuertemente la labor de los Comités de los Pactos y Tratados, en especial la labor del Comité del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC), los Relatores Especiales de Naciones Unidas para cada uno de los derechos, la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos (OACDH), el impulso de la Declaración del Milenio con la definición de los ocho objetivos con metas específicas y recientemente la sanción del Protocolo Facultativo del PIDESC.

En el caso del sistema interamericano, después de entrado en vigor el Protocolo de San Salvador, la Asamblea General de la OEA comenzó por precisar los mecanismos para implementar el contenido de dicho instrumento, definiendo en primer lugar las normas para la elaboración de los informes periódicos que los Estados deben formular y en segundo lugar otorgando mandato a la Comi-

[1] Los trabajos contenidos en Abramovich y Pautassi (2009) dan cuenta de este proceso, en particular para el caso de la ciudad autónoma de Buenos Aires.

pdfelement

Elimina la filigrana digital ahora

sión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) para que defina lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de DESC, que constituye una herramienta que se ofrece a los Estados para acompañarlos en sus procesos de verificación de cumplimiento de obligaciones[2]. Los lineamientos que han sido definidos marcan una primera y necesaria etapa en el proceso de construcción de indicadores, proceso que deberá completarse y se irá perfeccionando a lo largo del tiempo, inclusive más, debido a que se incorporan en forma novedosa señales de progreso cualitativas e indicadores transversales, estos necesariamente se deberán ir ajustando en la medida que los sistemas de supervisión y los propios Estados comiencen a utilizarlos. Asimismo, cabe señalar que se ha conformado el Grupo de Trabajo encargado de analizar los informes nacionales previstos en el Protocolo de San Salvador (art. 19) por el cual los Estados deben dar cuenta de las medidas progresivas adoptadas "para asegurar el debido respeto de los derechos consagrados en el mismo protocolo"[3].

Por último, el accionar de las organizaciones de la sociedad civil, en especial organismos de derechos humanos, organizaciones de mujeres y diversas organizaciones especializadas en derechos sociales, reclaman permanentemente canales y mecanismos para llevar adelante acciones de reclamo por violaciones de DESC, pero especialmente demandan metodologías para poder efectivizar el control ciudadano del accionar de los Estados[4].

pdfelement

[2] En el Anexo I del presente volumen se puede consultar el documento completo y, en el Anexo II, la memoria detallada del proceso de definición de los indicadores y sus objetivos.

[3] El grupo de trabajo se encuentra conformado por cuatro expertos gubernamentales (tres titulares y uno suplente), dos expertos independientes (titular y suplente) y un representante por la CIDH. El grupo de trabajo comenzará a desarrollar sus funciones durante el corriente año (2010). Asimismo se le ha encomendado, en mayo de 2010, el mandato de elaborar indicadores de progreso que serán empleados por cada agrupamiento de derechos protegidos sobre los que deba presentarse informe, tomando como base el documento "Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales" y de conformidad con las "Normas para la confección de los informes periódicos previstos en el Protocolo de San Salvador". Dichos indicadores, aplicables a los Estados parte, deberán ser sometidos a consideración y aprobación de la Asamblea General de la OEA.

[4] Tal como analiza Felner en el capítulo IV de este libro.

Elimina la filigrana digital ahora

El punto inconcluso a la fecha es precisamente haber concentrado los esfuerzos en la definición de indicadores específicos para el conjunto de derechos sociales. Nuevamente, si bien se reconocen importantes avances en torno a cada derecho, algunos con mayor desarrollo como el caso del derecho a la salud[5] o educación[6], no se han consensuado metodologías específicas que definan la utilización de indicadores, que además vayan más allá de su uso circunstancial en la preparación de los informes periódicos que los Estados deben enviar al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC) para dar cuenta de las medidas adoptadas y del progreso –o retroceso– obtenido en la plena realización de los derechos incluidos en el Pacto[7]. Tampoco se ha logrado que la prohibición de regresividad y la obligación de progresividad se incorporen en la evaluación de políticas públicas de los Estados, de modo de analizar si la política pública en cuestión es regresiva o ha empeorado los resultados alcanzados en relación con una línea de base temporalmente seleccionada y en relación con el derecho que dicha política busca satisfacer.

Sin embargo, esta falta de uniformidad en una metodología o un sistema único de medición, no debe considerarse como un déficit, sino como una oportunidad no solo para ampliar los indicadores que se pueden utilizar, sino avanzar sobre los límites y condicionantes que estas metodologías presentan. Por caso, a nivel internacional, el sistema de Naciones Unidas ha desarrollado sus metodologías de medición, del mismo modo la Unión Europea

pdfelement

[5] Se destacan especialmente los trabajos de quien fuera relator del derecho a la salud en la ONU, Paul Hunt (2006). En el capítulo VII de esta misma obra, Ase y Burijovich analizan indicadores aplicados a la gestión en salud.

[6] Se destacan los trabajos de Katarina Tomasevski (1999, 2001, 2004), quien fuera relatora del derecho a la educación.

[7] Cabe señalar que en el momento de elaboración de los informes de cumplimiento, el uso de indicadores y señales de progreso es fundamental, en tanto al ser informes periódicos de avance en la satisfacción de DESC se requiere que se comparen diversas situaciones que refieren al estado de la cuestión en dos periodos de tiempo, para lo cual la presencia de herramientas de medición es fundamental, tanto para los informes de países como para los informes sombra o contra-informes de la sociedad civil.

Elimina la filigrana digital ahora

presenta su propio sistema[8], y a nivel regional ya se cuenta con un primer instrumento para el monitoreo del cumplimiento de las obligaciones estatales a partir de la utilización de indicadores de progreso respecto a los derechos, sentando como criterio básico para la selección y/o diseño de indicadores, aquellos que den cuenta de la adopción de medidas progresivas –o identificar si son regresivas– en políticas públicas, a la vez que deja en claro que no se debe confundir la realización de derechos con la medición del desarrollo socioeconómico de un Estado. En efecto, se debe medir el cumplimiento de los derechos y no el desarrollo alcanzado por un país, del mismo modo se deben diferenciar metas de desarrollo económico de las metas de cumplimiento de derechos[9].

En rigor, el proceso de medición de los DESC constituye un campo en construcción, pues tal como he señalado, existen valiosos antecedentes de sistemas de indicadores que se van afianzando en el sistema universal, en la Unión Europea, y en el sistema interamericano, pero el desafío consiste en mejorar esos sistemas de medición, precisarlos, e incorporar nuevos instrumentos para la medición de derechos, bajo el presupuesto de que constituyen una herramienta sumamente útil para los procesos de evaluación y supervisión de cumplimiento de las obligaciones estatales en torno a los derechos, pero agotan los recursos y las fuentes de información que alimentan los procesos de evaluación del cumplimiento de las obligaciones internacionales en materia de DESC. Entre otras razones, porque no conforman un área libre de conflictos, y pretender consolidar sistemas de medición que se instalen como una única unidad de medida, supuestamente armónica, confronta con el espíritu de los DESC. Asimismo se corre el riesgo de apelar a un sistema que reifique herramientas y técnicas de

parlelement

[8] Desde la sanción de la Carta Social Europea tal como lo expone Eva-Maria Hohnerlein en el capítulo V de este libro.

[9] El 7 de junio de 2005, la Asamblea General de la OEA, a través de la Resolución AG/RES. 2074 (XXXV-O/05) aprobó las "Normas para la confección de los informes periódicos previstos en el artículo 19 del Protocolo de San Salvador", que en su art. 5.1 establece que el principio de progresividad se entenderá "como el criterio de avance paulatino en el establecimiento de condiciones necesarias para garantizar el ejercicio de un DESC" y en el siguiente apartado adopta los indicadores de progreso.

Elimina la filigrana digital ahora

medición, en vez de situarlas como un instrumental apto y perfectible para un proceso de tal envergadura.

En consecuencia, y atento a lo anterior, urge asumir como tarea la definición de un conjunto amplio de indicadores de medición de derechos que incorpore también técnicas de investigación cualitativas, de modo de no caer en el reduccionismo que los DESC se miden solo a partir de indicadores cuantitativos o de estadísticas, de índices y de números cerrados, sino más bien que el proceso de medición es mucho más amplio y complejo desde su propia definición.

Una vez identificada esta necesidad, se disparan tres procesos interrelacionados.

1) Un primer proceso *teórico-conceptual*, que implica definir el contenido de cada indicador a utilizar, esto es, qué indicios van a permitir identificar a través del transcurso de la observación empírica, el fenómeno al que se refiere el derecho. Para ello, los indicadores cuantitativos son indispensables para tener una medida –lo más precisa posible– del estado de situación de satisfacción de un derecho en un periodo de tiempo seleccionado para luego compararlo con los resultados de la aplicación de las políticas públicas destinadas a satisfacer tal derecho. Debido a que el proceso de medición de un DESC es más amplio e implica el ejercicio de vincular conceptos abstractos con evidencia empírica, resulta necesario incorporar además técnicas cualitativas, de modo de poder captar el fenómeno que se busca verificar –en este caso la realización del contenido de un derecho– con mayor amplitud y precisión. En consecuencia, se ha comenzado a legitimar el uso de las llamadas señales de progreso cualitativas, las que se caracterizan porque no parten de una categoría preestablecida, como tampoco de una escala de medición ya dada (estadística), sino que captan la definición de la situación que efectúa el propio actor social y el significado que este le otorga al fenómeno evaluado, interpretación que resulta clave para poder explicar los hechos[10].

2) Un segundo proceso es el de *verificación empírica*, que refiere a ponderar qué tipo de indicadores y señales de progreso cualitativas son necesarias y qué fuentes de información se encuentran

[10] Adaptación del concepto de señales de progreso desarrollado por Earl, Carden y Smutylo (2002) y que fue adoptado por la CIDH (2008).

El periódico

Elimina la filigrana digital ahora

disponibles y cuáles otras son necesarias, para poder realizar el proceso de comprobación empírica, que abarca desde la confiabilidad y validez de los instrumentos utilizados para recoger la información, hasta la posibilidad de captar el conjunto de esfuerzos realizados por los Estados para alcanzar la plena realización de los derechos sociales y cuáles han sido las dificultades que se han atravesado durante el proceso. Claramente se desprende la complejidad de esta etapa, que se agrava aún más si se considera que se deben seleccionar ciertos y determinados indicadores y señales de progreso, de lo contrario el proceso puede llegar a ser infinito y corre el riesgo de dispersión conceptual y fáctica[11]. En otros términos, en el caso específico de los derechos sociales, la verificación empírica no siempre refleja en forma acabada el efectivo goce de los derechos por parte de sus titulares, los ciudadanos y las ciudadanas, de allí que se promueva la triangulación metodológica entre técnicas cualitativas y cuantitativas, de modo de captar el proceso en su mayor extensión, y dar el siguiente paso[12].

3) Un último proceso, de carácter *político*, consiste en verificar la efectiva *transversalización (mainstreaming)* o la manera de medir el efectivo cumplimiento de las obligaciones estatales en torno a los derechos sociales, a partir de evaluar de un modo más amplio, el conjunto de acciones realizadas por el Estado, que involucran las políticas públicas, la acción legislativa y judicial. En

parlament

[11] La dispersión conceptual refiere a que pueden llegar a elaborarse y utilizarse un número ilimitado de indicadores y de señales cualitativas, que producirían una falta de precisión en los aspectos que se busca medir del contenido del derecho a satisfacer, mientras que la dispersión fáctica refiere al proceso de producción de fuentes de información primarias (estadísticas, encuestas, estudios de satisfacción, entrevistas) y secundarias, que sobrecargarían no solamente los procesos de evaluación y de monitoreo en el cumplimiento de los derechos, sino que además se perdería el objetivo del proceso en sí mismo.

[12] La triangulación es una estrategia de investigación también conocida como "convergencia metodológica", "triangulación intrametodológica" o "método múltiple", en donde se superponen y combinan diversas técnicas de recolección de datos con el fin de compensar el sesgo inherente a cada una de ellas y poder captar mejor el carácter dinámico de los fenómenos sociales. La estrategia permite además validar los resultados producidos y trabajar con métodos cualitativos y cuantitativos, entendidos estos no como rivales, sino precisamente como complementarios (Gallart, 1993).

Elimina la filigrana digital ahora

rigor, el "proceso de integración transversal" va a dar cuenta del grado de compromiso estatal en materia de satisfacción de derechos, en tanto comprende a todas las políticas, todos los programas, todas las medidas de gobierno, de modo que permite incorporar en la evaluación aquello que los indicadores o las señales de progreso no captan a priori, pero que se integra dentro de un plan de acción estatal en dirección a la satisfacción de derechos humanos. Si bien el concepto de transversalidad fue incorporado explícitamente como mandato para los gobiernos, en el marco de la IV Conferencia de la Mujer de Beijing en 1995, específicamente referido a la integración de la igualdad de género, constituye una herramienta sumamente útil para poder expandir a la satisfacción de derechos. En otros términos, verificar las señales, acciones y la fijación de prioridades por parte del Estado en materializar el conjunto de derechos sociales permite situar si hay avances, ameseta-miento o retroceso en acciones que demuestren la progresividad en el cumplimiento de las obligaciones positivas o solo se verifica el cumplimiento de niveles mínimos de obligaciones correspondientes a cada derecho.

Es decir, se trata de transversalizar la medición de los derechos sociales al interior de las políticas públicas implementadas, de modo de no aislar un derecho en sí mismo del contexto de las políticas que buscan garantizarlo. Para ello hay diversas vías, una de ellas es el uso de indicadores sobre temas transversales, como lo propone la CIDH (2008), en donde se definen indicadores cuantitativos y señales de progreso cualitativas sobre temas transversales a todos los derechos, adoptándose tres ejes temáticos transversales: igualdad, acceso a la justicia y acceso a la información y participación. Otra vía es la evaluación de las propias políticas destinadas a satisfacer los derechos sociales identificando a partir de diversas herramientas el complejo entramado de instituciones, acciones y actores involucrados para la satisfacción de un derecho. Ambos son procesos que confluyen y se retroalimentan, y donde resulta fundamental el componente político que implica este tercer proceso, que incluye una evaluación que interpela al Estado en múltiples aspectos en relación a cuáles son las prioridades de la agenda pública, pasando por una revisión de los niveles presupuestarios destinados a la satisfacción de los derechos sociales, hasta la presencia de mecanismos de rendición de cuentas disponibles y accesibles para la ciudadanía en general.

Para que acontezcan estos tres procesos –mutuamente dependientes– es necesario no solo una visión amplia en relación con los

pdfelement

Elimina la filigrana digital ahora

mecanismos y los modelos para evaluar la efectiva implementación de los derechos sociales, a partir de indicadores y señales de progreso, sino que además se debe considerar las formas en que los derechos económicos, sociales y culturales han sido codificados internacionalmente, para lo cual existe suficiente literatura al respecto. Sin embargo, a los efectos del análisis que aquí desarrollo, los mismos se toman como presupuesto de inicio.

El objetivo del presente capítulo es precisamente dar cuenta de esta tensión entre el contenido, el alcance y los instrumentos de evaluación de DESC, buscando realizar aportes para el desarrollo y la promoción de mecanismos estables para su efectiva protección, los que a su vez deben ser considerados como un punto de partida en un proceso y no la línea de llegada. En consonancia con lo señalado, en la primera parte analizo los estándares en materia de derechos sociales y su alcance, tal como a la fecha han sido interpretados por los diversos organismos del sistema de derechos humanos, tanto internacional como regional, para luego analizar con mayor profundidad el desarrollo de los siguientes procesos descriptos y el tipo de herramientas metodológicas que resulten aptas para su acompañamiento. Finalmente, en las conclusiones, el eje argumentativo se concentra en identificar las interrelaciones necesarias entre derechos y el amplio conjunto de políticas públicas que, puestas en comunicación, tienen el potencial de contribuir a lograr mayor institucionalidad en materia de protección de derechos humanos.

pdfelement

2. Iniciando el proceso: aproximaciones conceptuales

Un aspecto que cobra centralidad en torno al debate de los instrumentos y formas de medición de la efectividad de derechos económicos, sociales y culturales, es precisamente la delimitación del contenido de un derecho, o cuándo podemos considerar a un derecho como tal[13].

Dentro de los avances y precisiones que ha aportado el denominado enfoque de derechos[14], en especial a partir de la labor de

[13] Al respecto, fueron de suma importancia los trabajos de Abramovich y Courtis (2002 y 2006) que contribuyeron decisivamente al respecto, se destacan asimismo, Eide (1999), Gargarella (2008), entre otros.

[14] Brevemente, se entiende por enfoque de derechos, al marco conceptual que brindan los derechos humanos como derechos legitimados

Elimina la filigrana digital ahora

los Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC) del Comité de la Convención Internacional contra la discriminación de la Mujer (CEDAW), el Comité de la Convención Internacional de los Derechos del Niño (CDN) así como también el trabajo de los relatores especiales de Naciones Unidas, han contribuido sustantivamente a la interpretación acerca del contenido y el alcance de los tratados internacionales.

Cabe señalar un hecho reciente y por demás importante, que en ocasión del 60º aniversario de la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó, el 10 de diciembre de 2008, el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PF)[15]. La concreción de este instrumento cierra un proceso que llevó muchos años de demandas y acciones por parte de diversas organizaciones de derechos humanos, solicitando su adopción y la necesidad que exista un instrumento específico que aquellas víctimas de violaciones de derechos sociales puedan utilizar para demandar reparación a nivel internacional. Entre los principales puntos que incorpora el Protocolo se destaca el hecho que agrega a los procedimientos habituales de este tipo de instrumentos, un punto específico que es la creación de un fondo fiduciario para prestar asistencia técnica y financiera a los Estados, con el objetivo de promover el cumplimiento efectivo de los derechos enuncia-

pdfelement

por la comunidad internacional y ofrece un sistema coherente de principios y pautas aplicables en las políticas de desarrollo. Para mayor amplitud, ver Abramovich (2006), Abramovich y Pautassi (2009), CEPAL (2006), OACDH (2006), entre otros.

[15] El Protocolo Facultativo se abrió a la firma y ratificación el 24 de septiembre de 2009 durante el evento de Tratados de 2009 en la sede de las Naciones Unidas en Nueva York y los siguientes Estados firmaron el Protocolo Facultativo en esa oportunidad: Argentina, Armenia, Azerbaiyán, Bélgica, Chile, Congo, Ecuador, El Salvador, Finlandia, Gabón, Ghana, Guatemala, Guinea-Bissau, Italia, Luxemburgo, Madagascar, Malí, Montenegro, Países Bajos, Paraguay, Portugal, Senegal, Eslovaquia, Eslovenia, Islas Salomón, España, Timor-Leste, Togo, Ucrania y Uruguay (*http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-3-a&chapter=4&lang=en*). No se han verificado posteriores ratificaciones, y la Coalición de ONG por un Protocolo facultativo del PIDESC lanzó una campaña bajo el lema: *¡Justicia ahora! Ratifique para proteger todos los derechos humanos*, que insta a los Estados al proceso de ratificación, ver: *www.escr-net.org/.*

Elimina la filigrana digital ahora

dos en el PIDESC; de modo de contribuir al "fomento de la capacidad nacional en materia de DESC" (PF, art. 14, inc. 3 fin). Asimismo para todo lo concerniente al cumplimiento de lo establecido en el PF se faculta al Comité DESC a desempeñar las funciones establecidas.

Además de su importancia como mecanismo de reparación a nivel internacional, el Protocolo Facultativo tiene el potencial de mejorar el cumplimiento de las obligaciones relacionadas con los DESC en los diferentes países, reafirmar el carácter de derechos justiciables a nivel interno de los Estados y en cada una de sus jurisdicciones, y fortalecer la necesidad de aplicar un enfoque de derechos humanos en los planes de desarrollo, de modo de ir garantizando la incorporación de los mismos en otras esferas estatales. La presencia del Protocolo también podrá actuar como un marco que contribuirá a avanzar en precisiones en torno al contenido de los derechos sociales y culturales y obligaciones conexas de los Estados.

Dentro del sistema interamericano de derechos humanos, rige el Protocolo de San Salvador, que entró en vigor recién en el año 1999 y que ha sido ratificado a la fecha por quince países de la región. Recientemente se ha terminado de conformar el Grupo de Trabajo encargado de supervisar la presentación de informes periódicos de cumplimiento de las obligaciones por parte de los Estados signatarios, que es el primer grupo de trabajo desde la entrada en vigor del Protocolo, y desde la Comisión Interamericana se han propuesto los lineamientos generales al respecto, que se tomarán como base para la elaboración de la propuesta definitiva. Estos avances sin dudas permitirán dotar de mayor alcance a los dispositivos de evaluación y fiscalización de realización de los DESC en toda la región.

En tanto la satisfacción de un derecho social exige que se formulen y apliquen políticas y acciones de gobierno que garanticen el acceso y la realización a tales derechos, es que en el año 2000, y en el marco de la adopción de la Declaración del Milenio[16], los Estados se comprometieron al cumplimiento de los denominados Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), y promovieron la cre-

[16] Resolución 55/2 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, adoptada por Jefes de Estado.

Elimina la filigrana digital ahora

ación de un proceso de seguimiento a través de los órganos competentes de Naciones Unidas, que busca estandarizar los indicadores de medición de desarrollo y su vinculación con las mediciones de cumplimiento de derechos humanos. Este proceso, que incluye ocho objetivos comunes consensuados por los Estados, ha promovido instancias a nivel nacional de evaluación de la situación de cada Estado, como también la elaboración de informes de progreso, lo cual ha generado mayor conciencia interna sobre el uso de indicadores y el tratamiento de fuentes de información[17]. De esta forma, los ODM instalaron en las agendas políticas de los Estados una serie de problemas que requieren ser superados para alcanzar un desarrollo sostenible, poniendo como meta común el año 2015. La Declaración del Milenio estableció relaciones directas entre los planes de desarrollo socioeconómico y derechos humanos y destacó el rol de la igualdad como vía efectiva para lograr un desarrollo sustentable, en el marco de la equidad de género y el fortalecimiento de la capacidad de ejercicio y reclamo de derechos por parte de todas las personas.

En síntesis, este conjunto de tratados y documentos producidos en el interior de los sistemas de derechos humanos contribuye a fortalecer dogmática y fácticamente el corpus que contribuye a la delimitación del contenido del derecho, resultando de suma utilidad en múltiples sentidos. Un primer uso es el señalado anteriormente, es decir, permite precisar cuándo efectivamente estamos ante la presencia de un DESC –o no– y qué implica jurídicamente el mismo. En segundo lugar, los estándares permiten analizar las políticas públicas en general y con mayor precisión las políticas sociales, que serían las encargadas de efectivizar los mandatos asumidos por los Estados en materia social[18]. En tercer lugar, los estándares precisan los alcances, pero también los límites en materia de programas y políticas de desarrollo a adoptar por cada uno de los Estados, siempre en el marco de la autonomía de cada Estado para elegir el modelo de desarrollo socioeconómico que considere viable. En cuarto lugar, la definición de estándares también

Parlament

[17] Al respecto, ver Felner (capítulo IV de este libro) y Fukuda-Parr (2009).

[18] Un aporte importante lo constituyen las propuestas garantistas desarrolladas por Christian Courtis en el capítulo III de esta misma obra.

Elimina la filigrana digital ahora

aporta elementos centrales a la labor de los tribunales de justicia, en todas sus instancias, de modo de acompañar el proceso de interpretación desde la perspectiva de los derechos humanos.

Asimismo, los procesos, tanto legislativos como de diseño de políticas públicas, se ven enriquecidos por la posibilidad de verificar si su labor se adecua o no a los parámetros desarrollados por el derecho internacional de los derechos humanos. Finalmente, un uso fundamental de los estándares refiere a su potencial utilización por parte de la ciudadanía, tanto como herramienta clave de empoderamiento al permitir especificar el alcance de los DESC, como también a partir de adoptar una perspectiva de derechos humanos centrada en la rendición de cuentas, que permite acceder a una herramienta de alto potencial para poner en evidencia múltiples manifestaciones de incumplimiento de DESC y, por ende, de incumplimiento de obligaciones positivas y negativas por parte de los Estados.

Cabe recordar una vez más, la absoluta centralidad que tiene el contenido del principio de universalidad de los derechos humanos, el cual fue reconocido expresamente en el art. 2.1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de la Convención de Viena. Asimismo, la Declaración y Programa de Acción de Viena, aprobada por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos en junio de 1993, reafirmó que "todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí"[19].

Incorporado el efecto que trae implícito el principio de interdependencia e indivisibilidad de derechos humanos, y utilizándolo como piso básico en la conceptualización de los derechos humanos, el siguiente paso consiste en aportar precisión acerca del contenido de los estándares en materia de DESC, entendiendo por estándar al conjunto de pautas, principios y reglas orientadoras que constituyen la base sobre la cual se fija el contenido de los

[19] En muchos de los países de América Latina, las sucesivas reformas constitucionales, aprobadas en los años noventa y a partir del año 2000, establecen la jerarquía constitucional de los tratados de derechos humanos, ratificados oportunamente e incorporados al texto de sus cartas magnas, que entre otros efectos, trae aparejado la aceptación de la competencia de los tribunales internacionales y la responsabilidad internacional del Estado ante una violación a estos derechos.

Elimina la filigrana digital ahora

compromisos asumidos por los Estados en materia de derechos sociales y que fijan un corpus que permite no solo desarrollar con precisión el alcance de las obligaciones concernientes al derecho social en cuestión, sino que también aporta elementos comunes en los procesos de verificación de cumplimiento, fiscalización y evaluación de las políticas y acciones que se han adoptado para la satisfacción de tales derechos.

2. A. Estándares de los derechos económicos, sociales y culturales

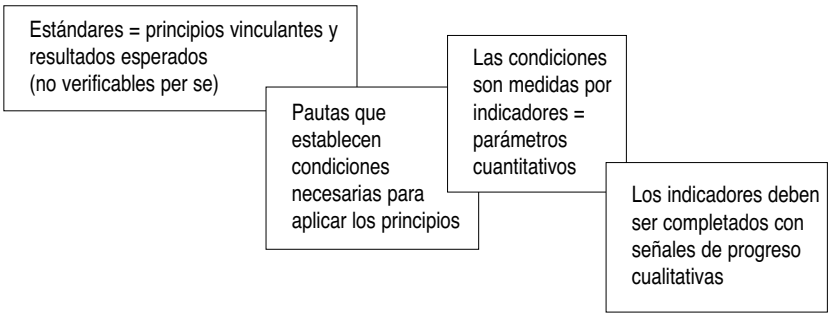
Los estándares refieren a una definición legal que incluyen principios que son el resultado del proceso de interpretación de una norma o de un tratado internacional (Abramovich, 2007)[20]. Son declaraciones fundamentales sobre el resultado deseado y no están diseñados para ser verificados directamente. El contenido de un estándar va a ser aportado por las pautas y criterios que establecen las condiciones necesarias para aplicar tal principio y que resulte posible comprobar directamente a partir de los indicadores. Estos últimos son parámetros o unidades de medida de tipo cuantitativo que pueden lograrse y verificarse en relación con un criterio. A su vez, es necesario complementar la verificación empírica con técnicas cualitativas, como la utilización de las señales de progreso cualitativas[21]. Estos elementos van a dar cuenta del grado de cumplimiento de la obligación contenida en el derecho, a partir del cual se podrá determinar los niveles de cumplimiento de dichas obligaciones.

pdfelement

[20] Ejemplos claros de ello son los estándares fijados por la Corte Constitucional en Colombia para personas desplazadas por conflictos armados, tal como analizan Rodrigo Uprimny y Camilo Sánchez en el capítulo VIII de este libro.

[21] A diferencia de un indicador cuantitativo, las señales de progreso cualitativas se caracterizan porque no parten de una categoría preestablecida, como tampoco de una escala de medición ya dada (estadística), sino que captan la definición de la situación que efectúa el propio actor social y el significado que este le da al fenómeno evaluado, que resultan claves para poder interpretar los hechos. Precisamente, el propósito de las señales de progreso es reflejar la progresión en los cambios hasta el alcance deseado (objetivo) y realizar un seguimiento de los logros que contribuyen a obtener el objetivo deseado (Earl, Carden y Smutylo, 2002, y CIDH, 2008).

Elimina la filigrana digital ahora



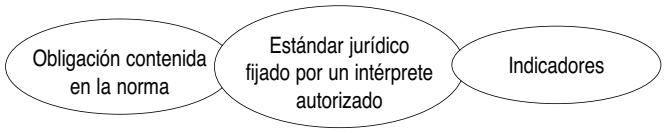
Los indicadores son medidas posibles para evaluar y medir el grado de cumplimiento de aquellas obligaciones definidas por las normas y los estándares que surgen de la interpretación autorizada de esas normas (Abramovich, 2007). Sirva como ejemplo lo señalado por Hunt (2006) en materia de salud, quien afirma que los indicadores de salud pueden utilizarse para supervisar aspectos de realización progresiva del derecho a la salud, solo en la medida que estos indicadores: 1) establezcan una correspondencia lo más exacta posible entre la norma del derecho a la salud y el indicador; por caso, la cantidad de nacimientos asistidos por profesionales, lo que da cuenta de una correspondencia entre varias normas de derechos humanos –en especial el derecho a la salud y la vida de la madre y del niño/a–; 2) se encuentren desagregados por sexo, raza, etnia, condición socioeconómica y urbano/rural, ya que los derechos humanos llevan implícito el principio de igualdad y no discriminación, de modo que el objetivo es poder desagregar en relación con la mayor cantidad posible de situaciones de discriminación prohibidas internacionalmente; 3) estén complementados por indicadores adicionales que supervisan las cinco características esenciales e interrelacionadas del derecho a la salud: una política y plan nacional que incluyan el derecho a la salud de acceso universal; la participación de la población y en especial los grupos más desfavorecidos en la formulación de programas y políticas se salud; el acceso a la información sobre salud y a su vez la confidencialidad de los datos personales en salud; asistencia y cooperación internacional con relación al disfrute del derecho a la salud en los países en desarrollo; mecanismos de rendición de cuentas accesibles y eficaces. Concluye Hunt señalando que si bien resulta imposible que un indicador reúna todas estas características, sí resulta posible definir una serie de indicadores que juntos

pdfelement

Elimina la filigrana digital ahora

tengan estas características. De allí que recomienda el enfoque basado en los derechos humanos de los indicadores de salud.

Precisamente los indicadores de derechos responden al contenido normativo de los derechos y a las obligaciones correlativas de los Estados que se derivan de las normas del derecho internacional de los derechos humanos. A su vez, el Comité del PIDESC establece una serie de obligaciones sobre cada derecho en particular –a través de las observaciones generales–, fijando pautas sobre el contenido mínimo del derecho en cuestión, para que posteriormente a través de la selección de indicadores se mida el cumplimiento de la obligación estatal de garantizar los derechos reconocidos en el PIDESC, asumiendo que no se trata solo de medir el cumplimiento de lo pautado en el Pacto, sino también los estándares de interpretación fijados por el Comité DESC.



pdfelement

Lo señalado trasluce una complejidad importante y da cuenta, entre otros motivos, de la dificultad que precisamente existe para evaluar el grado de cumplimiento de las obligaciones contenidas en los DESC. En consecuencia, cobra centralidad el hecho que en materia de derechos humanos no existen principios acabados o cerrados, y la definición de estándares en materia de DESC se guía por aquellos que a la fecha han sido consensuados y precisados por diversas instancias del sistema de Naciones Unidas, de la Unión Europea, del Sistema Interamericano, entre otros. Sin embargo, tal enumeración dista de ser exhaustiva. En efecto, el Comité PIDESC ha sostenido que existe un umbral mínimo de satisfacción de cada derecho, por debajo del cual el Estado en cuestión viola el derecho reconocido en el PIDESC.

Superado este límite, analizaré muy sintéticamente los principales estándares que están siendo utilizados hasta la fecha para precisar el contenido de los DESC[22]: 1) contenido mínimo de los

[22] Una primera aproximación a la definición de estándares fue desarrollada conjuntamente con Luis Campos y Julieta Rossi, en torno a los planes de transferencia condicionada de ingresos en Argentina. En este apartado retomo algunos de los análisis de dichos documentos (CELS, 2004 y 2006).

Elimina la filigrana digital ahora

derechos y universalidad; 2) utilización al máximo de los recursos disponibles; 3) progresividad y no regresividad; 4) igualdad y No discriminación; 5) acceso a la justicia y mecanismos de reclamo; 6) producción de información y acceso; y 7) participación de los sectores afectados en el diseño de las políticas públicas. El objetivo del análisis, que por cierto no es en absoluto exhaustivo, busca definir mínimamente el contenido de cada estándar, para a partir de ello desarrollar los procesos de evaluación señalados, partiendo de un acuerdo común en torno a cada estándar.

2. A. I. Comenzado por el piso: contenido mínimo de los derechos

El primer principio que integra este estándar es precisamente la obligación de los Estados de actuar en forma positiva a fin de garantizar el nivel esencial de cada uno de los derechos económicos, sociales y culturales reconocidos en los Pactos y Tratados internacionales, en especial el PIDESC (art. 2.1) y para el sistema interamericano, en el Protocolo de San Salvador (art. 1). Esencialmente se trata de una obligación mínima pero ineludible, de contenido universal, que apunta a asegurar la satisfacción de por lo menos niveles básicos de cada uno de los derechos e incluye obligaciones de comportamiento y obligaciones de resultado. En particular, si bien en ambos Pactos se contempla una realización paulatina del contenido de derechos, considerando especialmente las restricciones derivadas de la limitación de los recursos con que se cuenta, al mismo tiempo impone varias obligaciones con efecto inmediato y que se relacionan, según analizaré, con el estándar conexo de la utilización del máximo de recursos disponibles.

El Comité DESC ha considerado que esa obligación surge del artículo 2.1 del PIDESC, al expresar que "un Estado en el que un número importante de individuos está privado de alimentos esenciales, de atención primaria de salud esencial, de abrigo y vivienda básicos o de las formas más básicas de enseñanza, *prima facie* no está cumpliendo sus obligaciones. Si el Pacto se ha de interpretar de manera que no establezca una obligación mínima, carecería en gran medida de su razón de ser"[23].

[23] Comité DESC, Observación General Nº 3, "La índole de las obligaciones de los Estados Parte, párr. 1 del art. 2 del Pacto", párr. 10.

Elimina la filigrana digital ahora

De forma inversa, la obligación de garantizar niveles esenciales de los derechos obliga al Estado a no afectar este contenido mínimo al restringirlos. Toda restricción a derechos económicos, sociales y culturales debe ser sometida al control de la afectación o no del contenido esencial del derecho regulado. En este sentido, y sin perjuicio de la prohibición de regresividad, el Estado está jurídicamente obligado a garantizar el contenido mínimo de los DESC y no puede escudarse en la falta de recursos disponibles para justificar su accionar si este induce a un sector de la población por debajo del estándar mínimo de protección de este derecho. A su vez debe garantizar la cobertura universal, es decir, para todos y todas sin excepción. Asimismo al incorporar el principio de no discriminación refuerza la idea de que el precepto de "satisfacción paulatina" tiene límites concretos, en tanto la no discriminación implica la universalidad en la satisfacción del derecho[24].

Fijados estos principios, el Comité del PIDESC ha avanzado en delimitar el contenido básico de varios de los derechos contemplados en el Pacto, lo cual da también una clara señal en torno a la especificidad de cada derecho y de su necesario tratamiento por separado a la hora de evaluarlos, lo cual implica indicadores y señales de progreso para cada derecho en cuestión que den cuenta del grado de cumplimiento de dicha obligación. Y este aspecto no debe perderse de vista, en especial para no caer en la tentación de acudir a la utilización de índices en la medición de los DESC, ya que constituyen indicadores agregados cuyo problema central es la combinación en un solo indicador compuesto, una sumatoria de distintos indicadores que captan esas diferentes dimensiones, lo cual puede resultar útil en otras mediciones, pero en materia de derechos sociales suele ser riesgoso[25]. A su vez, los lineamientos para la evaluación del Protocolo de San Salvador, también han sido definidos en función de cada derecho, aunque como se puede

Prelement

[24] Análisis de la Observación General Nº 3 realizado por la RedDESC, disponible en: *www.escr-net.org/.*

[25] Es interesante recuperar el ejemplo que proporciona Eva-Maria Hohnerlein en el capítulo V de este mismo libro, donde señala que el uso de índices agregados en un estudio de la OMS ubicó a Alemania en materia de salud en un peor lugar que Colombia, lo cual generó no solo una importante polémica, sino un gran escepticismo sobre los instrumentos de medición utilizados.

Elimina la filigrana digital ahora

analizar en el Anexo, se ha comenzado por precisar indicadores para el derecho a la salud y a la seguridad social, con la idea de que posteriormente se vayan definiendo para los otros derechos. La novedad que presentan los lineamientos es que incorporan categorías de medición transversales, es decir, comunes a todos los derechos. En el caso del PIDESC, el Comité estableció, en la Observación General Nº 18, referida al derecho al trabajo, que una vez que se hayan definido indicadores apropiados, "se invita a los Estados Parte a definir además en el plano nacional criterios ligados a cada indicador", avanzando en dar continuidad al proceso de cumplimento de las obligaciones, no restringidas solamente a las de contenido mínimo, incorporando la dinámica de trabajo conjunto entre el Estado parte y el comité[26].

En relación con cada derecho, en el caso de la alimentación adecuada, el Comité ha señalado que este comprende la disponibilidad de alimentos en cantidad y calidad suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias de los individuos, sin sustancias nocivas, y aceptables para una cultura determinada, y la accesibilidad de esos alimentos en formas que sean sostenibles y que no dificulten el goce de otros derechos humanos[27].

A su vez, el Comité deja en claro que la pobreza es considerada como una violación de derechos humanos y se insta a los Esta-

parlament

[26] Agrega el Comité que "durante el procedimiento de examen de los informes periódicos, el Comité procederá a un proceso de estudio de alcance con el Estado Parte. Es decir, el Comité y el Estado Parte examinarán juntos los indicadores y los criterios nacionales que luego constituirán los objetivos que se han de conseguir en el periodo objeto del informe siguiente. Durante los cinco años que transcurran a continuación, el Estado Parte podrá utilizar esos criterios nacionales para ayudar a controlar mejor la aplicación del derecho al trabajo. Luego, cuando se examine el informe ulterior, el Estado Parte y el Comité verán si los criterios se han satisfecho o no y las razones de cualesquiera dificultades que puedan haber surgido. Además, cuando establezcan criterios y preparen sus informes, los Estados Parte deberán utilizar la amplia información y los servicios consultivos de organismos especializados en relación con la recopilación y el desglose de datos" (OG Nº 18, párr. 47, CDESC, 2005).

[27] Observación General 12, punto 8, CDESC. En idéntico sentido se pronunció la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, al sostener que "el derecho a no padecer hambre se vincula esencialmente con el derecho elemental a una alimentación adecuada" (Segundo informe sobre la situación de los derechos humanos en el Perú, CIDH, p. 175).

Elimina la filigrana digital ahora

dos a que no consideren este fenómeno multidimensional solo como un fenómeno estadístico, sino como una directa violación del contenido mínimo de los DESC. Así lo ha manifestado en su Declaración ante la Conferencia Mundial de Derechos Humanos el Comité DESC: "Indicadores estadísticos sobre el alcance de las privaciones o sobre la violación de derechos económicos, sociales y culturales han sido citados con tanta frecuencia que tienden a perder su impacto. La magnitud, severidad y constancia de esas privaciones han provocado actitudes de resignación, sentimientos de desesperanza y cierta fatiga de compasión. Las respuestas mudas a esta situación son la consecuencia de la renuencia a caracterizar estos problemas como una negación importante y masiva de los derechos económicos, sociales y culturales. Y a pesar de todo es difícil entender cómo la situación puede realmente ser descrita de alguna otra manera que no sea la mencionada"[28].

También el Comité DESC ha plasmado su interpretación en la Observación General Nº 14: "El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud", donde expresó que "los Estados Parte tienen la obligación fundamental de asegurar como mínimo la satisfacción de niveles esenciales de cada uno de los derechos enunciados en el Pacto" (párr. 43). A continuación, el Comité señaló que un Estado parte no puede nunca ni en ninguna circunstancia justificar su incumplimiento de las obligaciones básicas enunciadas en el párrafo 43 *supra*, que son inderogables (párr. 47). Sin excepciones, queda claramente establecido que el cumplimiento del contenido mínimo es obligatorio y no es pasible de excepciones, ni aún en situaciones de emergencia[29].

Si bien en la misma observación el Comité precisa las obligaciones que le competen al Estado en relación con la satisfacción del contenido mínimo en salud[30], es interesante mencionar que por ejemplo en materia de salud sexual y reproductiva, que se encuentra incorporada en forma específica en el artículo 12 de la

pdfelement

[28] Naciones Unidas, Documento E/1993/22, Annex III, parafo 5 y 7, citado en Felner (2009).

[29] Cf. Comité DESC, OG Nº 3, párr. 12, OG Nº 12, párr. 28.

[30] Remito a lo consignado por Iván Ase y Jacinta Burijovich en el capítulo VII de este libro, al analizar las implicancias del contenido mínimo en salud y las definiciones a las que conlleva en materia de gestión de servicios de salud.

Elimina la filigrana digital ahora

CEDAW al regular el derecho de acceder a los servicios de salud, "inclusive a los que se refieren a la planificación de la familia", y los de atención del embarazo, el parto y el posparto, el Comité de la CEDAW establece que los Estados deben indicar "qué medidas han adoptado para garantizar a la mujer" dichos servicios, así como la proporción en que "han disminuido en su país en general y en las regiones y comunidades vulnerables en particular las tasas de mortalidad y morbilidad derivadas de la maternidad resultado de la adopción de esas medidas". El Comité observa también que es obligación de los Estados parte garantizar el derecho de la mujer a acceder a servicios de maternidad gratuitos y sin riesgos y a servicios obstétricos de emergencia; asimismo, "los Estados deben asignar a esos servicios el máximo posible de los recursos disponibles, a fin de evitar el riesgo de muerte que para muchas mujeres supone el hecho de dar a luz"[31].

En referencia al derecho a la educación, el Comité del PIDESC sostiene que la obligación mínima de los Estados comprende el velar por el derecho de acceso a las instituciones y programas de enseñanza públicos sin discriminación alguna, proporcionar enseñanza primaria a todos de conformidad con el párrafo 1 del artículo 13, adoptar y aplicar una estrategia nacional de educación que abarque la enseñanza secundaria, superior y fundamental, y velar por la libre elección de la educación sin la intervención del Estado ni de terceros, a reserva de conformidad con las normas mínimas en materia de enseñanza de los párrafos 3 y 4 del artículo 13[32].

En la Observación General del Comité DESC, la número 18 de 2005, referida al derecho al trabajo, el Comité sostuvo una posición aún más enfática en relación con la obligación de contenido mínimo al señalar que "los Estados Parte tienen la obligación fundamental de asegurar como mínimo la satisfacción de niveles esenciales de cada uno de los derechos enunciados en el Pacto. En el contexto del artículo 6, esta 'obligación fundamental mínima' incluye la obligación de garantizar la no discriminación y la igual-

pdfelement

[31] El destacado es propio, Comité de la CEDAW, Recomendación General Nº 24.

[32] OG Nº 13, punto 57. Asimismo, en las Observaciones Finales al informe presentado por Nigeria (1998), el Comité expresó que el Estado Parte "debe hacer realidad el derecho a una enseñanza primaria obligatoria y gratuita".

Elimina la filigrana digital ahora

dad de protección del empleo. La discriminación en el empleo está constituida por una amplia variedad de violaciones que afectan a todas las fases de la vida, desde la educación básica hasta la jubilación, y puede tener un efecto no despreciable sobre la situación profesional de las personas y de los grupos. Por tanto, estas obligaciones fundamentales incluyen como mínimo los siguientes requisitos: a) garantizar el derecho de acceso al empleo, en especial por lo que respecta a las personas y grupos desfavorecidos y marginados, de forma que ello les permita llevar una existencia digna; b) evitar las medidas que tengan como resultado el aumento de la discriminación y del trato desigual en los sectores público y privado de las personas y grupos desfavorecidos y marginados o que debiliten los mecanismos de protección de dichas personas y grupos; c) adoptar y aplicar una estrategia y un plan de acción nacionales de empleo sobre la base de las preocupaciones del conjunto de los trabajadores, para responder a estas preocupaciones, en el marco de un proceso participativo y transparente que incluya a las organizaciones patronales y los sindicatos. Esta estrategia y plan de acción en materia de empleo deberán prestar atención prioritaria a todas las personas y los grupos desfavorecidos y marginados en particular, e incluir indicadores y criterios mediante los cuales puedan medirse y revisarse periódicamente los avances conseguidos en relación con el derecho al trabajo”[33].

De este modo, se cuenta con definiciones precisas del deber mínimo del Estado, y para establecer un gradiente en los niveles de cumplimiento de los derechos hasta llegar a su satisfacción plena, cobra centralidad el uso de indicadores y diversos instrumentos de medición. Es decir, los indicadores que se utilizan en derechos sociales y en derechos humanos en general permiten “traducir” dimensiones de los distintos derechos humanos en variables susceptibles de ser controladas u observadas. Estas variables pueden ser tanto cuantitativas como cualitativas. Al respecto, el propio Comité se ha pronunciado expresamente respecto de la necesidad de utilizar indicadores y bases de referencia del derecho a la salud (OG Nº 14, puntos 57 y 58).

[33] OG Nº 18: El derecho al trabajo, cf. Comité DESC, OG Nº 18, párr. 31, aprobada el 24 de noviembre de 2005.

parlament

Elimina la filigrana digital ahora

2. A. II. Aportando insumos: utilización del máximo de los recursos disponibles

La exigencia de respetar un contenido mínimo de cada derecho se complementa con la obligación que posee el Estado de utilizar, para la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, el máximo de los recursos disponibles. En este sentido, el artículo 2.1 del PIDESC establece: "Cada uno de los Estados Parte en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacional, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular, la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos".

Varias interpretaciones se desprenden de la norma transcrita: en primer lugar, el derecho internacional reconoce la imposibilidad, por parte del Estado, de satisfacer de manera inmediata y en toda su extensión todos los elementos que integran el contenido de los derechos económicos, sociales y culturales. Sin embargo, no menos cierto es que de aquí se desprenden dos criterios que deben guiar la interpretación del accionar del Estado en cada caso concreto: 1) existe la obligación de adoptar medidas concretas, y 2) deben utilizarse el máximo de los recursos disponibles.

El concepto de "adoptar medidas", si bien reconoce que la total efectividad de los derechos puede ser alcanzada en forma paulatina, impone a los Estados la obligación de implementar, en un plazo razonablemente breve a partir de su ratificación, actos concretos, deliberados y orientados lo más claramente posible hacia la satisfacción de la totalidad de las obligaciones (OG Nº 3, punto 2). De acuerdo con el Comité, esta obligación es de carácter inmediato y las medidas que se adoptarán "deben ser deliberadas, concretas y orientadas hacia el cumplimiento de las obligaciones reconocidas en el Pacto"[34]. En todo caso le corresponderá a cada Estado justificar por qué no ha realizado acciones o por qué las mismas han significado un retroceso.

En este sentido, la diligencia en la adopción de esas medidas no puede presumirse. Corresponde al Estado, ante un reclamo

[34] Comité DESC, OG Nº 3, cit., párr. 2.

Elimina la filigrana digital ahora

concreto, y no a los ciudadanos y ciudadanas, demostrar que se han realizado todos los esfuerzos posibles, teniendo en cuenta el máximo de recursos disponibles: humanos, tecnológicos, de información, naturales y financieros, para cumplir con sus obligaciones en materia de DESC[35].

El recientemente sancionado Protocolo Facultativo del PIDESC ha incorporado como nueva disposición el redoblar esfuerzos para que haya recursos efectivos disponibles para que las víctimas puedan acceder a estos derechos en sus países y se cree un fondo al efecto. Es decir, se establece una acción concreta de acompañamiento a los Estados en sus obligaciones de contenido mínimo, de utilización del máximo de sus recursos y de satisfacción plena de los derechos. De esta forma, el art. 14, inc. 3, PF, señala que "se establecerá un fondo fiduciario con arreglo a los procedimientos de la Asamblea General en la materia, que será administrado conforme al reglamento financiero y reglamentación financiera detallada de las Naciones Unidas, para prestar asistencia especializada y técnica a los Estados Parte, con el consentimiento de los Estados Parte interesados, con miras a promover el ejercicio de los derechos enunciados en el Pacto, contribuyendo así al fomento de la capacidad nacional en materia de derechos económicos, sociales y culturales en el contexto del presente Protocolo".

De alguna manera, esta nueva disposición contenida en el Protocolo busca poner límites a la argumentación frecuente de los Estados respecto de situaciones de crisis fiscal para desentenderse de las obligaciones emergentes de los DESC, las que además sin la satisfacción al menos del contenido mínimo del derecho en cuestión, el mismo no tendría razón de ser. En idéntico sentido, la limitación de recursos no implica que los Estados se desentiendan de su obligación de utilizar el máximo de los recursos disponibles, e implica un avance importante del Protocolo en términos de precisión del alcance de la obligación de "utilizar el máximo de los recursos disponibles", que no se encontraba del todo desarrollada, sino que fue interpretada por el Comité del PIDESC al emitir sus observaciones finales a los informes periódicos[36].

pdfelement

[35] Abramovich y Courtis (2002). También se encuentra especificado en los Principios de Maastrich (Principio 8).

[36] En efecto, el Comité en reiteradas ocasiones instó a los Estados Parte a destinar "una proporción mayor del excedente del presupuesto

Elimina la filigrana digital ahora

En igual dirección, en el artículo 2.1 y en el Protocolo Facultativo del PIDESC, se destaca la labor de la cooperación internacional –económica y técnica– a los Estados parte del PIDESC para el cumplimiento de las obligaciones que emanan del Pacto. En varias de las Observaciones Finales, el Comité ha instado a los gobiernos a tener en cuenta sus obligaciones en materia de derechos sociales, como miembros de las instituciones financieras internacionales y ha solicitado considerar sus obligaciones, al negociar con organismos multilaterales de crédito, el pago de la deuda externa y la integración comercial[37].

Además, cuando el Comité DESC emitió sus Observaciones Finales al informe presentado por México (1999), el Comité le pidió "al Estado Parte que, al negociar con instituciones financieras internacionales y aplicar programas de ajuste estructural y políticas macroeconómicas que afecten al servicio de la deuda externa, la integración en la economía mundial de mercado libre tenga en cuenta sus consecuencias para el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales, en particular de los grupos más vulnerables de la sociedad"[38], y seguidamente recomendó que

pdfelement

---

nacional a la lucha contra la pobreza" (Argelia, 2001), así como también recomendó "que se aumente la asistencia prestada a las personas que viven en situación de pobreza y que se les asignen recursos financieros adecuados para que puedan vivir con dignidad" (Rusia, 1997). Por otra parte, la situación de la pobreza también fue evaluada desde la perspectiva de la distribución de la riqueza, siendo obligación de los Estados parte adoptar medidas, tanto a nivel fiscal como social, para abordar la inequitativa distribución del ingreso (República Dominicana, 1997). En Bolivia instó al Estado a que "proporcione los recursos financieros necesarios para la educación de los niños y la erradicación de la malnutrición infantil" y que "dé prioridad a la educación en su presupuesto, establezca programas de alfabetización de adultos, en especial en las zonas rurales, y haga esfuerzos para incrementar los niveles de asistencia escolar de los niños menores de 9 años" (Bolivia, 2001).

[37] Por caso, al evaluar los informes de Suecia (2001), Alemania (2001) y Japón (2001), el Comité alentó a los Estados parte "como miembro de las instituciones financieras internacionales y en particular del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, a que haga cuanto esté a su alcance para que las políticas y decisiones de dichos organismos sean compatibles con las obligaciones de los Estados Parte en el Pacto".

[38] Consideraciones de similar tenor se emitieron en las Observaciones Finales a los informes de Argentina (1999) y Argelia (2001).

Elimina la filigrana digital ahora

"siga intensificando sus esfuerzos para aliviar cualesquiera efectos negativos que pudiera tener la aplicación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte sobre ciertos sectores vulnerables de la población". En la última Observación General referida al derecho al trabajo, el Comité señaló que "conforme a los artículos 22 y 23 del Pacto, la OIT y los demás organismos especializados de las Naciones Unidas, el Banco Mundial, los bancos regionales de desarrollo, el Fondo Monetario Internacional (FMI), la OMC y demás órganos competentes del sistema de las Naciones Unidas deberían cooperar eficazmente con los Estados Parte para facilitar la aplicación del derecho al trabajo a escala nacional, teniendo en cuenta sus propios mandatos. Las instituciones financieras internacionales deberían cuidarse más de proteger el derecho al trabajo en sus políticas de préstamo y sus acuerdos de crédito. En conformidad con el párrafo 9 de la Observación General Nº 2 del Comité, debería hacerse un esfuerzo especial para velar por que en todos los programas de ajuste estructural se proteja el derecho al trabajo. Al examinar los informes de los Estados Parte y la capacidad de estos para cumplir las obligaciones dimanantes del artículo 6, el Comité considerará los efectos de la asistencia prestada por los actores que no sean Estados Parte".

El papel de la cooperación internacional y los organismos multilaterales de crédito también fue abordado por los relatores especiales de la ONU. En este sentido, el relator especial para el derecho a la alimentación analizó, en su informe de febrero del 2001, la relación existente entre la obligación de utilizar el máximo de los recursos disponibles y el hecho de que el servicio de la deuda externa de los países pobres representa una gran parte de su presupuesto nacional, afectando de esta manera el derecho a una alimentación adecuada[39]. Señaló asimismo que los países más endeudados del mundo gastan mucho más en los servicios de su deuda exterior que en servicios sociales y que, en efecto, la mayoría de ellos destinan anualmente más del 20% de sus gastos presupuestarios al servicio de la deuda[40].

[39] La Conferencia Mundial de la Alimentación de 1974 advirtió que existía una relación directa entre la carga de la deuda y la desnutrición. Con cifras actualizadas, la campaña Jubileo 2000 llega a la misma conclusión (véase, en particular, el sitio en la red siguiente: *www.jubilee2000uk.org,* y luego se refuerza aún más en la Declaración del Milenio).

[40] Banco Mundial (2000), párr. 72.

Elimina la filigrana digital ahora

Igualmente, destacó el hecho de que los planes de ajuste estructural del Fondo Monetario Internacional y de los bancos regionales, que se imponen con el fin de equilibrar las cuentas de capital, pueden agravar la situación alimentaria de los países, "en particular cuando estos planes exigen la eliminación de los subsidios públicos destinados a los alimentos de base en beneficio de las capas sociales más pobres" (párr. 72).

Por su parte, en recientes publicaciones de estos organismos, se sostiene claramente que la única forma de superar la pobreza y la exclusión es a partir de garantizar el conjunto de derechos sociales. En términos del Banco Interamericano de Desarrollo (2008: 260): "A menos que la inclusión se propicie a partir de los derechos ciudadanos, América Latina seguirá sufriendo por su legado de ser considerada como la región con mayor desigualdad del mundo", haciendo abstracción de toda responsabilidad directa en la recomendación –y financiamiento– de políticas regresivas en materia de derechos. En forma similar, el Banco Mundial (World Bank, 2007: 93) también destaca la importancia de aplicar un enfoque de derechos en las políticas de desarrollo, que incremente el acceso a los servicios sociales, que garantice una mayor eficiencia en las prestaciones y que promueva la participación de los propios destinatarios, pero siempre bajo el marco de aplicación de programas focalizados y sin asumir su responsabilidad en la implementación de programas contrarios a derecho.

Asimismo, en el informe presentado por la relatora especial sobre el derecho a la educación luego de su misión a Uganda en 1999, se analizó el conflicto existente entre las obligaciones del país relacionadas con el servicio de la deuda externa y las obligaciones en materia de derechos humanos, afirmando que "la prioridad asignada a la amortización de la deuda puede comprometer la inversión en la esfera de los derechos humanos" (párr. 29). En el año 1999, cuando Argentina pasó su revisión periódica frente al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, este le señaló que "la ejecución del programa de ajuste estructural ha menoscabado el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales, en particular, en el caso de los grupos desfavorecidos"[41]. En aque-

[41] Comité DESC, Observaciones Finales, Argentina, 8/12/99, Documento E/C.12/1/Add.38.

Elimina la filigrana digital ahora

lla oportunidad, el Comité fue especialmente crítico de la política adoptada por el Estado argentino al referirse a las restricciones a los derechos de los jubilados y pensionados que se estaban implementando. Por ello exhortó al Estado a "asegurar que el régimen de seguridad social garantice al trabajador una pensión mínima adecuada que no deberá ser ni cercenada ni aplazada unilateralmente, especialmente en tiempos de crisis económica" (Comité DESC, Observaciones Finales, cit., párr. 33).

Finalmente, la Declaración del Milenio y la fijación de la superación de la pobreza como un objetivo en sí mismo[42] fortalecen aún más la necesidad de la utilización del máximo de recursos disponibles bajo la convicción de que no solo se deben invertir recursos para lograr que las personas superen la situación de pobreza y de indigencia, sino que se utilicen tales recursos para la satisfacción general de los DESC. Si se analiza las proyecciones hechas por la CEPAL (2009) para la región, estas señalan que "la pobreza en la región aumentaría 1,1% y la indigencia 0,8%, en relación con 2008. De esta forma, las personas en situación de pobreza pasarán de 180 a 189 millones en 2009 (34,1% de la población), mientras que las personas en situación de indigencia aumentarían de 71 a 76 millones (13,7% de la población). Estas cifras indican un cambio en la tendencia de reducción de la pobreza que venía registrando la región", agregando que el impacto es diferencial por género, con mayor impacto en la niñez y por áreas de residencia. A su vez, la CEPAL (2009: 11) evalúa que en el 2008 América Latina se encontraba bien encaminada para cumplir la primera meta del Milenio, ya que el porcentaje de personas indigentes en la región, 12,9%, estaba a menos de 2 puntos porcentuales de distancia de la meta (11,3%). Es decir, la región recorrió un 85% del camino, para lo cual necesitó un 72% del tiempo previsto. Sin embargo, el grado de avance hacia una meta más exigente, como reducir la pobreza total a la mitad entre 1990 y 2015, es inferior (63%). Atender a este desafío requeriría que la tasa de pobreza a

pdfelement

[42] Cabe recordar que los ODM comprenden 8 objetivos, 36 metas y más de 60 indicadores, lo cual marcó un cambio en la dinámica de las declaraciones de Naciones Unidas al solicitar a los Estados la evaluación periódica de cumplimiento de las metas.

Elimina la filigrana digital ahora

nivel regional descienda hasta el 24%, es decir, prácticamente 9 puntos porcentuales respecto de la situación en 2008[43].

Y allí cabe reflexionar respecto a la distribución de ingresos, que en palabras de Fukuda-Parr (2009) constituye el "objetivo olvidado de la declaración del milenio", cuestión no menor en continentes como el latinoamericano que es el más desigual del mundo. Esto es, si bien la pobreza afecta a millones de habitantes, la desigualdad es el fenómeno que se presenta con enorme intensidad en la región. Así, nuevamente utilizando los cálculos realizados por la CEPAL (2009), el 10% más rico de los hogares concentra en promedio el 34% de los ingresos totales, con una importante heterogeneidad entre los países de la región: Brasil y Colombia superan el 40%, mientras que los valores más bajos, que alcanzan un 27%, se presentan en la República Bolivariana de Venezuela y el Uruguay. A su vez, la CEPAL incorpora en sus evaluaciones el análisis de las percepciones de los ciudadanos y las ciudadanas en relación con la desigualdad, y registra que la inexistencia de garantías y protecciones básicas se asocian a un incremento en las percepciones de inequidad distributiva, lo cual pone en evidencia la necesidad de acciones por parte de los Estados para cerrar las brechas y avanzar en la cohesión social. Agrega el estudio que la percepción de inequidad distributiva se correlaciona con la desconfianza en las instituciones políticas y con la percepción de que los gobiernos son manejados para servir a los objetivos de las elites, lo cual da cuenta de que la población latinoamericana percibe a la desigualdad como un problema de concentración del poder que va más allá de las cuestiones económicas, y que de no ser abordado en su integralidad, puede colocar fuertes barreras a las iniciativas orientadas a incrementar la cohesión social (CEPAL, 2009: 11).

Finalmente, las precisiones en torno a la definición de contenido mínimo del derecho y el máximo de recursos destinados al

[43] De acuerdo con los cálculos de la CEPAL (2009: 5) la pobreza y la indigencia afectan a las áreas rurales de una manera más extensa que a las áreas urbanas. En 2008, el porcentaje de población pobre en las áreas rurales (52,2%) duplica a la tasa de pobreza urbana (27,6%). La indigencia presenta una diferencia aún más pronunciada, ya que la incidencia en áreas rurales (29,5%) superó en más de tres veces a la urbana (8,3%). A su vez, la mayor parte de la población pobre en las áreas rurales vive en condiciones de pobreza extrema, a diferencia de lo que sucede en las áreas urbanas.

pdfelement

Elimina la filigrana digital ahora

cumplimiento de las obligaciones en materia de DESC establecen que la base para la definición de indicadores de medición es el propio contenido mínimo. A su vez, la misma precisión en la fijación del contenido mínimo va a permitir, a su vez, verificar el cumplimiento de las obligaciones de progresividad y no regresividad en estos derechos.

2. A. III. Estableciendo el andamiaje: progresividad y no regresividad

El principio de progresividad en materia de derechos sociales quizás sea uno de los que mayor atención demanda, no solo en función de la complejidad que implica su determinación, sino también porque constituye uno de los parámetros de juicio de las medidas adoptadas por el Estado en materia de derechos económicos, sociales y culturales[44]. De hecho, los primeros indicadores específicos que se definieron fueron los indicadores de progreso, a los que se sumaron los de proceso y los de resultado, para luego avanzar en la incorporación de otros indicadores y señales de progreso, tal como dan cuenta los trabajos contenidos en este libro.

En primer lugar, la obligación de no regresividad constituye una limitación explícita que los tratados de derechos humanos y la Constitución imponen sobre los Poderes Legislativo y Ejecutivo e indirectamente sobre el Poder Judicial. En segundo lugar, dicha imposición se convierte en una garantía para los ciudadanos y las ciudadanas para el cumplimiento de los DESC de los que gozan desde la adopción del PIDESC y de toda mejora que hayan experimentado desde entonces.

Asimismo el principio de progresividad se convierte en un estándar en materia de DESC, en virtud del cual le está vedado al Estado sancionar normas jurídicas o adoptar políticas, programas y acciones de gobierno que empeoren la situación de los derechos sociales de los que gozaba la población al momento de adoptado el tratado internacional respectivo, o comprobar si la nueva norma suprime o restringe derechos o beneficios acordados por la anterior. Esta prohibición comprende a todos los órganos del Estado,

[44] Son numerosos los trabajos que han precisado el contenido de este principio, en especial Abramovich y Courtis (2002), CIDH (2008), Courtis (2006). Sigo aquí gran parte de las argumentos allí expuestos.

pdfelement

Elimina la filigrana digital ahora

inclusive al propio Poder Judicial, quien no debe convalidar situaciones regresivas a partir de sus sentencias o ser laxo a la hora de evaluar la efectiva implementación de la obligación de progresividad intrínseca en cada DESC. En rigor, y debido a que los DESC incluyen obligaciones positivas imperativas para los Estados, las que no solo deben garantizar sino efectivizar a partir de la "satisfacción total" de los derechos sociales, simultáneamente asumen la prohibición de reducir los niveles de protección de los derechos vigentes o de derogar derechos ya existentes[45]. A su vez, la noción de regresividad demanda, claro está, indicadores o medidas empíricas que permitan su comprobación, la que puede aplicarse para evaluar un conjunto de indicadores que den cuenta de este retroceso, o indicadores individuales, o se puede evaluar la regresividad normativa. En todos los casos, la obligación de no regresividad constituye una limitación explícita de los tratados de derechos humanos, y en muchos casos las Constituciones Políticas, sobre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

El Comité DESC lo ha señalado en forma muy clara: "Cualquier medida deliberadamente regresiva al respecto requerirá la más cuidadosa consideración y deberá ser justificada plenamente por referencia a la totalidad de los derechos previstos en el Pacto y en el contexto del aprovechamiento pleno del máximo de los recursos de que se dispone (…) Este impone así una obligación de proceder lo más expedita y eficazmente posible con miras a lograr ese objetivo. Además, todas las medidas de carácter deliberadamente retroactivo en este aspecto requerirán la consideración más cuidadosa y deberán justificarse plenamente por referencia a la totalidad de los derechos previstos en el Pacto y en el contexto del aprovechamiento pleno del máximo de los recursos de que se disponga" (Comité DESC, Observación General Nº 3, cit., párr. 9).

parlement

[45] En virtud de la obligación de progresividad que integran los derechos económicos sociales y culturales (DESC) le está vedado al Estado adoptar políticas, medidas, y sancionar normas jurídicas que, sin una justificación adecuada, empeoren la situación de los DESC de los que gozaba la población al momento de adoptado el PIDESC o el Protocolo de San Salvador, o bien con posterioridad a cada avance "progresivo". Dado que el Estado se obliga a mejorar la situación de estos derechos, simultáneamente asume la prohibición de reducir los niveles de protección de los derechos vigentes o, en su caso, de derogar los derechos ya existentes, sin una justificación suficiente (CIDH, 2008).

Elimina la filigrana digital ahora

En rigor, la interpretación de las restricciones a los derechos humanos por aplicación del principio *pro homine* debe realizarse de modo estricto. Esta regla se encuentra contemplada, entre otras normas, en el art. 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos como un criterio fundamental de aplicación de los derechos tutelados. El principio *pro homine* "es un criterio hermenéutico que informa todo el derecho de los derechos humanos, en virtud del cual se debe acudir a la norma más amplia, o a la interpretación más extensiva, cuando se trata de reconocer derechos protegidos e, inversamente, a la norma o a la interpretación más restringida cuando se trata de establecer restricciones permanentes al ejercicio de los derechos o su suspensión extraordinaria" (Pinto, 1997: 163).

En el caso del sistema interamericano, la Asamblea General de la OEA adoptó en el 2005 el criterio de progresividad a partir de definir las normas para la confección de los informes periódicos previstos en el artículo 19 del Protocolo de San Salvador al señalar que el sistema de indicadores de progreso debe permitir "establecer, con un grado razonable de objetividad, las distancias entre la situación en la realidad y el estándar o meta deseada"[46]. Para este fin, se puede considerar "que el Protocolo de San Salvador expresa un parámetro frente al cual se puede comparar, de una parte, la recepción constitucional, el desarrollo legal e institucional y las prácticas de gobierno de los Estados; y de otra parte, el nivel de satisfacción de las aspiraciones de los diversos sectores de la sociedad expresadas, entre otras, a través de los partidos políticos y de las organizaciones de la sociedad civil"[47]. En cuanto a la presentación de la información, las normas establecen que "con cada uno de los derechos protegidos se deben considerar los siguientes enfoques: equidad de género, grupos especiales de personas –niños, adultos mayores, personas con discapacidades–, diversidad étnica y cultural –en particular pueblos indígenas y afrodescendientes–, y la incidencia de la sociedad civil en la formulación de avances legislativos y políticas públicas".

pdfelement

[46] Resolución AG/RES. 2074 (XXXV-O/05) del 7 de junio de 2005, Norma 5.2.

[47] Ibídem.

Elimina la filigrana digital ahora

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha aplicado este principio reiteradamente, señalando que al aplicar restricciones a los derechos humanos "entre varias opciones para alcanzar ese objetivo debe escogerse aquella que restrinja en menor escala el derecho protegido"[48]. En otros términos, una vez que se ha demostrado el carácter regresivo de una norma, acreditando que el grado de protección ofrecido por la nueva norma constituye un retroceso con respecto al existente con la anterior, la norma se presume inválida, y corresponde al Estado la carga de atestiguar que, pese a ser regresiva, la norma está justificada. En jurisprudencia reciente, la Corte Interamericana ha señalado, en relación con el alcance del artículo 26 de la Convención Americana de Derechos Humanos, que "los derechos económicos, sociales y culturales tienen una dimensión tanto individual como colectiva. Su desarrollo progresivo, sobre el cual ya se ha pronunciado el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, se debe medir, en el criterio de este Tribunal, en función de la creciente cobertura de los derechos económicos, sociales y culturales en general, y del derecho a la seguridad social y a la pensión en particular, sobre el conjunto de la población, teniendo presentes los imperativos de la equidad social"[49], enfatizando el criterio de desarrollo progresivo y el correlativo deber de no desandar los logros avanzados en cada derecho.

En una sentencia posterior, la Corte señala que "el tribunal observa que el desarrollo progresivo de los derechos económicos, sociales y culturales ha sido materia de pronunciamiento por parte del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, en el sentido de que la plena efectividad de aquellos 'no podrá lograrse en un breve periodo de tiempo' y que, en esa medida, 'requiere un dispositivo de flexibilidad necesaria que refleje las realidades del mundo (…) y las dificultades que implica para cada país el asegurar [dicha] efectividad'. En el marco de

pdfelement

[48] Corte IDH, Opinión Consultiva OC-5/85, cit., párr. 5.

[49] Corte IDH, caso "Cinco Pensionistas", Sentencia del 28 de febrero de 2003, Serie C, Nº 98, párr. 147. Citando: U.N. Doc. E/1991/23, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, Observación General Nº 3: La índole de las obligaciones de los Estados Parte (párr. 1 del artículo 2 del Pacto), adoptada en el Quinto Período de Sesiones, 1990, punto 9.

Elimina la filigrana digital ahora

dicha flexibilidad en cuanto a plazo y modalidades, el Estado tendrá esencialmente, aunque no exclusivamente, una obligación de hacer, es decir, de adoptar providencias y brindar los medios y elementos necesarios para responder a las exigencias de efectividad de los derechos involucrados, siempre en la medida de los recursos económicos y financieros de que disponga para el cumplimiento del respectivo compromiso internacional adquirido. Así, la implementación progresiva de dichas medidas podrá ser objeto de rendición de cuentas y, de ser el caso, el cumplimiento del respectivo compromiso adquirido por el Estado podrá ser exigido ante las instancias llamadas a resolver eventuales violaciones a los derechos humanos. Como correlato de lo anterior, se desprende un deber –si bien condicionado– de no regresividad, que no siempre deberá ser entendido como una prohibición de medidas que restrinjan el ejercicio de un derecho"[50].

A su vez, la CIDH (2009, párr. 140) considera de especial relevancia aclarar que "la restricción en el ejercicio de un derecho no es sinónimo de regresividad. El *corpus iuris* interamericano en materia de derechos económicos, sociales y culturales evidencia que el concepto de progresividad –y la obligación correlativa de no regresividad– establecido en el artículo 26 de la Convención Americana no es excluyente de la posibilidad de que un Estado imponga ciertas restricciones al ejercicio de los derechos incorporados en esa norma. La obligación de no regresividad implica un análisis conjunto de la afectación individual de un derecho con relación a las implicaciones colectivas de la medida. En ese sentido, no cualquier medida regresiva es incompatible con el artículo 26 de la Convención Americana".

En cuanto al estándar de interpretación, manteniendo congruencia con la presunción de invalidez que existe sobre toda norma regresiva, corresponde al juez emplear el criterio denominado en interpretación constitucional de escrutinio estricto: la carga de demostración de la administración es alta y, en caso de duda, el juez deberá inclinarse por la inconstitucionalidad. Esta situación guarda relación con las denominadas "categorías sospe-

pdfelement

[50] Corte IDH, caso "Acevedo Buendía y otros ('cesantes y jubilados de la contraloría') vs. Perú", Sentencia del 1 de julio de 2009.

Elimina la filigrana digital ahora

chadas" en caso de discriminación: cuando el Estado decide establecer distinciones normativas a partir de categorías prohibidas a priori (sexo, raza, opinión política, religión, idioma, posición económica), la ley se presume inválida y corresponde al Estado la demostración estricta de la necesidad y racionalidad de la distinción[51].

La verificación del carácter regresivo de una norma tiene efectos similares a la existencia de un factor de discriminación de los expresamente vedados: conduce a la necesidad de realizar un escrutinio estricto o un severo control de la razonabilidad y legitimidad de la medida y el propósito de la norma, y conlleva, de antemano, una presunción de ilegitimidad del trato diferencial acordado, quedando a cargo del Estado la prueba de la justificabilidad de la medida. Tal como lo afirman Abramovich y Courtis (2002), una vez demostrada la regresividad de la norma que afecte derechos sociales, esta se presume inválida, y corresponde al Estado la carga de justificarla. Sin embargo, las posibilidades de argumentación del Estado en ese sentido no son ilimitadas.

En cuanto a las posibilidades probatorias, no puede el Estado argumentar acerca de la racionalidad de la legislación propuesta sobre cualquier fundamento. La Observación General Nº 3 del Comité de DESC fija los términos del posible marco argumentativo del Estado: la medida regresiva "deberá ser justificada plenamente por referencia a la totalidad de los derechos previstos en el Pacto y en el contexto del aprovechamiento pleno del máximo de los recursos de que se dispone". Esto significa que el Estado solo puede justificar la regresividad de una medida demostrando que la legislación que propone, pese a implicar retrocesos en algún derecho, implica un avance teniendo en cuenta la totalidad de los derechos previstos en el Pacto. Esta limitación resulta sumamente importante, ya que el Estado no puede utilizar argumentos generales de política pública, disciplina fiscal o referirse a otros logros económicos, sino que debe señalar concretamente qué otros derechos previstos en el Pacto (por caso, derecho a la salud, educación, vivienda, esto es específicamente derechos económicos, sociales y culturales, y no cualquier otro derecho) se vieron favorecidos por

[51] Ver los numerosos ejemplos en Courtis (2006) y, para el caso argentino, en Abramovich (2009).

Elimina la filigrana digital ahora

la medida adoptada[52]. Nuevamente: en caso de duda, habrá que estar en contra de la validez de la ley, ya que la demostración concreta de retroceso en el goce de un derecho hecha por el demandante no habrá sido alterada por el intento del Estado de probar que la medida ha mejorado el goce de otros derechos previstos en el Pacto[53].

Finalmente y en forma coherente con lo señalado, este estándar es fundamental para la selección de indicadores y herramientas cualitativas que permitan captar el espíritu de progresividad en una medida de gobierno o en una norma o su fragrante violación y con ello poder demostrar su regresividad. Asimismo y tal como señalé anteriormente, a los efectos del control ciudadano y para dar efectividad a mecanismos de *accountability* otorga un andamiaje que no resulta retórico, sino claramente operativo. Por caso, sirva como ejemplo el criterio expuesto por el Comité del PIDESC en relación con la situación de las personas con discapacidad, donde trató la obligación de desarrollar progresivamente los DESC en relación a la situación de los grupos vulnerables. Sostuvo que los Estados parte no solo deben abstenerse de adoptar medidas que pudieran tener repercusiones negativas para las personas con discapacidad, sino que están obligados a adoptar medidas positivas para reducir las desventajas estructurales, reconociendo que ello implica que se necesitarán recursos adicionales para esa finalidad, y que se requerirá la adopción de una extensa gama de medidas elaboradas especialmente[54].

En rigor, el nivel de progresividad o regresividad solo es posible de medir captando los indicadores de manera periódica mediante, por ejemplo, la construcción de series anuales con los

pdfelement

[52] Por ejemplo, el Comité DESC señala que la adopción de cualquier medida regresiva que sea incompatible con las obligaciones básicas en lo referente al derecho a la salud, a que se hace referencia en el punto 43, constituye una violación del derecho a la salud (OG Nº 14, punto 48).

[53] En el caso en que el Estado argumente a favor de la racionalidad de la ley, el juez deberá realizar lo que la doctrina constitucional alemana denomina ponderación de derechos, aunque en el caso la posibilidad de ponderación queda limitada estrictamente al campo de los derechos económicos, sociales y culturales, excluyendo cualquier otro (Abramovich y Courtis, 2002).

[54] CDESC, OG Nº 5, párr. 9

Elimina la filigrana digital ahora

indicadores más representativos para cada dimensión de los derechos y las correlativas obligaciones de los Estados. A efectos de identificar el nivel de progreso y la no regresividad, los indicadores de derechos deben medir la evolución de las políticas, con especial atención en los progresos o retrocesos de los sujetos y grupos poblacionales tradicionalmente discriminados.

2. A. IV. Básicos comunes: igualdad y no discriminación

Al igual que la utilización del máximo de recursos disponibles, el desarrollo progresivo de los derechos económicos, sociales y culturales consiste en garantizar que los derechos pertinentes se ejercerán en igualdad de condiciones y sin discriminación, constituyendo una obligación con efecto inmediato[55]. En este sentido, el Comité DESC, en su OG Nº 13, manifestó que "el derecho a la educación" ha expresado un principio general que debe entenderse extendido a la totalidad de los derechos económicos, sociales y culturales: "La prohibición de discriminación no está supeditada ni a una implementación gradual ni a la disponibilidad de recursos y se aplica plena e inmediatamente a todos los aspectos de la educación y abarca todos los motivos de discriminación rechazados internacionalmente" (OG Nº 13, punto 31).

En la Observación General Nº 16, referida a la igualdad de derechos al disfrute del varón y de la mujer, el Comité ha manifestado que "el disfrute de los derechos humanos sobre la base de la igualdad entre hombres y mujeres debe entenderse en sentido lato. Las garantías de no discriminación e igualdad en los instrumentos internacionales de derechos humanos prevén la igualdad tanto de facto como de jure. La igualdad de jure (o formal) y de facto (o sustantiva) son conceptos diferentes, pero conectados entre sí. La igualdad formal presupone que se logra la igualdad si las normas jurídicas o de otra naturaleza tratan a hombres y mujeres de una manera neutra. Por su parte, la igualdad sustantiva se ocupa de los efectos de las normas jurídicas y otras y de la práctica, y trata de conseguir no que mantengan, sino que alivien la situación desfavorable de suyo que sufren ciertos grupos" (párr. 7). En el siguiente párrafo, agrega el Comité que "la igualdad sustantiva de hombres y mujeres no se logrará solo con la promulgación de leyes o la

[55] Art. 2.2, PIDESC, OG Nº 3, punto 1.

Elimina la filigrana digital ahora

adopción de principios que sean a primera vista indiferentes al género. Al aplicar el artículo 3, los Estados Parte deben tener en cuenta que las leyes, los principios y la práctica pueden dejar a un lado la desigualdad entre hombres y mujeres o incluso perpetuarla, si no tienen en cuenta las desigualdades económicas, sociales y culturales existentes, en especial las que sufren las mujeres" (párr. 8).

En materia de discriminación, el Comité del PIDESC adopta la definición del artículo 1 de la CEDAW, que entiende por discriminación: "Toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera". El carácter operativo de esta definición es incorporar la idea de que las acciones discriminatorias no se agotan en una sola, sino que pueden ser consecuencia (resultado) de un accionar o una omisión por parte del Estado. Sin duda, la obligación de no discriminar no incluye solamente las diferencias de género, sino que es un concepto amplio y aplicable a distinto tipo de relaciones sociales que producen situaciones de trato no igualitario[56].

A su vez, los indicadores específicos de género, que se han diseñado a fin de evaluar los progresos –o retrocesos– en la superación de la inequidad y desigualdad entre mujeres y varones, parten de la base de los tipos de discriminación enumerados por la CEDAW, pero a la vez interpelan a estructuras de poder asimétricas que establecen diferentes relaciones entre ambos sexos, con las consiguientes asimetrías en torno a las normas, prácticas, valor económico y costumbres, a partir de los cuales las diferencias

[56] En el caso específico de la discriminación de la mujer, el art. 4 de la CEDAW establece: "La adopción por los Estados Parte de medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer no se considerará discriminación en la forma definida en la presente Convención, pero de ningún modo entrañará, como consecuencia, el mantenimiento de normas desiguales o separadas; estas medidas cesarán cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidad y trato (…) La adopción por los Estados Parte de medidas especiales, incluso las contenidas en la presente Convención, encaminadas a proteger la maternidad no se considerará discriminatoria".

Elimina la filigrana digital ahora

entre los sexos se traducen en diferencias socialmente construidas en forma asimétrica[57].

En mayo del 2009, el Comité del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), en su Comentario General N° 20 manifestó que tal como señala el Pacto, en su artículo 2, párrafo 2: "Los Estados Parte en el presente Pacto se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social", reafirmando el Comité estos principios y señala que si bien no están explícitamente señaladas, se incluyen las discriminaciones basadas en la orientación sexual y la identidad de género, y todo hostigamiento contra personas transexuales e intersexuales se considera como una forma de discriminación que viola lo establecido en el Pacto.

A su vez, es necesario diferenciar que no es lo mismo discriminación que desigualdad y que no toda desigualdad produce *per se* una discriminación: la garantía de igualdad no debe implicar el trato igualitario a quienes se encuentran en distintas circunstancias. Ronald Dworkin hace una distinción entre brindar un "trato igualitario" a las personas y "tratar a las personas como iguales". El principio –sostiene– debería ser tratar a las personas "como seres iguales" (esto es, personas que tienen el mismo derecho moral a adoptar libremente un plan de vida y recibir el mismo respeto de sus semejantes) de modo de permitirles un adecuado uso de los recursos a su disposición, que les permitan un real aprovechamiento de las oportunidades que se presentan. El derecho a recibir un "mismo trato" sólo puede ser derivado de aquel otro principio (Dworkin, 1977).

Por otra parte, el Comité DESC afirmó que "el principio de no discriminación, tal como figura en el párrafo 2 del artículo 2 del Pacto, es un principio absoluto y no admite excepción alguna, a

Parlement

[57] Los avances en torno a la definición específica de indicadores de género son notorios y cada vez más se van incorporando en los distintos sistemas estadísticos nacionales, al respeto ver CEPAL (2006) y el Observatorio de la Igualdad de Género de América Latina y el Caribe: *www.cepal.org/oig/*.

Elimina la filigrana digital ahora

menos que las distinciones se basen en criterios objetivos"[58]. En consecuencia, las normas que establecen distinciones arbitrarias fundadas en categorías tales como sexo, raza, religión, idioma, opinión política o posición económica del individuo, deben interpretarse con los alcances descriptos respecto de las normas regresivas en materia de derechos sociales. Es decir, la ley en cuestión se presume inválida, y es el Estado quien debe demostrar la necesidad y racionalidad de la distinción.

Así, por ejemplo, se ha mencionado que a fin de evitar la discriminación en el acceso a los alimentos o a los recursos destinados a alimentos, debe asegurarse el derecho de las mujeres a heredar y a poseer tierras y bienes[59]. También ha sostenido el Comité que un Estado viola el artículo 13 del PIDESC sobre el derecho a la educación cuando adopta leyes u omite derogar leyes que discriminan a individuos o grupos, por cualquiera de los motivos prohibidos, en la esfera de la educación, o no adopta leyes o medidas que impidan la discriminación de hecho en la educación[60]. En idéntico sentido, los Estados deben supervisar cuidadosamente la enseñanza, comprendidas las correspondientes políticas, instituciones, programas, pautas de gastos y demás prácticas a fin de poner de manifiesto cualquier discriminación de hecho y adoptar las medidas para subsanarla. Por ese motivo, los datos relativos a la educación deben desglosarse según los motivos de discriminación prohibidos (OG Nº 13, punto 37).

Uno de los ámbitos donde se ejerce habitualmente discriminación es en el mundo del trabajo, en especial en términos de género, tal como demuestran en este mismo libro María Nieves Rico y Flavia Marco Navarro (capítulo VI), alertando particularmente sobre la amplitud de situaciones en donde se produce y lo fácil que las mismas se invisibilizan, en especial en lo referido al trabajo reproductivo y las responsabilidades de cuidado de los miembros del hogar (niñas, niños, adolescentes, adultos mayores, enfermos, ente otros).

pdfelement

[58] Observaciones Finales del Comité DESC al informe presentado por Japón (2001). Luego, el Comité recomendó encarecidamente que el Estado parte consolide su legislación sobre la no discriminación.

[59] OG Nº 12, punto 26.

[60] OG Nº 13, punto 59.

Elimina la filigrana digital ahora

Con vistas a mejorar la situación de la mujer en todos los ámbitos, valga como ejemplo las observaciones del Comité de la CEDAW al Estado argentino tras la evaluación de los informes periódicos. En primer lugar, advierte sobre el hecho de que las mujeres sean las principales beneficiarias de los programas sociales y económicos, y que esto tienda a reproducir el modelo conservador de la división sexual del trabajo que circunscribe a la mujer al ámbito privado. Al respecto, el Comité recomienda "que el Estado Parte haga hincapié en el enfoque de potenciación de la mujer e incorpore perspectivas de género en todos sus proyectos, políticas y programas sociales y económicos de forma de asegurar que apoyen el logro del objetivo de la igualdad entre los géneros y el goce de sus derechos humanos por parte de las mujeres"[61]. La segunda recomendación tiene que ver con las malas condiciones de trabajo de las mujeres, particularmente en lo que respecta a las desigualdades en materia de ingresos y a la falta de prestaciones y servicios sociales. En relación con este punto, el Comité recomienda que se aplique la legislación laboral vigente que obliga a los empleadores a pagar una remuneración igual por igual trabajo, así como a regularizar la situación de las mujeres en condiciones de informalidad a fin de que estas obtengan prestaciones y servicios sociales adecuados[62].

Los Estados parte deben distinguir claramente entre las medidas especiales de carácter temporal adoptadas en virtud del párrafo 1 del artículo 4 de la CEDAW para acelerar el logro de un objetivo concreto relacionado con la igualdad sustantiva o de facto de la mujer, y otras políticas sociales generales adoptadas para mejorar la situación de la mujer y la niña. No todas las medidas que puedan ser o que serán favorables a las mujeres son medidas especiales de carácter temporal. El establecimiento de condiciones generales que garanticen los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de la mujer y la niña y que tengan por

pdfelement

[61] Recomendaciones del Comité de la CEDAW a la Argentina, sesión 660ª, julio de 2004.

[62] Similares observaciones ha formulado el Comité del PIDESC en las Observaciones Finales al informe presentado por Suecia (2001) ante la discriminación salarial que gozan las mujeres. También hizo referencias similares en los informes finales para Alemania (2001), Japón (2001), Honduras (2001), Israel (1998), Sri Lanka (1998) y Rusia (1997).

Elimina la filigrana digital ahora

objeto asegurar para ellas una vida digna y sin discriminación no pueden ser llamadas medidas especiales de carácter temporal[63].

A su vez, se ha establecido una estrecha relación entre el principio de no discriminación y la obligación de prestar especial atención a los grupos en situaciones más vulnerables, relación que no es ajena a controversias. Al respecto, el Comité DESC ha interpretado de forma consistente la prohibición de discriminación de una forma inversa como la obligación del Estado de garantizar una especial protección a los grupos sociales más vulnerables. De esta manera, ha destacado que "aún en tiempos de limitaciones graves de recursos, causadas sea por el proceso de ajuste, de recesión económica o por otros factores, se puede y se debe en realidad proteger a los miembros vulnerables de la sociedad"[64]. De tal modo no sólo existe un mínimo esencial de protección de cada uno de los derechos, sino un sector de la población que representa el mínimo de ciudadanos y ciudadanas que debe recibir, aun durante la crisis, la protección del Estado con relación a sus derechos económicos y sociales.

Luego, en las sucesivas Observaciones Generales, el CDESC se ha referido específicamente a las obligaciones del Estado frente a los grupos vulnerables con respecto a cada derecho reconocido en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Una de las situaciones que más se han analizado por el Comité refiere a las personas con discapacidad, en que expresó que deben ser consideradas como un grupo vulnerable y desfavorecido, y que por lo tanto se le exige al Estado la adopción de medidas positivas para "reducir las ventajas estructurales y para dar trato preferente apropiado a las personas con discapacidad, a fin de conseguir los objetivos de la plena participación e igualdad dentro de la sociedad para todas ellas". Luego ha afirmado la necesidad de disponer de recursos adicionales y una extensa gama de medidas elaboradas especialmente para lograr dicha finalidad[65].

pdfelement

[63] Comité CEDAW, "Recomendación General Nº 25, sobre el párr. 1 del artículo 4 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, referente a medidas especiales de carácter temporal", parág. 19 (2004).

[64] Comité DESC, OG Nº 3, cit., párr. 12.

[65] OG Nº 5, "Personas con discapacidad", 06/12/94, párr. 9.

Elimina la filigrana digital ahora

En la siguiente observación, referida a los derechos económicos, sociales y culturales de las personas mayores, el Comité señaló que "los Estados Parte en el Pacto están obligados a prestar especial atención al fomento y protección de los derechos económicos, sociales y culturales de las personas de edad. A este respecto, la propia función del Comité adquiere más importancia por el hecho de que, a diferencia de otros grupos de población, tales como las mujeres y los niños, no existe todavía ninguna convención internacional general relacionada con los derechos de las personas de edad y no hay disposiciones obligatorias respecto de los diversos grupos de principios de las Naciones Unidas en esta materia"[66]. Y a continuación, expresó que dentro de este grupo se encuentran personas de edad que "carecen de medios económicos suficientes para subsistir, incluso en países desarrollados" y que deben ser consideradas como un grupo vulnerable, marginal y no protegido. En consecuencia, remitiéndose a la citada Observación General N° 3, el Comité sostuvo que "los Estados Parte tiene el deber de proteger a los miembros más vulnerables de la sociedad incluso en momentos de graves escaseces de recursos"[67].

Se desprende de lo expuesto que el Comité considera que los Estados tienen la obligación de considerar especialmente a los grupos vulnerables en el cumplimiento de las obligaciones emanadas del Pacto. Es decir que los Estados deben adoptar medidas particulares, exclusivamente referidas a dichos grupos, como así también deben destinar mayores recursos para llevar a cabo tales medidas. Los relatores especiales de Naciones Unidas también han precisado la necesidad de acciones para estos sectores[68].

pdfelement

[66] Comité DESC, OG Nº 6, párr. 13.

[67] OG N° 6, "Los DESC de las personas mayores", 08/12/95, párr. 17.

[68] A modo de ejemplo, el relator especial para el derecho a la vivienda ha analizado puntualmente la incidencia que tienen respecto de estos grupos los procesos de reforma del sector público, principalmente a través de las privatizaciones. En este sentido, sostuvo que se debe encontrar un equilibrio entre estos procesos y los costos sociales que traen aparejados. En estos casos, señala el relator, se debe dar primacía a las obligaciones asumidas por los Estados en materia de derechos humanos, especialmente la obligación de asegurar el disfrute de estos a los grupos más pobres y vulnerables.

Elimina la filigrana digital ahora

Aunque aún no se ha definido en términos generales a los grupos vulnerables, sí se los ha enunciado en relación a algunos derechos, como el derecho a la vivienda adecuada, estableciéndose por ejemplo que los adultos mayores sin recursos y los discapacitados integran grupos vulnerables que deben recibir protección especial durante los periodos de crisis económica[69]. En relación con el derecho a la salud, el Comité alude a los grupos vulnerables en varias ocasiones, afirmando específicamente que las personas con VIH/SIDA son consideradas como uno de ellos[70]. También ha señalado el Comité la necesidad que los Estados adopten medidas para evitar la discriminación de los inmigrantes y refugiados, tanto respecto de sus condiciones laborales, como del acceso a la educación, a la salud y a los demás derechos enunciados en el Pacto[71].

El aspecto controvertido al respecto se presenta en términos de los límites en la definición de "grupos". En el caso de las mujeres, sin duda no pueden ser numéricamente consideradas como un grupo, en virtud que constituyen más de la mitad de la población. Sin embargo, efectivamente se encuentran atravesadas por una situación de vulnerabilidad que a su vez presentan un alto grado de heterogeneidad, que tiene su raíz histórica en el tipo de consideración que han recibido, particularmente al haberse dejado de lado las desigualdades para poner el foco en las diferencias, que en el caso de las mujeres terminan siendo asimilables a cualquier diferencia, al extremo de recibir tratamiento como "grupo especial" o como si fuesen una cultura o etnia propia[72]. Negar las desi-

pdfelement

[69] En el caso europeo, el Principio 20 de Maastrich expresa: "Al igual que con los derechos civiles y políticos, tanto individuos como grupos pueden ser víctimas de violaciones a los derechos económicos, sociales y culturales. En este sentido, algunos grupos sufren de forma desproporcionada, como por ejemplo personas de bajos ingresos, mujeres, pueblos indígenas y tribales, poblaciones en situación de ocupación, personas que buscan asilo, refugiados y desplazados internos, minorías, personas mayores, niños, campesinos sin tierra, personas con discapacidad y los desamparados".

[70] OG N° 14, "El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud", 11/08/2000, párr. 12.

[71] Suecia, 2001; Alemania, 2001; Libia, 1997.

[72] Lamas (2007) sostiene que, históricamente, la conceptualización de las mujeres como "complementarias" de los varones ha obstaculizado

Elimina la filigrana digital ahora

gualdades es retomar la senda pre-feminista en donde se invisibiliza la relación entre desigualdad y estructura de poder que conforman un orden jerárquico y que ha sido ampliamente denunciado por la teoría feminista[73]. Tal como señala Pitch (2006), la emancipación de las mujeres recorrió un trayecto en el que la diferencia sexual fue tratada como cuestión social, y de manera similar con otras diferencias, con lo que se impidió a las mujeres alcanzar la plena igualdad. Esta negación de la diferencia sexual llevó a que muchas veces se negara toda diferencia estableciéndose una suerte de "ciudadanas neutras" o que se revalorizara la condición de madres como mecanismo de inclusión.

A su vez, la prohibición legal de discriminar concebida como discriminación directa cuando, con motivo de su sexo, recibe un trato menos favorable que el que hubiera recibido un varón o una mujer en similares circunstancias, ha generado más de un problema: por un lado, la necesidad de establecer una comparación con el otro sexo ha llevado a resultados inesperados cuando la comparación era difícil de establecer, típicamente en el caso de un embarazo[74]. Por otra parte, la concepción de la garantía de no discriminación, en términos neutrales en cuanto al sexo, distorsiona la finalidad misma de la norma: fue sancionada para mitigar los problemas de la discriminación contra las mujeres, no lo contrario. Además de la discriminación directa, que presenta dificultades en

pdfelement

---

su reconocimiento como personas con intereses, derechos y potencialidades iguales a estos y ha dificultado su acceso a espacios y desempeños que se consideran masculinos. Dividir la vida en áreas, tareas y poderes masculinos y femeninos "complementarios" ha resultado en actos de exclusión, marginación y opresión sexista.

[73] MacKinnon sostiene que la estructura patriarcal de la sociedad se basa en el sometimiento de la mujer y su dominación por parte de los hombres; la voz de las mujeres que se busca revalorizar es en realidad la voz de la dominación que los hombres han ejercido sobre ellas (MacKinnon, 1987).

[74] Los tribunales han adoptado diversas posiciones: desde considerar que no había discriminación en un caso de despido por motivos de embarazo, ya que no se podía establecer una comparación al no existir hombres en "similares circunstancias", hasta considerar que el embarazo debía compararse con una enfermedad que sufrieran los hombres y que les impidiera desarrollar su trabajo por un plazo de tiempo similar (Pautassi, Faur y Gherardi, 2004, y Pautassi, 2007).

Elimina la filigrana digital ahora

su conceptualización, existe otra forma de discriminación denominada discriminación indirecta, que por ejemplo en el ámbito laboral se presenta cuando se aplican requisitos o condiciones a la contratación o promoción de trabajadores que son aparentemente neutrales en términos de género, pero que en definitiva tienen un impacto desigual entre los hombres y las mujeres. Por citar un ejemplo, presumiblemente más varones que mujeres podrán cumplir con el requisito de tener determinados años ininterrumpidos de experiencia laboral o cierta educación formal a los 40 años de edad, ya que este requisito aparentemente neutral esconde las distintas responsabilidades reproductivas que asumen varones y mujeres a lo largo de su vida y que analizan María Nieves Rico y Flavia Marco Navarro en el capítulo VI de este libro. Finalmente se ha identificado como discriminación institucional a aquellas prácticas o comportamientos tan institucionalizados que el individuo que las cumple ya no se encuentra en la necesidad de ejercer una elección para actuar de una manera discriminatoria. El individuo sólo debe cumplir con las normas, las reglas y procedimientos institucionalmente aplicables "toman las decisiones" y discriminan en nombre del individuo (McCrudden, 1982).

Retomando la discusión en torno a la idea de grupos vulnerables, y lejos de simplificar un debate por demás extenso y prolífico referido a los grupos desaventajados y la importancia de su tratamiento como tal, a efectos de lograr sortear su sistemática exclusión de la discusión pública, o de toda consideración en su especificidad al momento de definir políticas o ante el desconocimiento de los jueces de las particularidades de las "minorías" y en términos de acceso a derechos, es necesario precisar los límites. En general, los ideales de derechos igualitarios han sido sistemáticamente apropiados y solo ejercidos para determinados sectores de poder que han utilizado este principio para su propio beneficio. De allí la importancia que tienen las corrientes que defienden pasar de la idea de "derechos iguales para todos" ya que en los hechos no funcionan como tales, para pasar al otorgamiento de "derechos especiales" para ciertos grupos, los que intencionadamente, o no, reciben tratamiento arbitrario[75].

[75] Este debate se encuentra reflejado en los trabajos contenidos en Gargarella (1999). Entre otros, Owen Fiss señala que hay grupos que se

Elimina la filigrana digital ahora

En igual dirección se inscriben las medidas de acción positiva, las cuotas y demás políticas igualitarias propuestas por el movimiento feminista y que han sido sumamente útiles a los efectos de garantizar el ingreso de las mujeres en la esfera pública o los derechos especiales de representación para grupos originarios y el debate en torno al multiculturalismo (Kymlicka, 1996). Al respecto, se han producido múltiples avances, se han desarrollado también indicadores específicos que dan cuenta de las especificidades para pueblos indígenas, pueblos originarios, comunidades afrodescendientes, de modo de poder analizar la presencia de inequidades étnicas que van a actuar en desmedro del ejercicio pleno de los derechos sociales[76]. Basta destacar, asimismo, el interesante

encuentran en una situación de "subordinación prolongada", como el caso de la comunidad negra, debido a la posición social relativa que ocupan en tanto comunidad y el tiempo que llevan ocupando dicho lugar y que carecen de un poder político significativo, que puede deberse precisamente a su débil posición económica y a los extendidos prejuicios que existen sobre sus miembros. La salida a esta situación de subordinación será a partir del auxilio de las acciones positivas o afirmativas y de suficiente información y monitoreo al respecto, de modo que las acciones afirmativas no se conviertan en arbitrarias. Gargarella, por su parte, se inclina por dos tipos de medidas: 1) darles "la palabra a los grupos desaventajados, de modo que ellos mismos puedan hacer conocer y salir en defensa de sus puntos de vista; y 2) asegurarles una integración más efectiva en su comunidad.

[76] A nivel regional se encuentra el Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe (*www.cepal.org/oig/*), donde clasifican los indicadores a partir de tres categorías: autonomía económica, física y autonomía en la toma de decisiones. También está disponible una versión actualizada del sistema de Indicadores para el Seguimiento Regional del Programa de Acción de la Conferencia Internacional de Población de El Cairo. El sistema ofrece una base de datos que contiene las definiciones de los indicadores seleccionados, como también información acerca de su creación y sus fuentes con indicadores comparables para cada país de la región, que permite a los usuarios obtener información sobre la situación de cada uno de ellos respecto del Plan de Acción Regional, ver: *www.cepal.org/celade/cipd15.* También existe un banco de datos de Pueblos Indígenas y Afrodescendientes en América Latina y el Caribe, compuesto por el Sistema de Indicadores Sociodemográficos de Poblaciones y Pueblos Indígenas, el de Migración Interna de Pueblos Indígenas, el de Indicadores sociodemográficos a nivel municipal de pueblos indígenas y afrodescendientes y el de Juventud Indígena y Afrodescendiente, ver: *www.cepal.org/celade/indigenas.*

pdfelement

Elimina la filigrana digital ahora

proceso que se ha desarrollado en torno a la definición de indicadores específicos de la Corte Constitucional de Colombia en relación con el desplazamiento forzado de personas, tal como lo analizan Rodrigo Uprimny Yepes y Nelson Camilo Sánchez en el capítulo VIII de esta misma obra.

La CIDH (2008) ha señalado que el principio de igualdad tiene derivaciones concretas en torno a los criterios con los que deberían distribuirse los presupuestos y el gasto social en el territorio del Estado, especialmente –aunque no exclusivamente– en Estados federales. Señala la Comisión que la discriminación en el acceso a derechos puede provenir, por ejemplo, de la fuerte disparidad entre regiones geográficas postergadas, y a partir del uso de indicadores específicos se puede identificar no sólo los grupos o sectores sociales discriminados, sino también las zonas geográficas desaventajadas[77]. También el documento de referencia parte por asumir al clientelismo político como violatorio del principio de igualdad, buscando identificar a partir de indicadores y señales de progreso las distintas formas en que operan estas prácticas que generalmente se encuentran altamente institucionalizadas. Asimismo, en el capítulo IX, Hernán Charosky analiza los factores vinculados a la corrupción política e institucional que obstaculizan los procesos de igualdad de oportunidades.

De allí que cobran especial relevancia propuestas como el ingreso ciudadano (renta básica, *basic income, citizen's income*) que parte del supuesto de garantizar un derecho al ingreso en forma incondicional para toda la población a partir de un sistema integrado de políticas públicas[78]. En efecto, el ingreso ciudadano

pdfelement

[77] En el Anexo I de este libro, en el Documento de la CIDH, se enumeran los factores que pueden provocar este tipo de asimetrías regionales: la distribución de la infraestructura de servicios, la ausencia de empleos, problemas sociales y ambientales, condiciones climáticas, distancia de centros de mayor desarrollo y problemas de transporte público, que sumados a procesos de descentralización administrativa sin los suficientes recursos (económicos, técnicos y humanos) y sin una buena articulación entre niveles de gobierno, crean situaciones de inequidad en el acceso a servicios públicos de calidad equiparable entre los habitantes de diferentes regiones geográficas.

[78] En términos operativos, una política de IC serviría para reorganizar de modo más eficiente las variadas, descoordinadas e ineficaces políticas de transferencias monetarias que hoy reciben algunas personas por

Elimina la filigrana digital ahora

se basa en la universalidad de garantizar el derecho a la percepción del ingreso básico de forma incondicional, es decir, no sujeto a ningún tipo de acción o contraprestación por parte de los destinatarios que son todos los ciudadanos y ciudadanas. Tampoco, a diferencia de otras políticas públicas, se requiere participar de un empleo remunerado (como es el caso del salario), haber contribuido con una prima de seguro (jubilación ordinaria, asignaciones familiares), ser declarado incapaz (pensión por invalidez), ser calificado como pobre o indigente (programas de transferencias condicionadas), entre otros. El fundamento de la propuesta consiste en que dada la importancia del acceso a un ingreso básico para satisfacer necesidades, el derecho a ese acceso no puede depender de la situación laboral de las personas ni de otra condición vinculada a la situación de los miembros de la familia o la comunidad de pertenencia, sino que debe ser considerado como un derecho individual, el que por otra parte presenta impactos diferenciados según género (Pautassi y Rodríguez Enriquez, 2006), etnia, situación de migración o de desplazamiento forzado.

Además, el deterioro generalizado de servicios y políticas sociales en América Latina pone en evidencia los conflictos que deben enfrentar las familias para garantizar la permanencia de sus miembros en el mercado laboral, a la luz de la carga de responsabilidades familiares. De allí que se promueve que el cuidado –de menores, adultos mayores, enfermos, pero también de jóvenes y de adultos sanos– sea considerado como un derecho universal –tanto considerando a la persona como receptor o como dador de cuidado– integre el conjunto de los derechos universales de derechos humanos consagrados en los diversos instrumentos internacionales, a pesar de no estar explícitamente nominado como tal (Pautassi, 2007)[79]. Si los gobiernos de la región reconocen a la esfera

pdfelement

parte del Estado. Esto involucra tanto a los subsidios directos típicos de las políticas sociales (asignaciones familiares, desempleo, jubilación básica, programas asistenciales, entre otros), como también a las transferencias indirectas implícitas en las políticas tributarias (como las deducciones por cargas de familia contempladas en el impuesto a los ingresos personales) (Barbeito y Lo Vuolo, 2009; Lo Vuolo, 1995, y Pautassi, 1995).

[79] Cabe la salvedad de que hay países en la región, como el caso de Ecuador, que sí lo han considerado explícitamente en su Constitución: "Se reconoce como labor productiva el trabajo no remunerado de autosustento y cuidado humano que se realiza en los hogares. El Estado promoverá

Elimina la filigrana digital ahora

del cuidado como un derecho universal, indisponible y no sujeto a concesiones para grupos especiales, implicaría un importante avance en la dirección de garantizar la igualdad material entre mujeres y varones, jóvenes y adultos mayores, niños, niñas y personas con capacidades diferentes. Sin embargo es factible que, reconocido como derecho universal, no obste a que el mismo se haga efectivo frente a determinadas situaciones o condiciones, como ser niño o ser adulto mayor[80].

En síntesis, la operatividad del principio de igualdad, siempre considerando que se alcanza a partir de la sumatoria de igualdad formal y material, da cuenta de la necesidad de incorporar ambas

---

un régimen laboral que funcione en armonía con las necesidades del cuidado humano, que facilite servicios, infraestructura y horarios de trabajo adecuados; de manera especial, proveerá servicios de cuidado infantil, de atención a las personas con discapacidad y otros necesarios para que las personas trabajadoras puedan desempeñar sus actividades laborales; e impulsará la corresponsabilidad y reciprocidad de hombres y mujeres en el trabajo doméstico y en las obligaciones familiares. La protección de la seguridad social se extenderá de manera progresiva a las personas que tengan a su cargo el trabajo familiar no remunerado en el hogar, conforme a las condiciones generales del sistema y la ley" (art. 333, Constitución de la República de Ecuador, 2008). Asimismo, cabe destacar que posteriormente se incorporó de manera explícita en el art. 17 del Protocolo de San Salvador, que establece: "toda persona tiene derecho a protección especial durante su ancianidad. En tal cometido, los Estados Parte se comprometen a adoptar de manera progresiva las medidas necesarias a fin de llevar este derecho a la práctica".

[80] Al respecto resulta esclarecedor como el Comité del PIDESC, en su Observación General N° 6: Los derechos económicos, sociales y culturales de las personas mayores, ha derivado el derecho al cuidado de este grupo vulnerable de otros derechos, señalando: "El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales no contiene ninguna referencia explícita a los derechos de las personas de edad, excepto en el artículo 9, que dice lo siguiente: 'los Estados Parte en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso el seguro social' y en el que de forma implícita se reconoce el derecho a las prestaciones de vejez. Sin embargo, teniendo presente que las disposiciones del Pacto se aplican plenamente a todos los miembros de la sociedad, es evidente que las personas de edad tienen derecho a gozar de todos los derechos reconocidos en el Pacto. Este criterio se recoge plenamente en el Plan de Acción Internacional de Viena sobre el Envejecimiento. Además, en la medida en que el respeto de los derechos de las personas de edad exige la adopción de medidas especiales, el Pacto pide a los Estados Parte que procedan en ese sentido al máximo de sus recursos disponibles".

Elipsis Publishing

Elimina la filigrana digital ahora

dimensiones, las que a su vez incluyen una variedad y diversidad de elementos que trascienden las meras fórmulas igualitarias. Tal como señala Lazzarato (2006: 198): "No se trata de oponer los dos terrenos de lucha: el de la igualdad y el de la diferencia, sino de saber que el primero no es más que una condición, una especie de zócalo ontológico para el despliegue del segundo". Es decir, la idea de derecho universal da cuenta de su valor intrínseco, independientemente de la condición o del estado de necesidad que esté transitando esta persona. A su vez, este principio es rector en materia de diseño de toda política o legislación respetuosa de los derechos humanos, por lo que incluye un aspecto transversal, aspecto sobre el cual volveré más adelante.

2. A. V. Garantías básicas: acceso a la justicia y mecanismos de reclamo

Sin duda que uno de los rasgos que caracteriza a un derecho es la posibilidad de dirigir un reclamo ante una autoridad independiente del obligado –habitualmente, un juez– para que haga cumplir la obligación o imponga reparaciones o sanciones por el incumplimiento. Este rasgo se denomina justiciabilidad o exigibilidad judicial, y supone una técnica de garantía del cumplimiento de las obligaciones que se desprenden del derecho de que se trate (Abramovich y Courtis, 2002). Claramente la existencia de un derecho impone entonces la creación de acciones judiciales o de otro tipo, que permitan al titular de este derecho reclamar ante una autoridad judicial u otra con similar independencia, ante la falta de cumplimiento de su obligación por parte del sujeto obligado.

En el caso específico de los derechos económicos, sociales y culturales habitualmente –aunque cada vez con menor fuerza– se objeta su reconocimiento como derechos, precisamente con el argumento de que plantear ciertas cuestiones sociales en el plano jurídico puede restarle espacio a la política, constriñendo a los Estados en el margen de acción para el impulso de políticas sociales superadoras de las situaciones de pobreza y vulnerabilidad. Por el contrario, la falsedad de esta afirmación radica precisamente en el hecho de que el núcleo central de un derecho social es la relación directa que existe entre el derecho, la obligación correlativa y la garantía, pues ella tendrá sin duda impacto en la fijación de un marco conceptual para el desarrollo de políticas públicas y en los mecanismos de rendición de cuentas o responsabilidad que pue-

pdfelement

Elimina la filigrana digital ahora

dan considerarse compatibles con la noción de derechos. En definitiva, el lenguaje de derechos exige identificar algún tipo de mecanismo de seguimiento y responsabilidad que involucre a los actores del proceso de definición de políticas (Abramovich y Pautassi, 2009b).

El Comité del PIDESC, en la Observación General Nº 3, párrafo 5, ha señalado: "Entre las medidas que cabría considerar apropiadas, además de las legislativas, está la de ofrecer recursos judiciales en lo que respecta a derechos que, de acuerdo con el sistema jurídico nacional, puedan considerarse justiciables". El Comité observa, por ejemplo, que el disfrute de los derechos reconocidos, sin discriminación, se fomentará a menudo de manera apropiada, en parte mediante la provisión de recursos judiciales y otros recursos efectivos[81].

Al igual que con los otros estándares desarrollados, el sistema de derechos humanos ha fijado que la obligación de los Estados no es sólo negativa de no impedir el acceso al uso de los recursos judiciables, sino fundamentalmente positiva, de organizar el aparato institucional de modo que todos los individuos puedan acceder a esos recursos, para lo cual los Estados deben remover los obstáculos normativos, sociales o económicos que impiden o limitan la posibilidad de acceso a la justicia como también a otros mecanismos de reclamos. De este modo, se ha avanzado considerablemente en el desarrollo de principios y estándares sobre los alcances de los derechos al debido proceso judicial y a la tutela judicial efectiva, en casos que involucran la vulneración de derechos económicos, sociales y culturales. Este avance se ha dado tanto a nivel internacional como en el sistema interamericano, que en este último caso se cuenta con un estudio de estándares específicos en materia de DESC y acceso a la justicia[82].

pdfelement

[81] Agrega el Comité, en la misma Observación, que "además existen en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales varias otras disposiciones, entre ellas las de los artículos 3, 7 (inciso i) del apartado a, 8, 10 (párr. 3), 13 (apartado a) del párrafo 2 y párrafos 3 y 4 y 15 (párrafo 3), que cabría considerar de aplicación inmediata por parte de los órganos judiciales y de otra índole en numerosos sistemas legales nacionales. Parecería difícilmente sostenible sugerir que las disposiciones indicadas son intrínsecamente no autoejecutables".

[82] Se trata del documento que elaboró la CIDH (2007) sobre el acceso a la justicia como garantía de los DESC en el marco del proceso de ela-

Elimina la filigrana digital ahora

El desafío para América Latina es diseñar mecanismos para asegurar servicios de asistencia jurídica de calidad y accesibles a los sectores más vulnerables –no solo económica sino también culturalmente– en forma integral y en conjunto con el diseño de políticas sociales. Es decir, hasta tanto este estándar no sea transversal e intrínseco al diseño de las políticas sociales no se logrará la implementación de una política social respetuosa del conjunto de derechos humanos[83].

En rigor, cuando se mencionan mecanismos de exigibilidad de los derechos no se refiere exclusivamente a los sistemas de administración de justicia, aun cuando estos tengan un rol de importancia, sino que se incorpora en el concepto los procedimientos administrativos de revisión de decisiones y de fiscalización y control ciudadano de las políticas, los espacios de reclamo para usuarios y consumidores, las instancias de control político en los Parlamentos, las instituciones especializadas que resguardan derechos fundamentales, como las defensorías del pueblo, oficinas de protección de consumidores y defensa de la competencia, la posibilidad que los propios destinatarios de políticas y programas sociales puedan asentar reclamos y reclamar judicialmente. De allí la importancia de que la presencia de estas instituciones se encuentre ligada a la apropiación por parte de las organizaciones

pdfelement

boración de indicadores de progreso sobre DESC, documento que resulta una herramienta fundamental para la definición de indicadores de acceso a la justicia.

83 Los diversos trabajos contenidos en Abramovich y Pautassi (2009a), a partir de estudios de caso en Argentina, dan cuenta de la necesidad de articular políticas en esta dirección. Entre las acciones sugeridas para remover los obstáculos sociales o económicos que obturan o limitan la posibilidad de acceso a la justicia, se encuentran la obligación del Estado de organizar un servicio público de asistencia jurídica gratuita y mecanismos para aliviar gastos y costas de los procesos para hacerlos asequibles, por ejemplo estableciendo sistemas de eximición de gastos, como política para sostener la oferta del servicio y no solo actuar a demanda de parte. En algunos países esta cuestión se ubica dentro del debate sobre extensión y mejoramiento de los servicios públicos esenciales, ejemplo que podría imitarse en el contexto regional, donde no solo no integra la agenda de los ministerios de Justicia, sino que tampoco se encuentra entre las prioridades de las agencias encargadas de diseñar e implementar políticas sociales (Gherardi, 2009).

Elimina la filigrana digital ahora

sociales y al desarrollo de actores en la sociedad civil con vocación y recursos para utilizarlos (Abramovich y Pautassi, 2009b).

Incorporando los objetivos señalados y buscando contribuir a mejorar la institucionalidad de las políticas y servicios sociales a partir del fortalecimiento de los sistemas de fiscalización, transparencia, mecanismos de participación y rendición de cuentas, el Sistema Interamericano de Derechos Humanos ha definido cuatro estándares intrínsecos a la garantía de acceso a la justicia (CIDH, 2008):

1) la obligación de remover obstáculos económicos para garantizar el acceso a los tribunales: se trata de constatar si el Estado en cuestión ha realizado suficientes acciones para remover los obstáculos financieros, materiales y culturales que impiden acceder a los tribunales y a los recursos de protección disponibles;

2) los componentes del debido proceso en los procedimientos administrativos relativos a derechos sociales: verificar la existencia de criterios objetivos para el otorgamiento de servicios sociales, programas y beneficios asistenciales que limiten los márgenes de discrecionalidad y arbitrariedad de las autoridades públicas. Por caso, un indicador utilizado es la existencia de información relativa a los mecanismos de queja o reclamo ante la denegación de derechos por la administración pública, o la existencia de sistemas adecuados de monitoreo y fiscalización;

3) los componentes del debido proceso en los procedimientos judiciales relativos a derechos sociales: se consideran indicadores generales sobre garantías judiciales para todos los derechos, sin perjuicio de que respecto de algunos derechos del Protocolo puedan incorporarse algunas garantías judiciales específicas. Por ejemplo, el derecho a la vivienda comprende la prohibición de desalojos forzosos sin debido proceso, de modo que sería importante pensar indicadores específicos sobre esta cuestión;

4) los componentes del derecho a la tutela judicial efectiva de derechos sociales, individuales y colectivos: la presencia de acciones que puedan ser empleadas en situación de urgencia y que funcionen como recursos sencillos y rápidos para reparar violaciones en circunstancias extraordinarias; la existencia de remedios cautelares o preventivos, como por ejemplo para el acceso a tratamientos médicos urgentes o evitar el despido de un delegado sindical. Finalmente, y sin que esta enumeración resulte exhaustiva, se incluye un análisis para determinar la idoneidad y efectividad de los recursos judiciales disponibles para la protección de los derechos sociales, tales como los obstáculos o facilidades para la legi-

pdfelement

Elimina la filigrana digital ahora

timación de grupos o sujetos colectivos, o de organizaciones no gubernamentales, procedimientos, reformas judiciales y políticas públicas que favorecen el denominado "litigio de interés público".

Es evidente que en un contexto de exclusión aquellos mecanismos que permiten la actuación colectiva favorecen las posibilidades de exigir y demandar el cumplimiento de derechos y contribuyan en ocasiones a afianzar la organización social y la capacidad de acción de los actores sociales, sobre todo cuando se logra articular este tipo de demandas legales con otras estrategias de exigencia política de derechos.

2. A. VI. Deberes insoslayables: producción y acceso a la información

En el campo de las políticas públicas, la producción y el acceso a la información constituyen un insumo fundamental para el inicio del diseño de cualquier política, pero también para el proceso de monitoreo y evaluación de la misma. En otros términos, es imposible pensar en formular una política sin el acceso a información de calidad y de manera suficiente, ya que sin datos empíricos no se puede conocer fehacientemente sobre cuál situación o campo busca actuar la futura política[84]. Pero además de la etapa diagnóstica previa a la formulación de una política, la información es fundamental para todo el proceso de implementación y para la evaluación o medición del impacto de la política. Este proceso de evaluación puede ser desarrollado en forma técnica, aplicando las variadas herramientas metodológicas que se han desarrollado para medir el impacto de las políticas públicas (evaluación ex ante, ex post; de resultado, entre otras) a los reclamos de evidencia de resultados de las políticas públicas, en el marco de los procesos de monitoreo y vigilancia ciudadana, transparencia y control por parte de la sociedad civil, las demandas sociales de rendición de cuentas y todo reclamo legítimo sobre los resultados de las políticas, trascendiendo los promedios, los índices, y requiriendo niveles de desa-

pdfelement

[84] Tal como señala Lindblom: "Cuando hablamos de política pública nos estamos refiriendo a procesos, decisiones, resultados, pero sin que ello excluya conflictos entre intereses presentes en cada momento, tensiones entre definiciones del problema a resolver, entre diferentes racionalidades organizativas y de acción y entre diferentes baremos y perspectivas evaluadoras" (Lindblom, 1991).

Elimina la filigrana digital ahora

gregación poblacional, territorial, genérica, étnica, que arrojen luz sobre los resultados diferenciales de las políticas públicas.

En rigor, la etapa de la evaluación puede pensarse como la última dentro del proceso de la política o como la primera de otro proceso. De allí los esfuerzos que se han hecho en todos los países de América Latina en relación con desarrollar sistemas estadísticos integrados para el conjunto de indicadores socioeconómicos, indicadores de género, étnicos, y paulatinamente se han ido incorporando algunos mecanismos de recolección y uso de información de carácter cualitativo, en especial a partir de estudios de percepción ciudadana, estudios de satisfacción en el uso de servicios sociales, entre otros, tal como analiza Simone Cecchini en el capítulo II de este libro.

Ahora bien, regresando a los derechos económicos, sociales y culturales, el acceso y la producción de información conforma un estándar que da cuenta de los compromisos asumidos por los Estados en materia de desempeño y cumplimiento de las obligaciones concernientes al derecho social en cuestión. El derecho a la información ha sido expresamente consagrado en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos; tanto en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH, art. 13), como en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 19) y en la Declaración Universal de Derechos Humanos (art. 19).

Si se considera el principio de interdependencia de los derechos humanos y que la libertad de expresión configura un presupuesto esencial de toda democracia, el conocimiento y la difusión de los asuntos de interés público es esencial para que la ciudadanía tenga efectivamente la capacidad de conocer todo lo concerniente al manejo de los asuntos públicos. En cuanto al contenido de este derecho, puede destacarse que la libertad de información supone la existencia de dos aspectos complementarios e interdependientes. Por un lado, el derecho a expresarse libremente y, de este modo, a brindar información y, por otro, el derecho a ser informado, esto es, tanto la libertad de expresar ideas como la de ser receptor de ellas. El derecho a la información, en tanto derecho fundamental, no se encuentra limitado a la protección del emisor del mensaje, sino que con la misma fuerza también protege el derecho a recibir la información. Sólo a partir de una protección integral de los dos aspectos del fenómeno de la comunicación, puede garantizarse la vigencia del derecho y el funcionamiento pleno y regular de un sistema democrático.

pdfelement

Elimina la filigrana digital ahora

A su vez, el derecho a recibir información puede ser ejercido por las ciudadanas y los ciudadanos en dos formas: a) constituyéndose como sujeto pasivo, en espera de esta información, como derecho a recibir información e ideas de quienes informan u opinan, eligiendo libremente las informaciones e ideas que le interesen; y b) asumiendo una conducta activa, buscando información, investigando, procurando el acceso a las fuentes de información públicas o privadas. A su vez, la facultad de conocer la información contenida en archivos, estadísticas o registros en manos del Estado por parte de cualquier ciudadana o ciudadano da cuenta de la extensión de su derecho de participación en los asuntos del Estado.

Debido a la importancia que tiene para el funcionamiento institucional de un país el hecho de que la ciudadanía se encuentre debidamente informada, en calidad, cantidad y disponibilidad suficientes, el derecho a la información garantiza de un modo firme el derecho de una persona a recibir los mensajes que un tercero desea transmitirle (lo que deriva, entre otras cosas, en la prohibición para el Estado y terceras personas de interferir indebidamente en esa comunicación), como el derecho de obtener la información que resulta necesaria para poder evaluar el desempeño de las autoridades y el cumplimiento de metas nacionales.

El tratamiento en relación con el acceso a la información no ha sido ajeno al Comité del PIDESC, que a partir de sus observaciones ha ido delineando cada vez con mayor claridad la obligación de los Estados de realizar una vigilancia efectiva o supervisión sobre el grado de efectividad de los DESC. Asimismo ha considerado que la producción de información es un presupuesto para esa vigilancia y ha impuesto a los Estados el deber de relevar información y garantizar el acceso a ella en diversas materias. Finalmente ha determinado la obligación de formular un plan de acción o una estrategia para avanzar en el grado de realización de los derechos. Las obligaciones de vigilancia, reunión de información y preparación de un plan de acción para la implementación progresiva son extensibles, como medidas inmediatas, a todos los derechos consagrados en el Pacto[85]. Por ende, la limitación de

[85] OG Nº 1, puntos 3 y 4. Cf., citado en Abramovich y Courtis (2002).

Elimina la filigrana digital ahora

recursos aquí no puede operar como excusa para el incumplimiento, lo que da cuenta nuevamente de la importancia de los estándares en materia de derechos sociales.

Respecto al alcance de este derecho, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha adoptado la protección y promoción de un concepto amplio de la libertad de expresión, sosteniendo que es una piedra angular de la existencia misma de una sociedad democrática. Es indispensable para la formación de la opinión pública. Es, en fin, condición para que la comunidad a la hora de ejercer sus opciones esté suficientemente informada[86].

A modo de ejemplo, en el caso del derecho a una vivienda adecuada, los Estados poseen la obligación de efectuar una vigilancia eficaz respecto de la situación habitacional a efectos de diseñar una política de vivienda acorde con las necesidades. En consecuencia, deben producir información detallada sobre los grupos que se encuentran en una situación vulnerable y desventajosa en materia de vivienda, incluyendo "las personas sin hogar y sus familias, las alojadas inadecuadamente y las que no tienen acceso a instalaciones básicas, las que viven en asentamientos 'ilegales', las que están sujetas a desahucios forzados y los grupos de bajos ingresos"[87]. También corresponde al Estado la obligación de relevar información específica sobre desalojos forzosos que comprenda al menos el número de personas expulsadas de sus viviendas y que carecen de protección jurídica contra la expulsión arbitraria y las leyes relativas a los derechos de los inquilinos, a la seguridad de la ocupación y a la protección frente al desahucio (OG Nº 7, puntos 19, 20 y 21). En una aplicación concreta de esta obligación, el Comité le requirió expresamente al Estado argentino los datos estadísticos completos sobre la situación de la vivienda en el país, medida que el país ha incumplido[88].

pdfelement

[86] Opinión Consultiva OC-5/85, del 13/11/1985, Serie A, Nº 5.

[87] Comité DESC, OG Nº 4, párr. 13. En idéntico sentido, Comité DESC, OG N° 7, párr. 20.

[88] Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Argentina, 08/12/99, contenidas en el documento E/C.12/1/Add.38. Similares observaciones fueron formuladas al informe presentado por Honduras en 2001. También el Comité DESC ha reiterado la obligación de los Estados de producir información sobre determinados

Elimina la filigrana digital ahora

Pero el caso argentino da cuenta también de cómo los gobiernos pueden no solo incumplir en la producción de series estadísticas completas, sino que además pueden violar las garantías del derecho a la información, a partir de medidas como la intervención del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) que desde principios de 2007 está al arbitrio del poder político, que entre otras consecuencias ha deparado la ausencia de estadísticas confiables en temas tan sensibles como empleo, pobreza e inflación, resultando la manipulación de estadísticas oficiales bajo criterios arbitrarios y constituyendo un hecho altamente denunciado. A su vez, otra práctica utilizada fue el retiro de las bases usuarias de la Encuesta Permanente de Hogares de la página de Internet del Instituto, sin permitir el uso de las mismas a la ciudadanía; aunque tras diversas presentaciones de académicos y miembros activos en el uso de la información, fueron nuevamente colgadas en la página, pero no completas y sin aceptar revisar la metodología que están utilizando. Esta situación, además de imposibilitar el avance en las investigaciones socioeconómicas, ha teñido de incertidumbre a todo el sistema estadístico nacional[89].

Durante el año 2009, la Argentina presentó el IV Informe Periódico ante el Comité de Derechos Humanos a fin de dar cuenta del grado de cumplimiento por parte del país de las obligaciones emanadas del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. En la lista de preguntas que elaboró para que Argentina responda en las audiencias de marzo de 2010, el Comité solicitó

parlament

temas, por caso respecto de las consecuencias de la privatización de los sistemas de salud y el costo de los medicamentos (Argelia, 2001); sobre casos de violencia doméstica, acoso sexual o explotación sexual de los niños (Japón, 2001). En relación con la información sobre el derecho a la salud, ver Observación General Nº 14.

89 Entre otras situaciones problemáticas, uno de los puntos centrales fue el conjunto de cambios introducidos en la elaboración de índices tales como el Índice de Precios al Consumidor Nacional. Consecuentemente, las mediciones de la Canasta Básica Total y la Canasta Básica Alimentaria fueron cuestionadas por economistas, analistas, trabajadores y técnicos del organismo estadístico, que argumentan que luego de la intervención del gobierno, en enero de 2007, el Índice de Precios al Consumidor fue "retocado" para que arrojara una suba menor y determinara, por ende, que el costo de ambas canastas resultara menor al real, lo que a su vez implicó, en las estadísticas, la subestimación de la pobreza e indigencia.

Elimina la filigrana digital ahora

información sobre las acciones concretas llevadas adelante por el Estado argentino para dar impulso al reconocimiento efectivo del derecho de acceso a la información y garantizar a los ciudadanos su pleno ejercicio. Así, el Comité expresó: "Según informaciones con que cuenta el Comité, las actividades del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) se han visto afectadas por su falta de transparencia y por las interferencias del Ejecutivo, lo que ha traído como consecuencia la pérdida de credibilidad y legitimidad de dicho organismo. Al respecto, sírvanse indicar si el Estado Parte planea adoptar una normativa legal que regule el acceso a la información pública proveniente de los tres poderes estatales en todo el territorio nacional y si la información y las estadísticas producidas por el INDEC son públicas y puestas a disposición de la población, inclusive a través de Internet"[90]. Sin embargo, a la fecha y a pesar de que se han presentado numerosas acciones de reclamo por parte de los propios técnicos y trabajadores de la institución, de los académicos y de la comunidad científica local e internacional, de que existen sentencias firmes de primera instancia[91], y de que hay investigaciones en curso por parte de la Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas, el gobierno argentino no ha reconsiderado la situación y no se ha levantado la intervención que rige sobre el organismo, situación de alta gravedad, la cual va a afectar

pdfelement

[90] CCPR/C/ARG/4, Lista de preguntas elaborada por el Comité de Derechos Humanos en su 96° periodo de sesiones, celebrado en Ginebra del 13 al 31 de julio de 2009, disponible en: *http://daccess-dds- ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G08/409/68/PDF/G0840968.pdf?OpenElement*.

[91] La Asociación por los Derechos Civiles (ADC) interpuso una acción judicial contra el INDEC por falta de acceso a la información pública, en particular para que difunda la metodología que utiliza para calcular el Índice de Precios al Consumidor (IPC). En octubre de 2008, la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal confirmó la sentencia de primera instancia y exigió al INDEC que identificara los 132 productos cuyos precios componen el IPC y las variedades tenidas en cuenta para calcular el precio de cada producto. Asimismo el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) conjuntamente con numerosas instituciones y académicos, solicitaron mediante pedido de informes con fecha 25 de Julio de 2008 al INDEC el acceso a las bases usuarias de la Encuesta Permanente de Hogares y de la Encuesta de Gastos de los Hogares. En función de la respuesta del Instituto se interpuso un recurso en el marco del expediente administrativo. Agotada la vía administrativa se interpuso acción judicial el 07 de Diciembre de 2009. Actualmente el juzgado le pidió el expediente administrativo al Ministerio de Economía de la Nación pero aún no se ha corrido traslado al Estado.

Elimina la filigrana digital ahora

a la realización del Censo Nacional de Población y Vivienda que se realizará en octubre de 2010.

En los últimos años se ha avanzado en la conformación de observatorios para la difusión de información temática vinculada a los reclamos de la sociedad civil, o de algunos de los organismos especializados de Naciones Unidas. Estos observatorios se concentran en temas vinculados con género, pobreza, medio ambiente, derechos del niño, sentencias judiciales, entre otros, y cumplen una importante función de articular las demandas de acceso a la información con actividades de contralor y verificación de cumplimiento de las obligaciones estatales[92].

Por último, es necesario señalar que las medidas que se adopten para desarrollar en forma progresiva los derechos económicos, sociales y culturales deberían enmarcarse en una obligación de mayor amplitud, consistente en la formulación de una política tendiente a garantizar la satisfacción de los derechos en cuestión y la necesaria participación ciudadana.

2. A. VII. Último pero primero: participación en el diseño de las políticas públicas

pdfelement

No por último menos importante, y en estrecha interdependencia con los anteriores estándares, surge el principio de participación en toda su extensión, en tanto resulta clave en las estrategias y políticas de desarrollo, al mismo tiempo que resulta un método para identificar necesidades y prioridades a nivel local o comunitario. Si bien como metodología ha sido ampliamente recomendada, tanto desde los ámbitos académicos como por parte de los organismos de cooperación para el desarrollo, en la práctica pocas veces se ha logrado efectivizarlo. Esto es, no se ha promovido un ejercicio del empoderamiento activo de los titulares de los derechos, que incluye a todo el amplio campo del ejercicio de

[92] Para nombrar alguna de las iniciativas que se han desarrollado en seis países de la región (Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú), a partir del diseño de una base de datos que contiene un Observatorio de Sentencias Judiciales sobre derechos de las mujeres, facilitando el acceso a la información para la comprensión de la relación entre judicialización de derechos y provisión pública de servicios sociales en su vinculación específica con distintos grupos de mujeres, Equipo Latinoamericano de Justicia y Género, ELA (*www.ela.org.ar*).

Elimina la filigrana digital ahora

derechos, tanto civiles y políticos como los derechos económicos, sociales y culturales[93].

Este principio medular de participación puede ser precisado por su vinculación con el ejercicio de determinados derechos civiles y políticos, y en especial con las definiciones sobre el contenido y alcance de algunos de estos derechos en las instancias de protección internacional de derechos humanos. Particularmente refiere a la responsabilidad que le compete al Estado en la promoción de la igualdad material, tanto a nivel del diseño de políticas públicas, como también en la promoción de instancias de cambio cultural y político para consolidar la igualdad efectiva de varones y mujeres, de personas pertenecientes a pueblos originarios y diversas etnias, la igualdad entre personas activas en el mercado de trabajo y los desempleados, la igualdad entre quienes se encuentran en situación de pobreza y quienes no, el acceso a los servicios sociales tanto para destinatarios de programas sociales como para asalariados formales. Es decir, el empoderamiento permite a todos los habitantes en general, y no solo a quienes se considera como grupo vulnerable o desaventajado, influir en los grandes sistemas que afectan su vida y no ser destinatarios finales de políticas que en muchos casos pueden ser ajenas a sus demandas o intereses[94].

pdfelement

[93] El concepto de empoderamiento (*empowerment*) ha sido desarrollado ampliamente por la teoría feminista, relacionándolo con una nueva concepción del poder, basado en relaciones sociales más democráticas y en el impulso del poder compartido entre varones y mujeres. Se promueve explícitamente que el empoderamiento se convierta en un poder sustentable y que las relaciones entre varones y mujeres permitan integrar lo micro y lo macro, lo privado y lo público, lo productivo y lo reproductivo, lo local y lo global. A su vez, el empoderamiento de las mujeres implica una alteración radical de los procesos y estructuras que reproducen la posición subordinada de las mujeres como género.

[94] En este sentido se ha manifestado el Comité DESC, que en su Observación General Nº 16, párr. 10, señala: "El principio de no discriminación es el corolario del principio de igualdad. A reserva de lo que se indica en el párrafo 15 *infra* sobre medidas especiales de carácter temporal, prohíbe tratar de manera diferente a una persona o grupo de personas a causa de su estado o situación particulares, como la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, las opiniones políticas u otras, el origen nacional o social, el nivel económico, el nacimiento u otras condiciones como la edad, la pertenencia étnica, la discapacidad, el estado civil y la situación de refugiado o migrante".

Elimina la filigrana digital ahora

Ahora bien, ¿por qué se presenta este déficit de empoderamiento? Es usual encontrar como respuesta que se debe a la baja participación y la dificultad de empoderarse en relación con los grupos vulnerables, en un presupuesto que identifica como problema el desconocimiento de la existencia de derechos, pero también como consecuencia de un débil posicionamiento de estos titulares en el conjunto de la sociedad. Esto es, no reclaman ni se empoderan porque desconocen la idea de sujeto portador de derechos. Pero nada se dice sobre la oferta de empoderamiento y de mecanismos institucionales que logren sortear esta suerte de demanda ciudadana ausente en estos grupos y en la ciudadanía en general. Allí, salvo determinados mecanismos como las acciones positivas u otras de discriminación inversa, no se encuentra un conjunto de medidas que otorgue titularidad a ciudadanos y ciudadanas[95]. A su vez, las políticas se diseñan, particularmente en América Latina, con importantes sesgos, que van desde ubicar a la mujer en los roles tradicionales sin cuestionar la división sexual del trabajo, sino por el contrario fortaleciéndola, hasta considerar que la causa de las desigualdades y de la subordinación de las mujeres, los indígenas y los migrantes se encuentra en su situación de pobreza y no en las relaciones sociales de clase y de género que caracterizan a los países de la región. Estos sesgos impregnan desde hace décadas las políticas sociales implementadas en la región, sin que a la fecha se haya considerado efectivamente a cada sujeto destinatario como portador de derechos.

A su vez, las escasas políticas que apuntan a "empoderar", como aquellas destinadas a otorgar el documento de identidad, a garantizar servicios jurídicos a personas carentes de recursos y mecanismos de acceso a la justicia, en la práctica actúan como mecanismos para compensar situaciones de desigualdad material

pdfelement

[95] En rigor, se trata no de un "dilema de la pobreza", sino claramente de un falso dilema, en tanto nunca se previó en el diseño ni en los valores que motivaron las políticas públicas el impulso de acciones hacia estos grupos de la población. A ello contribuyeron fuertemente la dinámica de los procesos de reforma en la región, que asumieron a estos grupos como los "perdedores" del proceso, incapaces de ser incorporados en el conjunto de la sociedad y por lo tanto no se buscó fomentar un empoderamiento, como tampoco mayor autonomía y posibilidades de desarrollo de este grupo. En otros términos, los programas focalizados asistenciales fueron funcionales para ello (Abramovich y Pautassi, 2009b).

Elimina la filigrana digital ahora

que afectan la defensa eficaz de los propios intereses, y por ello son quizás las políticas judiciales que se vinculan más directamente con las políticas y servicios sociales, pero no con un empoderamiento pleno. Nuevamente la explicación no se encuentra solo en el hecho de que los procesos de degradación social y exclusión experimentados en los últimos treinta años agudizaron los problemas de acceso a la justicia, sino porque la lógica de las políticas sociales suele incidir en la posibilidad de ejercer derechos, en especial frente al Estado. En rigor, si desde su definición se plantea una acción estatal como de "selección" de un "grupo o población meta" o "target" se está claramente comprometiendo el principio de igualdad y no discriminación. A ello se le suman prácticas, como el clientelismo político, entendido como la asignación de bienes públicos que no se administran según la lógica imparcial de disposiciones legales, sino que bajo una apariencia legal se utilizan discrecionalmente por el poder político en sus distintas instancias. Esta lógica de asignación se encuentra institucionalizada, en un sentido sociológico, asumido como un patrón regular de intercambios practicado y aceptado –si bien no necesariamente aprobado– por los actores políticos y sociales (O'Donnell, 1997).

Paradójicamente, el campo de las políticas sociales no suele advertir la importancia de los sistemas y políticas de acceso a la justicia y a mecanismos de reclamos de derechos como componentes esenciales para mejorar la participación social, la transparencia, la fiscalización y, en definitiva, la efectividad de las propias políticas. Paralelamente los sectores especializados en temáticas judiciales tienden a ver los problemas de acceso a la justicia como asuntos vinculados estrictamente al diseño de los sistemas de justicia y desvinculados de las lógicas y orientaciones de las políticas sociales.

La dificultad primaria en alcanzar la efectiva participación es el hecho de que en las estrategias de desarrollo y de "combate" de la pobreza se ha reconocido ampliamente la importancia de dotar de poder a los sectores en condiciones de pobreza y exclusión, asumiendo que a los demás sectores poblacionales no es necesario "empoderarlos", ya que en una visión estereotipada no lo necesitarían, ya que solo los pobres son los que están "afuera" de las posibilidades de participación. Este sesgo condice con las políticas implementadas durante las décadas de los años ochenta y noventa, donde se reemplazan las instituciones de corte universal por políticas focalizadas destinadas únicamente a los sectores en condiciones de pobreza y donde se aplicaron soluciones basadas en el

pdfelement

Elimina la filigrana digital ahora

supuesto de la "responsabilización individual" por parte de los receptores de las políticas. En el lenguaje de América Latina, se trata de terminar de dirigir las políticas sociales solo a la inclusión de "beneficiarios" en programas focalizados, y en su lugar considerar a personas titulares de derecho con acceso a un sistema de seguridad social[96].

En el espectro contrario se ubica el principio de participación, ya que reconoce la existencia de personas que tienen derechos que pueden exigir o demandar, esto es, atribuciones que dan origen a obligaciones jurídicas de parte de otros y, por consiguiente, al establecimiento de mecanismos de tutela, garantía o responsabilidad. Sin embargo, la ciudadanía no percibe a la igualdad como presupuesto básico de una democracia, sino que se internaliza a partir de una situación de discriminación, por caso la falta de acceso a una red de infraestructura urbana o el derecho a la vivienda, y al situarse desde vulneraciones individuales impide una interpelación directa a los poderes públicos en torno a su responsabilidad en relación con la igualdad de oportunidades y de trato. Del mismo modo, la participación queda sesgada a casos específicos, demandas puntuales y no a una acción colectiva que identifique la responsabilidad del Estado en torno a la exclusión social[97].

Igualdad y participación se conjugan en un presupuesto previo para ejercer otros derechos, los que actúan a su vez como una condición previa para que un proceso democrático funcione con cierta regularidad, tales como garantías en torno a derechos políticos, procesos eleccionarios, el derecho de asociación, de reunión, la libertad sindical, la libertad de expresión y el derecho de acceder a la información, entre otros. La posibilidad real de ejercer estos derechos determinará la eventualidad de los sectores en condiciones de pobreza de incidir en los procesos políticos y en la orientación de las decisiones del gobierno, pero estará a su vez condicionada o limitada por el grado en el que puedan ejercer sus derechos económicos, sociales y culturales.

pdfelement

[96] Al respecto, es interesante recuperar los preceptos que señala Christian Courtis en el capítulo III de esta misma obra.

[97] A su vez, instancias negadas y viciadas por mecanismos de corrupción y falta de participación pueden abrir en paralelo oportunidades de encauzar demandas y acciones participativas, como muestra la experiencia analizada por Hernán Charosky en el capítulo IX de este libro.

Elimina la filigrana digital ahora

El análisis efectuado ha permitido poder delimitar los contenidos esenciales de cada uno de los DESC y avanzar en ganar precisión conceptual al respecto. Sin embargo, resulta necesario conocer el estado de situación en torno al verdadero alcance de los derechos implementados, y para ello la adopción de indicadores y señales de progreso va a permitir medir el grado de efectividad de los derechos, que por extensión también lleva a identificar el gradiente de responsabilidades que le compete al Estado.

3. El proceso en marcha: verificación empírica

Conceptualizados los estándares constitutivos de un derecho económico, social y cultural, se debe pasar al siguiente paso de extrema centralidad ya que consiste en definir la metodología para poder medir el cumplimiento de los derechos en cuestión. Una primera pregunta que se debe responder y que concentra el debate metodológico es: ¿cómo se están satisfaciendo los derechos? El proceso evaluativo replantea el problema para el cual fue diseñada la política y en este sentido se recupera la primera etapa del proceso de políticas públicas. De allí que se trate de procesos y no de etapas cerradas o inconexas, sino de una trama de acciones que implican la revisión conjunta de diversas acciones mutuamente dependientes.

Debe recordarse una y otra vez que el cumplimiento de las obligaciones que tienen los Estados en materia de derechos económicos, sociales y culturales incluye, además del cumplimiento de los estándares antes señalados, el diseño, la implementación y la evaluación de políticas públicas orientadas a elevar progresivamente los niveles de respeto, protección y garantía de los derechos hasta alcanzar la satisfacción plena de los mismos.

A su vez, al tratarse de derechos humanos no se deben confundir con políticas o planes de desarrollo socioeconómico, sino que se trata de derechos de las personas, los que por ende se deben evaluar de otra manera y no por los resultados de una política pública de manera aislada. En rigor, el gran desafío teórico-metodológico consiste en dimensionar si efectivamente se han establecido derechos para las personas, que a su vez puedan traducir en unidades de medida (indicadores, señales de progreso cualitativas) las dimensiones que caracterizan la consolidación de un derecho, y que incorporen mecanismos de reclamo y de rendición de cuentas.

Tal como señalé al inicio, el ejercicio comienza con vincular conceptos abstractos con evidencia empírica, seleccionando meca-

pdfelement

Elimina la filigrana digital ahora

nismos idóneos al respecto, que en el caso específico de los DESC incluyen confiabilidad y validez de los instrumentos utilizados para recoger la información, como también la posibilidad de captar el conjunto de esfuerzos realizados por los Estados para alcanzar la plena realización de los derechos sociales y las dificultades que se han debido sortear durante el proceso. Por caso, el PNUD (2000: 92) afirma que la aptitud de los indicadores para aportar a la exigibilidad de los derechos humanos se logra cuando estos cumplen con cuatro objetivos relacionados entre sí: 1) verificar el cumplimiento, por parte de los Estados, de las obligaciones de respeto, protección y garantía; 2) vigilar el cumplimiento de los principios fundamentales de los derechos como igualdad y no discriminación, que en este trabajo se asumen como estándares; 3) velar por el acceso, progreso adecuado, participación y recursos efectivos para transformar la satisfacción de necesidades en derechos efectivos; e 4) identificar los actores clave en el proceso, en especial los actores no estatales, y su accionar en torno a la promoción de los derechos.

Pero como también advertí, en el proceso de medición de cumplimiento de los DESC se corre el riesgo de dispersión conceptual y fáctica, sesgando de este modo el efectivo cumplimiento. Por otra parte, no debe confundirse la verificación del cumplimiento de un DESC con el proceso de investigación social, donde se utilizan categorías similares, técnicas comunes, pero el núcleo de ambos procesos es radicalmente diferente. En el primero, y en forma esquemática, se puede considerar como un proceso compuesto por diversas etapas que incluyen el análisis sistemático de hechos o fenómenos sociales a partir de la formulación de hipótesis, modelos y conjeturas, que a partir de un recorrido donde se incorpora tanto el razonamiento deductivo como el inductivo, es decir, de los datos se pasa a las formulaciones teóricas o conceptuales vía lógica inductiva, y de las hipótesis a los datos a través de vías deductivas. Ese constante intercambio persigue como objetivo, por una parte, producir conocimiento y teorías, lo que se conoce como investigación básica, y por el otro, busca resolver problemas prácticos (investigación aplicada); objetivos que confluyen y permiten caracterizar al método científico como un proceso continuo de aprendizaje (Hernández Sampieri *et al.*, 1998)[98].

[98] A su vez, Scribano (2002) señala que la investigación en ciencias sociales depende de la comprensión previa que se disponga de los fenó-

pdfelement

Elimina la filigrana digital ahora

En el segundo se comprueba si se ha efectivizado –y en qué grado– un derecho en particular, por caso, el derecho a la educación, a la seguridad social. De allí la importancia que cobra la posibilidad de verificar el cumplimiento o no del contenido del derecho. Por ello resulta central y a la vez compleja la selección de las herramientas que permitan dicha verificación, tal como dan cuenta los distintos trabajos incluidos en este libro. En la Declaración y Programa de Acción de la Cumbre Mundial de Derechos Humanos de 1993 de Viena, se comprometía a los Estados en el desarrollo de un sistema de monitoreo, al señalar que "para fortalecer el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales, deberían examinarse otros métodos, como un sistema de indicadores para medir los avances hacia la realización de los derechos enunciados en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales"[99]. En rigor, son precisamente los indicadores los que se han legitimado como las herramientas más aptas para medir la satisfacción del derecho y que son utilizadas tanto por los gobiernos, como por las organizaciones de derechos humanos, los especialistas y por el sistema de Naciones Unidas (PNUD, 2000)[100].

Debido a que los indicadores cuantifican y refieren a medidas estadísticas, es que los últimos años se han hecho esfuerzos por incorporar otras herramientas de medición como las señales de progreso cualitativas, las que permiten captar mejor los esfuerzos que ha realizado el Estado por cumplir con sus obligaciones, como también la percepción de la población en relación con la satisfac-

pdfelement

menos y se necesita poder planificar la relación entre estrategia y recursos, lo cual es difícil realizar si no se conoce el campo que contextualiza el sector de la realidad que se busca comprender mejor.

[99] Declaración y Programa de Acción de Viena (1993, párr. 98).

[100] El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2000: 89) señala que los indicadores contribuyen a formular mejores políticas, vigilar los progresos realizados por los Estados para la promoción de los derechos, determinar los efectos no deseados de leyes, políticas y prácticas, al mismo tiempo que agrega que pueden advertir previamente las posibles violaciones para adoptar medidas preventivas, fortalecer el consenso social respecto de decisiones difíciles de asumir en contextos de restricciones presupuestarias y finalmente visibilizar cuestiones desatendidas o invisibilizadas.

Elimina la filigrana digital ahora

ción de sus derechos. La principal diferencia, como ya lo he señalado al inicio, es que el indicador parte de una categoría preestablecida, de una escala de medición ya dada (estadística), en cambio las señales cualitativas captan la definición de la situación o de los hechos que efectúa el propio actor social y el significado que este le asigna al fenómeno evaluado, lo cual resulta central para poder interpretar los hechos. Precisamente, el propósito de las señales de progreso es reflejar la progresión en los cambios hasta el alcance deseado (objetivo) y realizar un seguimiento de los logros que contribuyen a obtener el objetivo deseado (Earl, Carden y Smutylo, 2002)[101].

El punto central es acordar un equilibrio entre el uso de indicadores y de señales de progreso, de modo que las evaluaciones no se concentren solo en estadísticas e índices, de allí que sugiero aplicar la triangulación metodológica entre técnicas cualitativas y cuantitativas al proceso de evaluación en DESC. La importancia de este equilibrio ayuda no solo a aliviar la carga de los Estados en relación con la falta de información y los déficits estadísticos que tienen en cada uno de los países –lo cual no los exime de su responsabilidad en producir dicha información–, sino también a posibilitar que los Estados puedan justificar con mayores elementos los esfuerzos que han realizado en cada una de las áreas. Por caso, que un Estado haya encarado una encuesta de percepción sobre el sistema de salud da cuenta de un interés por observar la calidad del servicio que brinda el sector público. Sin embargo, los resultados de esta encuesta no pueden constituir el único elemento para evaluar los esfuerzos estatales, debiéndose contrastar la información con cifras de gasto público en salud e indicadores de recursos humanos asignados al sector, entre otros elementos. Es decir, el proceso no puede ser solo la incorporación de datos estadísticos o, a la inversa, solo percepciones y observaciones de tipo cualitativo.

A su vez, el proceso de operacionalización[102] del cumplimiento de DESC suele llevarse a cabo en general a medida que los pro-

pdfelement

[101] Sin embargo, en algunos casos hay consenso por denominar con el término indicadores a herramientas cualitativas, habiéndose legitimado como uso, tal como señala Simone Cecchini en el capítulo II de este mismo libro.

[102] La operacionalización es el proceso por el cual se pasa del contenido conceptual de una variable a la posibilidad de su observación empírica a través de los indicadores (Burijovich, 2005).

Elimina la filigrana digital ahora

pios mecanismos del sistema de Naciones Unidas, tanto a nivel internacional como en el sistema interamericano, solicitan a los gobiernos los informes periódicos de cumplimiento, los que también son requeridos a la sociedad civil a partir de la modalidad de informes sombra o contrainformes. De allí la importancia de poder acordar metodologías comunes para permitir la comparabilidad entre la información presentada en uno y otro informe y que no representen aproximaciones a la medición totalmente diferentes. También se busca promover una cultura de evaluación que en general es un déficit de la mayoría de los países de la región que no solo no evalúan las acciones y políticas adoptadas para la realización de derechos sociales, sino que carecen de evaluaciones para la política pública en general.

La importancia de la evaluación es múltiple[103], entre otras razones, porque contribuye por una parte a verificar el cumplimiento de los objetivos de la política y, en caso contrario, identificar los déficits y las brechas en su implementación[104]. Por otra parte sirve como herramienta para que la sociedad obtenga la información, la capacidad y los medios para controlar las acciones del Estado, ya que implica abrir la acción gubernamental a los ciudadanos y ciudadanas. A su vez, la evaluación constituye una herramienta clave para la toma de decisiones en materia de gestión pública.

En rigor, no se debe perder de vista que el objetivo del sistema de indicadores y de las señales de progreso es que sean una herramienta clave en el proceso de monitoreo del Estado de goce de los derechos por parte de sus titulares y de verificación de cumplimiento de las obligaciones estatales[105]. Por ello nuevamente recu-

pdfelement

[103] De acuerdo con Nirenberg, Brawerman y Ruiz (2000), la evaluación es una actividad programada de reflexión sobre la acción, basada en procedimientos sistemáticos con la finalidad de emitir juicios valorativos fundamentados y comunicables y formular recomendaciones.

[104] El concepto de brechas (Cohen y otros, 1998) se define como la distancia existente entre un objetivo deseado-posible y lo realmente alcanzado. Las brechas identificadas son tanto institucionales como organizacionales. Los senderos estratégicos son las acciones principales propuestas a fin de acercarse a los objetivos deseados.

[105] A su vez, pueden desempeñar otras funciones, como contribuir a un sistema de coordinación, tal como lo muestra Eva-Maria Hohnerlein, en el capítulo V de este libro, para el caso europeo, o como herramienta para las organizaciones de derechos humanos, como lo señala Eitan Felner en el capítulo IV.

Elimina la filigrana digital ahora

rro a la necesidad de promover procesos de equilibrio: ni sobrecargar el proceso con un extenso número de indicadores ni de señales de progreso ilimitadas, como tampoco reducir a índices compuestos y omitir desagregar información. El efecto de esta potencial complejidad no solo se traduce a los órganos de supervisión internacional, sino a la propia sociedad civil y a las personas en particular que no podrían sostener un proceso de monitoreo y contralor de esta magnitud. De allí que resulta altamente deseable que se produzca una economía de procedimiento: pocos pero buenos instrumentos, información confiable, tanto cuantitativa como cualitativa, para permitir la mayor amplitud en la comprensión del fenómeno.

La adopción de indicadores también ha sido recomendada por el Comité del PIDESC, que en relación con el derecho a la salud señala[106]: "Las estrategias nacionales de salud deben identificar los indicadores pertinentes y bases de referencia del derecho a la salud. El objetivo de los indicadores debe consistir en vigilar, en los planos nacional e internacional, las obligaciones asumidas por el Estado Parte en virtud del artículo 12". Agrega el Comité que "una vez identificados los pertinentes indicadores del derecho a la salud, se pide a los Estados parte que establezcan las bases nacionales de referencia apropiadas respecto de cada indicador. En relación con la presentación de informes periódicos, el Comité emprenderá con el Estado parte un proceso de determinación del alcance de la aplicación. Dicho proceso entraña el examen conjunto por el Estado parte y el Comité de los indicadores y bases de referencia nacionales, lo que a su vez permitirá determinar los objetivos que deban alcanzarse durante el próximo periodo de presentación del informe. En los cinco años siguientes, el Estado Parte utilizará esas bases de referencia nacionales para vigilar la aplicación del artículo 12. Posteriormente, durante el proceso ulterior de presentación de informes, el Estado Parte y el Comité determinarán si se han logrado o no esas bases de referencia, así como las razones de las dificultades que hayan podido surgir"[107].

pdfelement

[106] OG Nº 14, párrs. 57 y 58.

[107] Cabe señalar que el primer esfuerzo por desarrollar el sistema de indicadores por parte del Comité PIDESC se efectuó a partir de la labor especial del relator especial Danilo Türk (1990), que señaló asimismo los límites de los indicadores disponibles y que no es posible realizar compa-

Elimina la filigrana digital ahora

Sin embargo, a pesar de esta expresa consigna, en la práctica no han avanzado los Estados latinoamericanos en la definición de nuevos indicadores, sino que utilizan las estadísticas frecuentes y datos en relación con cobertura, porcentaje de PBI destinado a las áreas sociales, entre otros, pero sin avances sustantivos a la hora de concebir nuevos sistemas de indicadores[108]. Probablemente una vez puesto en funcionamiento el sistema de informes en el marco de las obligaciones contempladas en el Protocolo de San Salvador, se logre comprometer a los gobiernos en esta dirección.

Sin buscar entrar en la especificidad de los tipos de indicadores y señales de progreso que se deben seleccionar para cada derecho, ya que remito a cada uno de los interesantes análisis contenidos en este libro, quisiera señalar por último dos requisitos esenciales que deben contener los instrumentos de medición: confiabilidad y validez. Si bien ambos son requisitos presentes e indispensables en las investigaciones sociales, pueden extrapolarse para ser aplicados en el proceso referido al cumplimiento de derechos sociales.

Por último, y debido a que los indicadores son signos o señales que ayudan a "tomarles el pulso" a los esfuerzos realizados por los Estados para satisfacer un derecho, van a jugar un rol de observadores permanentes, verificando el progreso o retroceso que se realice en esta área. En rigor, en los últimos años los Estados se sienten conminados a mostrar resultados en el marco de la creciente pérdida de confianza en el Estado que han experimentado todos los países[109], situación que constituye una excelente oportunidad para

El pdfelement

raciones globales o locales, sugerencia que fue a su vez adoptada por el Comité DESC. Asimismo, esta metodología fue reiterada por el Comité en relación con el derecho al trabajo.

108 Específicamente en el caso del derecho a la salud, en su labor como relator del derecho a la salud, Paul Hunt (2006) fue precursor en la definición de indicadores específicos. También el derecho a la salud fue expresamente desarrollado en el informe de la CIDH (Anexo I de este libro). Iván Ase y Jacinta Burijovich, en el capítulo VII, desarrollan indicadores de gestión en salud.

109 Tal como analiza Eva-Maria Hohnerlein en el caso europeo (capítulo V), la medición del desempeño, el seguimiento y la evaluación de los Estados pasó a ser una parte fundamental de la agenda de transformación, ya que permitieron mostrar evidencias que las reformas estaban operando de manera eficiente y efectiva en función del interés público.

Elimina la filigrana digital ahora

asumir el desafío y desarrollar metodologías de evaluación y sistemas de información confiables y que den cuenta de los avances en la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales.

4. Transversalidad y voluntad política

Tal como ya he señalado, el concepto de *gender mainstreaming,* en su controvertida traducción al castellano de *transversalización* o *integración transversal de género*, fue propuesto y establecido como compromiso, pero también como mandato para los gobiernos, en el marco de la Plataforma de Acción de la IV Conferencia Mundial de la Mujer de Beijing, en 1995, donde se recomienda a los Estados iniciar acciones tendientes a alcanzar la efectiva igualdad de género en el marco de las políticas públicas.

De este modo, Naciones Unidas (1997) definió al *gender mainstreaming* como el "proceso de examinar las implicancias para mujeres y hombres de cualquier tipo de acción pública planificada, incluyendo legislación, políticas y programas, en cualquier área. Asimismo, es una herramienta para hacer de los intereses y necesidades de hombres y mujeres una dimensión integrada en el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de políticas y programas en todos los ámbitos políticos, sociales y económicos". Sin embargo, y asumiendo la heterogeneidad de situaciones que se puede encontrar en los países de América Latina, podemos señalar que su rol integrador lejos ha estado de cumplirse, tanto en términos de género como de incorporación de otros principios, como el enfoque de derechos humanos. Y aquí es donde numerosas evaluaciones dan cuenta de la dificultad no solo de implementar el proceso transversal, sino que además, a pesar de que contiene ciertas reglas y metodologías explícitas, no se logra captar su significado vinculado a la idea de "acciones integrales y transversales" en todos los ámbitos de intervención del Estado: normativo, legislativo, políticas públicas, Poder Judicial, producción económica, entre otros[110]. Es decir, se declama la transversalidad, pero a la

pdfelement

[110] Entre los principales obstáculos identificados por Daeren (2001) en materia de transversalidad de género, a partir de una evaluación de la experiencia de las oficinas de adelanto de la mujer en América Latina y el Caribe, se encuentran la falta de compromiso de funcionarios gubernamentales y legisladores, ya que el género se considera como "no relevan-

Elimina la filigrana digital ahora

fecha no se ha podido efectivamente implementarla, tanto en términos de acciones igualitarias, en temas medio-ambientales que revisten carácter transversal, como tampoco en términos de enfoque de derechos humanos.

Ahora bien, si el componente principal de los derechos humanos es la universalidad, indisolublemente se debe actuar para sus garantías en todos los niveles de actuación del Estado, desde su producción normativa a sus políticas públicas, pasando por la forma de intervención del Estado en la economía y adaptar los sistemas de seguridad social a este imperativo de la universalidad. Es decir, la transversalidad constituye una herramienta sumamente útil para poder expandir las acciones para la satisfacción de derechos a través de las políticas públicas.

El concepto tradicional de política pública refiere a la misma como una estrategia de acción colectiva deliberadamente diseñada y calculada en función de determinados objetivos. Implica y desata toda una serie de decisiones a adoptar y de acciones a efectuar por un número extenso de actores (Aguilar Villanueva, 1993). Una política pública refiere a procesos, decisiones, resultados, pero sin que ello excluya conflictos entre intereses presentes en cada momento, tensiones entre definiciones del problema que se busca resolver, entre diferentes racionalidades organizativas y de acción y entre diferentes baremos y perspectivas evaluadoras[111].

Por ello no necesariamente una política pública es diseñada conforme a derecho, en tanto en la puja de intereses al momento de su definición estos pueden ser claramente desconocidos o vulnerados, tal como sucede con la aplicación de políticas de carácter regresivo. De esta forma, una primera instancia de evaluación de la progresividad en la implementación de los derechos sociales consiste en comparar la extensión de la titularidad y del contenido de los derechos y de sus garantías concedidas a través de nuevas medidas normativas con la situación de reconocimiento, extensión

pdfelement

---

te" en áreas como macroeconomía, gasto público, empleo, seguridad social, presupuesto y defensa. Otros de los déficits identificados es que las oficinas no han podido desarrollar redes de apoyo a lo largo del espectro político, lo cual las hace vulnerables a los cambios políticos.

111 A su vez Aguilar Villanueva (1993) hace referencia a la política real, en tanto lucha por el poder en función de intereses y ventajas que se expresa y efectúa en el proceso de elaboración de políticas.

Elimina la filigrana digital ahora

y alcance previos. La obligación de no regresividad se constituye, entonces, en uno de los parámetros de juicio de las medidas adoptadas por el Estado (Courtis, 2006).

Ahora bien, si la política pública es el diseño de una acción colectiva intencional, son los hechos reales que la acción colectiva produce y, por ende, el curso que efectivamente toma la acción como resultado de muchas decisiones e interacciones que comportan los hechos, ¿cómo es posible que se vinculen con los derechos?

En primer lugar, esta vinculación requiere de ajustes y reposicionamientos de los actores (gubernamentales y no gubernamentales), en tanto problemas o situaciones de grupos particulares pueden no ser tomados en cuenta en un momento determinado, para en otra coyuntura pasar a ser el eje de la agenda de gobierno[112]. Esto es, lo que en un momento es desconocido o negado por la política pública en el corto o mediano plazo puede ser retomado y recentralizado a los efectos de la definición de una nueva política pública. La diferencia es que cuando se trata de derechos, los mismos deben ser considerados siempre y bajo toda circunstancia, no pudiendo quedar en manos de la arbitrariedad de la política pública o de los actores gubernamentales su respeto e inclusión. A su vez, la forma en la que un tema llega a ser definido cuando se incorpora a la agenda formal, tiene derivaciones sustanciales para los términos en los cuales ese tema es discutido entre quienes participan directamente en el proceso de elaboración de las políticas así como en los medios de comunicación y en la opinión pública en general.

Lo anterior da cuenta de la existencia de un ámbito público que cumple la función de mediar entre el Estado y la sociedad y que se ubica entre el espacio privado y el espacio estatal, entre la política y la economía, entre la constitución política y la constitución real de una sociedad, entre la norma general y los intereses y necesidades particulares. En forma esquemática, esta relación es la siguiente: "Los problemas públicos mal estructurados son precisamente aquellos en los que los afectados y los decisores pueden coincidir en denunciar aquello que es colectivamente indeseable

[112] Un ejemplo lo constituye el proceso de construcción de indicadores de poblaciones desplazadas en Colombia, tal como describen Rodrigo Uprimny y Camilo Sánchez en el capítulo VIII de esta misma obra.

Elimina la filigrana digital ahora

por algunos hechos y, sin embargo, no contar con una identificación segura de los elementos que constituyen el hecho calificado como problema ni conocer tampoco sus nexos causales principales, para poder alterarlo en el sentido deseado" (Aguilar Villanueva, 1993).

Un problema público se transforma en objeto de acción gubernamental cuando a la demanda social se le incluye la dimensión subjetiva. Es decir, para que los decisores de políticas planifiquen en función de los intereses y necesidades de las y los ciudadanos, los mismos tienen que ser expresados como un problema de carácter político y, además, los funcionarios gubernamentales deben estar sensibilizados frente a la problemática. Para que esto sea posible, las y los ciudadanos deben ejercitar su capacidad organizativa, lo que les permitirá participar y negociar su inclusión en los ámbitos de decisión de la política pública. En otros términos, deben tener plena conciencia de sus derechos y de las obligaciones para demandar al Estado. Y allí precisamente es donde el enfoque de derechos despliega enormes potencialidades para su inclusión en el ámbito de la política pública.

Ahora bien, ¿qué relación tienen las definiciones anteriores con la medición de DESC? ¿No es suficiente, acaso, con incorporar indicadores transversales? ¿Qué diferencia hay entre transversalidad como proceso y políticas transversales?

Para esbozar respuestas a estos interrogantes y, en todo caso, a la justificación de la transversalidad dentro del proceso de medición de derechos sociales, en primer lugar es necesario señalar que un enfoque de institucionalización y de transversalidad desde una perspectiva de derechos humanos no debe situarse como una integración o como una sumatoria de estrategias y estructuras preexistentes, sino que se requieren cambios fundamentales en la política, la cultura, las estrategias y las prácticas organizacionales, al tiempo que dichos cambios deben ser coordinados. Precisamente la institucionalización apunta a la resolución de dichos conflictos y al desarrollo de la cooperación y negociación como mecanismos operativos entre los actores relevantes (Rico, 2000).

Debido a que la transversalidad tiene por objeto todas las políticas públicas, en todos los niveles y en todas las etapas. Esto significa que el proceso de formulación de las políticas públicas se reorganiza de manera tal que los decisores de políticas saben y conocen cómo incorporar mecanismos para garantizar la satisfacción de DESC. El poder formular y ejecutar una política transver-

Parlelement

Elimina la filigrana digital ahora

sal, con el objetivo de universalizar el acceso, la calidad y la satisfacción de derechos, presupone marcos teóricos, diagnósticos, indicadores e información. Implica institucionalizar procedimientos para producir información pertinente, en cantidad y calidad necesaria, para que constituya la base de las políticas necesarias para dar cumplimiento a las obligaciones contenidas en los derechos. Esta circularidad no es retórica, sino que se incorpora para la formulación y planificación de políticas públicas y a la vez para los procesos de evaluación de las mismas. Se trata de impregnar la política a partir del paradigma de la universalidad, al punto tal de fundirse en sí misma. Esto no invalida, sino por el contrario, promueve la inclusión de políticas específicas que, entre otras modalidades, consistan en acciones positivas, políticas de igualdad, entre otras, en la medida de que todas y cada una actúen coordinadamente en busca de un objetivo común: la transversalización en la satisfacción de derechos.

En rigor, el curso de acción de la política se conforma por la interacción de los actores involucrados. Un curso de acción puede ser diseñado por el actor gubernamental, pero hay un curso de acción efectivamente seguido que depende de la interacción de los actores políticos y sociales. Estas interacciones entre los actores implican conflictos, disputas, negociaciones[113]. La elaboración de las políticas es una arena en la que concertan y/o se enfrentan fuerzas políticas. Cada área de política constituye una arena de lucha que tiene su propia composición: actores, procesos políticos, hegemonías. En rigor, las políticas son acciones con sentido. Este sentido son las intenciones de los gobernantes. Sin embargo, la política no se define sólo por la decisión del actor gubernamental. La política incorpora las decisiones de los otros actores, quienes al participar condicionan su orientación.

En otros términos, verificar las señales, las acciones y la fijación de prioridades por parte del Estado en garantizar la satisfacción de derechos sociales permite situar si hay avances, estancamiento o retroceso en acciones que demuestren la progresividad en el cumplimiento de las obligaciones positivas. La diferencia es

[113] De allí se explica, por ejemplo, la supuesta "neutralidad en términos de género" como una decisión racional de "invisibilizar" a las mujeres y los impactos diferenciales que la política tiene para uno u otro sexo.

Elimina la filigrana digital ahora

si solo se verifica el cumplimiento de niveles mínimos de obligaciones correspondientes a cada derecho o todo el conjunto del accionar estatal. Por último, el componente político que implica este tercer proceso incluye una evaluación que interpela al Estado en múltiples aspectos, los cuales comprenden las razones que un Estado encuentra en fijar las prioridades de su agenda pública, pasando por una revisión de los niveles presupuestarios destinados a la satisfacción de los derechos sociales, hasta la presencia de mecanismos de rendición de cuentas disponibles y accesibles para la ciudadanía en general.

Ahora bien, el proceso anterior debe diferenciarse –pero no desvincularse– de los indicadores transversales. En rigor, el "proceso de integración transversal" va a dar cuenta del grado de compromiso estatal en materia de satisfacción de derechos, en tanto comprende a todas las políticas, todos los programas, todas las medidas de gobierno, de modo que permite incorporar en la evaluación aquello que los indicadores o las señales de progreso no captan a priori, pero que se integra dentro de un plan de acción estatal en dirección a la satisfacción de derechos humanos. Es decir, se trata de transversalizar la medición de los derechos sociales en el interior de las políticas públicas implementadas, de modo de no aislar un derecho en sí mismo del contexto de las políticas que buscan garantizarlo.

El pdfelement

Para ello, una de las vías seleccionadas es la utilización de indicadores sobre temas transversales, como lo propone la CIDH (2008), en donde se definen indicadores cuantitativos y señales de progreso cualitativas sobre temas transversales a todos los derechos enumerados en el Protocolo de San Salvador, adoptándose tres principios transversales: igualdad, acceso a la justicia y acceso a la información y participación. A su vez, la CIDH utiliza tres tipos de indicadores, partiendo del modelo de indicadores propuestos en el ámbito de Naciones Unidas, que son: 1) indicadores estructurales, 2) de proceso, y 3) de resultados.

En el primer caso, y tal como se puede analizar en el anexo de este libro, los indicadores estructurales identifican qué medidas dispone el Estado para implementar los derechos del Protocolo, esto es, relevan información para evaluar cómo se organiza el aparato institucional y el sistema legal del Estado para cumplir las obligaciones del Protocolo. También consideran si existen o se han adoptado medidas, normas jurídicas, programas o políticas, o se

Elimina la filigrana digital ahora

han creado agencias públicas destinadas a implementar esos derechos. Si bien los indicadores estructurales indagan simplemente sobre la existencia o inexistencia de las medidas, podrían en ocasiones incluir información relevante para entender también algunas de sus características principales, por ejemplo si las normas son o no operativas, o cuál es la jerarquía de una agencia o institución pública o su competencia funcional. En el caso de los indicadores de proceso, que buscan medir la calidad y magnitud de los esfuerzos del Estado para implementar los derechos, a través de la medición de la cobertura y el contenido de las estrategias, programas o políticas específicas encaminadas al logro de metas que corresponden a la realización de un determinado derecho. Estos indicadores ayudan a vigilar directamente la aplicación de las políticas públicas en términos de la realización progresiva de derechos, y en muchos casos pueden ofrecer información sobre la variación en los niveles de calidad o cobertura de programas o servicios sociales en un determinado periodo de tiempo y traducidos en cifras o porcentajes, por lo que tendrá un componente más dinámico y evolutivo que el indicador estructural. Finalmente, los indicadores de resultado buscan medir el impacto efectivo de las estrategias e intervenciones del Estado. En cierta manera constituyen un indicio de cómo impactan esas acciones públicas sobre aquellos aspectos que definen el grado de efectividad de un derecho del Protocolo y proveen una medida cuantitativamente comprobable y comparable del accionar del Estado en materia de realización progresiva de los derechos.

Además de estos tres tipos de indicadores, la CIDH (2008), con el objetivo de mejorar la posibilidad de análisis y organizar de manera más ajustada la información relevada en el proceso de monitoreo de derechos, sugiere clasificarla en tres categorías: 1) recepción del derecho en el sistema legal; 2) capacidades estatales para la satisfacción de los derechos; y 3) contexto financiero y compromiso presupuestario, que alude a la disponibilidad efectiva de recursos del Estado para ejecutar el gasto público social, y de qué manera este se distribuye.

De estas tres categorías, a los efectos del proceso de transversalización, cobran especial relevancia las capacidades estatales, ya que describen un aspecto técnico instrumental y de distribución de recursos de poder en el interior del aparato estatal. Es decir, implica analizar bajo qué parámetros el Estado, a través de sus diversos poderes –locales y regionales–, resuelve el conjunto de cuestiones

pdfelement

Elimina la filigrana digital ahora

socialmente problematizadas. Particularmente cómo define sus metas y estrategias de desarrollo; y bajo qué parámetros se inscribe el proceso de implementación de los derechos contenidos en el Protocolo. Adoptar las capacidades estatales como categoría implica analizar las reglas de juego en el interior del aparato estatal, las relaciones interinstitucionales, los compromisos financieros, la división de tareas y del recurso humano que tiene que llevar adelante las tareas definidas.

La CIDH (2008) pone como ejemplo de indicador estructural de capacidad estatal a la existencia de agencias específicas –y qué tipo de competencias y funciones se les atribuye– destinadas a la protección o implementación de un derecho social; mientras que un indicador de proceso de capacidad estatal procura determinar el alcance y cobertura de los programas y servicios desarrollados por esas agencias. También podría medir un indicador de proceso sobre capacidad estatal la variación en la calidad y el alcance de esas intervenciones en un periodo de tiempo.

La inclusión de las capacidades estatales, en tanto categoría en el conjunto de indicadores, busca recuperar aspectos centrales que den cuenta de la materialización de la voluntad política de los Estados. También verificar si están dadas las condiciones efectivas para implementar a través de políticas públicas una perspectiva de derechos en el marco de la estructura estatal vigente. La introducción de esta categoría persigue además, como objetivo, evaluar con mayor complejidad los problemas que enfrenta el Estado para cumplir las obligaciones, facilitando en el examen la identificación de aquellos problemas que refieren a la toma de decisión política, y su diferenciación de los problemas relativos a la gestión pública. De allí que se entronque directamente con la transversalización.

Asimismo y tal como señala el documento de la CIDH (2008), resulta relevante para medir las capacidades estatales verificar la existencia de organismos de control, monitoreo y evaluación de los programas y servicios sociales dentro de la estructura estatal, así como la capacidad del Estado de implementar políticas preventivas contra la corrupción y el uso clientelar de los recursos destinados al área social o, por caso, verificar criterios de accesibilidad de los servicios y programas sociales organizados por el Estado, considerando por ejemplo el acceso físico, la publicidad de los servicios y la pertinencia cultural. Otros de los aspectos que se procura captar con los indicadores propuestos por la CIDH sobre

pdfelement

Elimina la filigrana digital ahora

capacidades estatales se refiere a la fragmentación entre los distintos niveles de la administración del Estado y entre los diferentes servicios sociales organizados.

Resta señalar que la provisión de bienes y servicios vinculados a derechos sociales en general resulta implementada por diferentes niveles de gobierno. Los procesos de descentralización de las políticas y servicios sociales pueden permitir mayor flexibilidad y adaptación a las realidades regionales y a las necesidades locales, pero también conllevan en ocasiones a numerosos problemas de coordinación. El problema se presenta entonces ante la falta de claridad en la definición y distribución de competencias y responsabilidades entre distintas instancias de gobierno y, en ocasiones, entre diferentes gobiernos, nacionales, regionales o provinciales y locales, tal como ha sucedido en la experiencia europea, según puede verse en el análisis de Eva-Maria Hohnerlein en el capítulo V de este libro. A ello se suma la habitual fragmentación entre los propios servicios sociales por deficiencias en la coordinación y falta de comunicación entre las agencias, así como por la ausencia de políticas integrales y registros adecuados.

En consecuencia, identificar la necesidad de transversalización, tanto de la política como a partir de indicadores transversales, sin duda que aporta precisión en la identificación de medidas progresivas o regresivas en torno a la satisfacción de cada derecho, pero por sobre todo ofrece la posibilidad de cuestionar la lógica de las políticas sociales aplicadas en las últimas décadas, buscando destacar, entre otras razones, cómo la falta de reconocimiento de derechos actúa en desmedro de la institucionalización de los sistemas de políticas sociales, dejándolos vulnerables a los manejos arbitrarios y clientelares. Por otra parte, explícitamente busca desarrollar mecanismos de control y de fiscalización, a fin de hacer efectivo el cumplimiento de las obligaciones que cada Estado ha asumido voluntariamente y de garantizar que todas las personas puedan acceder en condiciones de igualdad a un estándar básico de protección para desde allí avanzar hacia su satisfacción plena.

5. Más allá de la medición

El presupuesto de partida del análisis aquí realizado señalaba el desafío que significa desarrollar sistemas de medición, mecanismos de monitoreo o simplemente definir indicadores y señales

pdfelement

Elimina la filigrana digital ahora

de progreso cualitativas a fin de poder verificar el cumplimiento de obligaciones contenidas en los derechos económicos, sociales y culturales. A su vez, esta complejidad da cuenta de numerosas tensiones presentes entre el contenido, el alcance y los instrumentos de evaluación de DESC, alertando sobre la necesaria cautela en avanzar en diseños de sistemas cerrados e impermeables en materia de indicadores de medición de derechos, bajo la convicción de que otorgarle a los indicadores valores categóricos actúa en contra del propio espíritu de los DESC. En todo momento se busca, por el contrario, estimular procesos equilibrados en torno a la medición del cumplimiento de derechos y su necesaria e indiscutible conexión con las políticas sociales y con el conjunto de políticas públicas.

En igual sentido, el énfasis no estuvo en precisar el tipo de indicadores necesarios para la medición de derechos sociales, como tampoco en las fuentes de información que se deben utilizar o en la selección de señales de progreso cualitativas, sino precisamente en subrayar las tensiones y desafíos que lleva el proceso en sí mismo, en especial, en tanto el desafío lleva asociado un profundo cambio en la concepción de las políticas públicas. Entre otras transformaciones, implica dar un salto entre verificar la esperanza de vida al nacer, la evolución del gasto público sectorial, el porcentaje de la población con cobertura en salud, la tasa de desocupación y los datos de acceso a infraestructura básica, entre otros, para pasar a medir la satisfacción de derechos económicos, sociales y culturales, que tal como hemos visto, por definición, incluyen estándares legales y básicos irrenunciables.

A lo anterior, se suma una tensión adicional que exige la adecuación de los sistemas estadísticos nacionales, pero también en todos los ministerios sectoriales y organismos de planificación y de diseño de políticas públicas, a los compromisos asumidos por los Estados en materia de derechos humanos. De este modo, los Estados deben diseñar herramientas, instrumentos de recolección de información cuantitativa, pero especialmente de tipo cualitativa, abrir canales de reclamos y denuncias administrativas, estimular mecanismos de rendición de cuentas, incorporar indicadores de género, etnia, identidad sexual, diversidad cultural y de acceso a la justicia, que recojan los compromisos asumidos por los Estados en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y en el Protocolo de San Salvador, de modo de poder captar información relevante para la medición de los derechos.

pdfelement

Elimina la filigrana digital ahora

De allí que las carencias de información deben interpretarse como un estímulo, una oportunidad, y no como una restricción, porque precisamente iniciar el proceso de medición de DESC lleva a iluminar aquellas áreas, políticas e instituciones sociales que son centrales para evaluar la efectiva realización de los derechos sociales, y sobre los que no se dispone de suficiente información estadística o estudios cualitativos.

Sin duda que el desarrollo de este proceso no es responsabilidad solamente del Estado, quien debe liderar el proceso y aportar todo lo necesario –para cumplir con sus obligaciones negativas, pero especialmente positivas– para impulsarlo, coordinarlo y llevarlo a cabo; pero el éxito del mismo estará en directa relación de la mayor cantidad de actores involucrados, tanto desde los aportes de los órganos del sistema internacional de derechos humanos, como del interamericano, las contribuciones técnicas de los organismos especializados de Naciones Unidas, desde la UNESCO, la OMS/OPS, UNIFEM, PNUD, CEPAL, entre otros, al involucramiento de las universidades y centros de investigación dedicados al debate sobre derechos sociales, a los expertos y expertas en el tema, a los organismos de derechos humanos y a la sociedad civil para que den cuenta de su experiencia y de la riqueza de las acciones desarrolladas, y a la ciudadanía en general.

El análisis aquí desarrollado, al igual que los diversos aportes y contribuciones en todo el libro, promueve acciones que, asumiendo el desafío, pasen a consolidar propuestas de medición de derechos en el marco de políticas sociales sustentables que inviertan la dinámica prevaleciente en las últimas décadas y, por ende, sean superadoras de las coyunturas políticas y que definitivamente estrechen vínculos entre políticas sociales y derechos.

pdfelement

Referencias bibliográficas

Abramovich, V. (2006), "Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo", *Revista de la CEPAL*, N° 88, Santiago de Chile.

– (2007), "Los estándares interamericanos de derechos humanos como marco para la formulación y el control de políticas sociales", en Abramovich, V.; Bovino, A. y Courtis, C. (comps.), *La aplicación de los Tratados sobre Derechos Humanos en el ámbito local. La experiencia de una década",* CELS/Del Puerto, Buenos Aires, 2006, ps. 217-252.

Elimina la filigrana digital ahora

– (2009), "El rol de la justicia en la articulación de políticas y derechos sociales", en Abramovich, V. y Pautassi, L. (comps.), *La revisión judicial de las políticas sociales. Estudio de casos,* Del Puerto, Buenos Aires.

Abramovich, V. y Pautassi, L. (comps.) (2009a), *La revisión judicial de las políticas sociales. Estudio de casos,* Del Puerto, Buenos Aires.

– (2009b), "El enfoque de derechos y la institucionalidad de las políticas sociales", en Abramovich, V. y Pautassi, L. (comps.), *La revisión judicial de las políticas sociales. Estudio de casos,* Del Puerto, Buenos Aires.

Abramovich, V. y Courtis, C. (2002), *Los derechos sociales como derechos exigibles,* Trotta, Madrid.

– (2006), *El umbral de la ciudadanía. El significado de los derechos sociales en el Estado social constitucional,* Del Puerto, Buenos Aires.

Aguilar Villanueva, L. (1993), *La implementación de las políticas. Estudio introductorio,* Porrúa, México.

Banco Interamericano de Desarrollo (2008), *¿Los de afuera? Patrones cambiantes de exclusión en América Latina y el Caribe,* Informe del Progreso Económico y Social en América Latina. Washington, Banco Interamericano de Desarrollo.

Banco Mundial (2000), *Informe sobre el desarrollo mundial 2000/2001. Lucha contra la pobreza*, Eska, París.

Barbeito, A. y Lo Vuolo, R. (2009), *Ingreso ciudadano para la niñez. Reelaborando ideas para construir una sociedad más igualitaria*, Documento de Trabajo Nº 70, CIEPP, Buenos Aires.

Burijovich, J. (2005), *Manual de metodología de la investigación,* Universidad Nacional de Río IV, Córdoba (Argentina), mimeo.

CELS (2004), *Plan Jefes y Jefas. ¿Derecho social o beneficio sin derechos?,* Centro de Estudios Legales y Sociales, Colección Investigación y Análisis 1, Buenos Aires.

– (2006), *Las políticas para la disminución de la pobreza implementadas en la Argentina entre los años 2002 y 2005. Un análisis de su diseño, implementación y exigibilidad desde la perspectiva de Derechos Humanos*, Buenos Aires, mimeo.

CEPAL (2006), *Guía de asistencia técnica para la producción y el uso de indicadores de género,* Unidad Mujer y Desarrollo, Santiago de Chile.

Cohen, E.; Martínez R.; Tapia, L.; Medina, A. (1998), *Metodología para el análisis de la gestión de Programas Sociales*, vols. I y II, Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (2007), *El acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales. Estudio de los estándares fijados por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, OEA/Ser.L./V/II.129, 7 de septiembre de 2007. Ver: *www.cidh.org.*

Prueba gratuitamente

Elimina la filigrana digital ahora

– (2008), *Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales,* Washington, en: *www.cidh.org.*

– (2009), Informe Nº 38/09, caso 12.670, "Admisibilidad y fondo asociación nacional de ex servidores del Instituto Peruano de Seguridad Social y otras, Perú", Washington DC, 27 de marzo de 2009, en: *www.cidh.org.*

Courtis, C. (2006) (comp.), *Ni un paso atrás. La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales,* Del Puerto/CEDAL/CELS, Buenos Aires.

Daeren, L. (2001), "Enfoque de género en la política económica y laboral", *Serie Mujer y Desarrollo,* Nº 29, CEPAL, Santiago de Chile.

Dworkin, R. (1977), *Taking Rights Seriously,* Duckworth & Co.

Earl, S.; Carden, F. y Smutylo, T. (2002), *Mapeo de alcances. Incorporando aprendizaje y reflexión en programas de desarrollo,* CIID-IDRC, Ottawa.

Eide, A. (1989), "Realización de los derechos económicos, sociales y culturales. Estrategia del nivel mínimo", *Revista de la Comisión Internacional de Juristas*, Nº 43.

Fukuda-Parr, S. (2009), *Reducing Inequality: The Missing MDG. A content review of Poverty Reduction Strategy Papers (PRSPs) and bilateral donor policy statements,* Draft September 2009, forthcoming IDS bulletin on MDGs.

Fukuda-Parr; S.; Lawson-Remer, T.; Randolph, S. (2009), "An Index of Economic and Social Rights Fulfillment: Concept and Methodology", *Journal of Human Rights,* publicación *on line*, 1/7/2009.

Gallart, M. A. (1993), "La integración de métodos y la metodología cualitativa. Una reflexión desde la práctica de la Investigación", *Métodos Cualitativos II,* Ceil-Conicet-Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.

Gargarella, R. (ed.) (1999), *Derecho y grupos desaventajados,* Gedisa, Barcelona.

– (2008), "Justicia y derechos sociales: lo que no dice el argumento democrático", en Gargarella, R. (coord.), *Teoría y crítica del derecho constitucional*, t. II, Abeledo-Perrot, Buenos Aires.

Gherardi, N. (2009), "La administración pública y el acceso a la justicia: una oportunidad para la materialización de los derechos sociales", en Abramovich, V. y Pautassi, L. (comps.), *La revisión judicial de las políticas sociales. Estudio de casos*, Del Puerto, Buenos Aires,

Hernández Sampieri, R.; Fernández Collado, C. y Baptista Lucio, P. (1998), *Metodología de la investigación*, 2ª ed., MacGraw-Hill, México.

Hunt, P. (2006), *Los derechos económicos, sociales y culturales. Informe del Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental*, Comisión de Derechos Humanos, Doc E/CN. 4/2006/48 del 3 de marzo de 2006.

Kymlicka, W. (1996), *Ciudadanía multicultural*, Paidós, Barcelona/Buenos Aires/México.

Pulfelement

Elimina la filigrana digital ahora

Lamas, M. (2007), *Algunas reflexiones relativas al derecho a decidir sobre el propio cuerpo*, ponencia presentada en el Curso Género y Cohesión Social, Universidad de Barcelona, con el apoyo de AECI y Fundación Carolina, Barcelona.

Lazzarato, M. (2006), *Políticas del acontecimiento*, Tinta Limón, Buenos Aires.

Lindblom, C. (1991), *El proceso de elaboración de políticas públicas,* Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid.

Lo Vuolo, R. (comp.) (1995), *Contra la exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano,* Miño y Dávila/CIEPP, Buenos Aires.

MacKinnon, C. (1987), *Feminism Unmodified,* Cambridge, Harvard University Press, Harvard.

McCrudden, C. (1982), "Institutional Discrimination", *Oxford Journal of Legal Studies*, Oxford University Press.

Naciones Unidas (1997), Incorporación de la perspectiva de género en todas las políticas y programas del sistema de Naciones Unidas, Informe del Secretario General (E/1997/66), periodo de sesiones sustantivo de 1997, Ginebra, Consejo Económico y Social, 20 de junio a 25 de julio.

Nirenberg, O.; Brawerman, J. y Ruiz, V. (2000), *Evaluar para la transformación,* Paidós, Buenos Aires.

O'Donnell, G. (1997), *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, Paidós, Buenos Aires.

Pautassi, L. (2007), "El cuidado como cuestión social desde un enfoque de derechos", *Serie Mujer y Desarrollo,* Nº 87, CEPAL, Santiago de Chile.

– (1995), "¿Primero… las damas? La situación de la mujer frente a la propuesta del ingreso ciudadano", Lo Vuolo, R. (comp.) (1995), *Contra la exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano,* Miño y Dávila/CIEPP, Buenos Aires, ps. 235-82.

Pautassi, L. y Rodríguez Enriquez, C. (2006), "Ingreso ciudadano y equidad de género: ¿modelo para armar? Una aproximación al caso latinoamericano", en Pisarello, G. y De Cabo, A. (eds.), *La renta básica como nuevo derecho ciudadano*, Trotta, Madrid.

Pautassi, L.; Faur, E. y Gherardi, N. (2004), "Legislación laboral en seis países latinoamericanos. Límites y omisiones para una mayor equidad", *Serie Mujer y Desarrollo,* Nº 56, CEPAL, Santiago de Chile.

Pinto, M. (1997), "El principio *pro homine*. Criterios de hermenéutica y pautas para la regulación de los derechos humanos", en Abregú, M. y Courtis, C. (comps.), *La aplicación de los tratados de derechos humanos por los tribunales locales,* CELS/Del Puerto, Buenos Aires.

Pitch, T. (2006), "Tess y yo: la diferencia y las desigualdades en la diferencia", en Birgin, H. y Kohen, B. (comps.), *Acceso a la Justicia como garantía de igualdad*, Biblos, Buenos Aires.

PNUD (2000), *Informe sobre desarrollo humano 2000*, Mundi-Prensa-Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Madrid.

Infoelement

Elimina la filigrana digital ahora

Rico, M. N. (2000), *El proceso de institucionalización del enfoque de género en el trabajo sustantivo de la CEPAL* (DDR/1), CEPAL, Santiago de Chile.

Robertson, R. (1994), "Measuring State Compliance with the Obligation to Devote the Maximum Available Resources to Realizing Economic, Social and Cultural Rights", *Human Rights Quarterly,* vol. 16, Nº 4, ps. 693-694.

Sandoval, A. (2007), *Construcción de indicadores en materia de derechos humanos, económicos, sociales, culturales y ambientales,* Equipo Pueblo, México.

Scribano, A. (2008), *El proceso de investigación social cualitativo,* Prometeo, Buenos Aires.

– (2002), *Introducción al proceso de investigación en Ciencias Sociales*, Copiar, Córdoba (Argentina).

Tomasevski, K. (1999), *Informe preliminar de la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre el Derecho a la Educación*, presentado de conformidad con la 1998/33 de la Comisión de Derechos Humanos, 13 de enero de 1999, E/CN.4/1999/49.

– (2001), "Human rights obligations: making education available, accessible, acceptable and adaptable", *Education Primers,* Nº 3, Novum Grafiska AB, Gothernburg, Suecia.

– (2004), *Informe anual de la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre el Derecho a la Educación*, presentado de conformidad con la 1998/33 de la Comisión de Derechos Humanos, 25 de enero de 2004, E/CN.4/2004/45.

Türk, D. (1990), *The new international economic order and the promotion of human rigts,* United Nations, Economic and Social Council, Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities, Forty-fourth session, Item 8 of the provisional agenda, Documento E/CN.4/Sub.2/1990/19 6 julio de 1990.

World Bank (2007), *Realizing Rights through Social Guarantees,* Social Development Department, Washington.

pdfelement

Elimina la filigrana digital ahora

pdfelement

Elimina la filigrana digital ahora

Capítulo II

Indicadores sociales y derechos humanos: algunas reflexiones conceptuales y metodológicas

Simone Cecchini*

1. Introducción

A través de la medición de las condiciones de vida de la población, los indicadores sociales permiten a los Estados, los organismos internacionales y no gubernamentales dar respuestas a problemas sociales y tomar decisiones de política pública basadas en la evidencia empírica. A su vez, ofrecen a los ciudadanos un diagnóstico sobre la sociedad de la que forman parte y del estado de las promesas adquiridas por sus gobernantes en áreas tan centrales como la reducción de la pobreza, el mejoramiento de la educación, la salud y otros temas sociales. Por esto es posible afirmar que los indicadores sociales revisten una gran importancia para las sociedades democráticas, aunque este papel no esté siempre reconocido o valorado, lo que frecuentemente lleva a una baja inversión en los sistemas estadísticos nacionales que sustentan la generación de indicadores[1].

En América Latina, con variaciones según el grado de desarrollo de los países, los sistemas estadísticos nacionales permiten contar con baterías de indicadores sociales adecuados para efectuar un monitoreo periódico de la situación social. La realización sistemática de los censos de población y vivienda comenzó en la década de 1950 en la mayoría de los países de la región (Chackiel, 2002), y las primeras encuestas de hogares por muestreo se realizaron en la década de 1960 (Cecchini, 2005a). Desde entonces, los censos realizan en todos los países cada diez años y las encuestas de hogares tienen una frecuencia que generalmente va de la mensual hasta la trianual[2]. Gracias a los censos y las encuestas de

* Agradezco a Laura Pautassi y a Claudia Robles por sus valiosos comentarios.

[1] Cervera Ferri (2005) afirma que hay varios países de América Latina en los cuales los sistemas estadísticos nacionales dependen de financiamiento y asistencia técnica externos y donde los institutos nacionales de estadística enfrentan grandes retos para retener a los profesionales.

[2] En Chile, por ejemplo, la Encuesta sobre ocupación y desocupación a hogares del Gran Santiago es trimestral, mientras que la Encuesta de caracterización socioeconómica (CASEN) se lleva a cabo cada tres años.

Elimina la filigrana digital ahora

hogares, América Latina dispone por lo tanto de una amplia base de información estadística, a la cual se suman los registros administrativos, tales como los registros educativos o de mortalidad materna. Esa información es ampliamente difundida por los propios gobiernos, así como por organismos internacionales y organismos no gubernamentales (ONG), a través de publicaciones y bases de datos que reúnen y utilizan series de indicadores sociales.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) es uno de los organismos que más ha contribuido a la elaboración y difusión de estadísticas sociales comparables a nivel regional. Esto ocurre a través de la producción y publicación periódica de una amplia gama de estadísticas de población, educación, salud, trabajo, vivienda, pobreza y distribución del ingreso, género, etc., a través del Panorama social de América Latina (cuya primera edición remonta al año 1991), el Anuario estadístico de América Latina y el Caribe (1973), el Observatorio Demográfico (antes conocido como Boletín Demográfico, 1968), así como a través de un portal de bases de datos en Internet, CEPALSTAT[3]. Ocurre asimismo a través del trabajo de fortalecimiento de la capacidad estadística de los países, que se efectúa en conjunto con otras agencias del Sistema de Naciones Unidas y los bancos de desarrollo. Este trabajo incluye tanto cursos de capacitación y talleres en aspectos metodológicos de los censos y las encuestas de hogares, como asistencia técnica para desarrollar esas fuentes de datos y la capacidad de uso de la información estadística.

En este capítulo se argumenta que para la definición de indicadores para el monitoreo de muchos de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) –tales como el derecho a la salud, la educación y el trabajo– es importante incorporar lecciones del desarrollo conceptual y metodológico que existen en el campo de los indicadores sociales, así como aprovechar las fuentes de información estadística a disposición en América Latina. No obstante, se reconoce que el enfoque de derechos incorpora temas –como el acceso a la justicia, a la información y la participación– en los cuales la experiencia de los especialistas en indicadores sociales en la región aún es débil.

[3] Entre estas bases se destaca la Base de Estadísticas e Indicadores Sociales (BADEINSO). Véase: *websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp.*

pdfelement

Elimina la filigrana digital ahora

En apartado 2 del presente capítulo, se analizan algunas similitudes y diferencias entre los indicadores sociales y los indicadores de derechos humanos. En el apartado 3, se discuten temas conceptuales de relevancia esencial para la elaboración de indicadores de derechos humanos, tales como los métodos de investigación, las tipologías y las características deseables para los indicadores sociales. En el apartado 4, se describen las fuentes de datos para los indicadores sociales y se abordan algunas de sus limitaciones. En el apartado 5, se destaca la importancia de ir más allá de los promedios a través de la desagregación de los indicadores para dar cuenta de la complejidad asociada a la realización de los diversos derechos. En el apartado 6, se discuten las características esperadas de los indicadores, sean ellos sociales o de derechos, y en el apartado 7 se destacan algunos problemas que surgen en relación con los indicadores. Finalmente, en las conclusiones, se subraya el aporte del conocimiento acumulado en materia de indicadores sociales para el desarrollo de los indicadores de derechos humanos, los desafíos pendientes para su diseño, así como la necesidad de tener una visión de conjunto de los indicadores, que corresponda a la visión integral del desarrollo llevada adelante por la perspectiva de derechos humanos.

pdfelement

2. Indicadores de derechos humanos e indicadores sociales

Como lo ha señalado el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2000: 89), los indicadores sociales tienen el potencial de convertirse en "un poderoso instrumento en la lucha por los derechos humanos". Esto se debe especialmente a que los indicadores sociales "son uno de los instrumentos más poderosos para poner de manifiesto la discriminación de facto" (PNUD, 2000: 96) y permiten evaluar el progreso adecuado de los países en la realización de los derechos económicos y sociales. Sin embargo, cabe destacar que las estadísticas sobre la situación económica y social de los países no son equivalentes a los indicadores que apuntan a verificar el cumplimiento y efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales (CIDH, 2008) y por lo tanto pueden entregar solo una visión parcial de los DESC, "concentrándose en aquellos aspectos fuertemente relacionados con lo que podría denominarse derecho a la subsistencia" (CEPAL/IIDH, 1997: 25). Desde una perspectiva de derechos humanos, los indicadores sociales se utilizan "como referente para el análisis de las obliga-

Elimina la filigrana digital ahora

ciones progresivas de los Estados frente a derechos sociales", pero hay que complementarlos "con otros datos referidos a los mecanismos institucionales y las políticas públicas que permiten garantizar progresivamente la efectividad de esos derechos, y a los recursos y capacidades con que cuenta la población para exigirlos" (CIDH, 2008: 9).

Tal como lo destaca Ferrer Lues (2007: 7), "la discusión sobre cómo elaborar indicadores de derechos humanos es reciente, hasta hace pocos años era calificada por la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) como un campo en construcción, que aún presenta una ausencia de consenso sobre distintos aspectos"[4]. Aspectos en los cuales se ha avanzado, sin embargo, son aquellos relativos a la definición del concepto de indicador de derechos humanos y la construcción de una tipología básica de indicadores de derechos humanos. Estos avances ayudan no solo a explicar, desde un punto de vista conceptual, qué son los indicadores de derechos humanos[5], sino que también permiten visualizar algunos puntos de contacto y diferencia con los indicadores sociales (véase gráfico 1).

Paul Hunt, Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel de salud física y mental, ha sugerido una definición según la cual los "indicadores de derechos humanos brindan informaciones concretas sobre el estado de un acontecimiento, actividad o resultado que pueden estar relacionados con las normas de derechos humanos; que abordan y reflejan las preocupaciones y principios en materia de derechos humanos y que se utilizan para evaluar y vigilar la promoción y protección de los derechos humanos" (Naciones Unidas, 2006: 4).

A su vez, la tipología de indicadores de derechos humanos, propuesta por la OACNUDH (Naciones Unidas, 2006; OHCHR, 2008) inspirándose en el trabajo de Paul Hunt (Naciones Unidas,

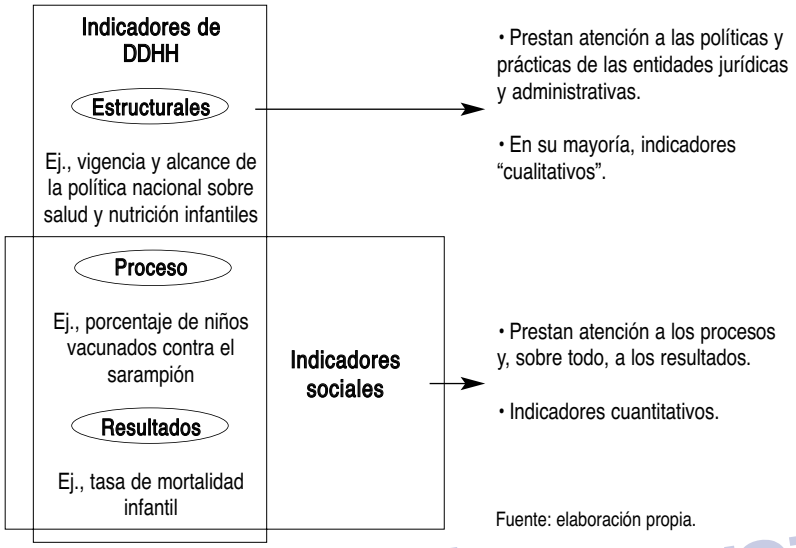
pdfelement

[4] Green (2001) y Sano (2005) también destacan la ausencia de consenso alrededor del tema de la medición de los derechos humanos así como de sus diferencias y similitudes con los indicadores de desarrollo.

[5] Para ejemplos de indicadores de derechos humanos propuestos para el monitoreo de los DESC en el marco del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Protocolo de San Salvador, véase: CIDH (2008, capítulos IV y V).

Elimina la filigrana digital ahora

Gráfico 1. Tipología de indicadores de derechos humanos y su relación con los indicadores sociales



Fuente: elaboración propia.

pdfelement

Asamblea General, 2003), y adoptada a nivel regional por la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos (CIDH, 2008), descansa en tres categorías de indicadores: estructurales, de proceso y de resultado. A manera de ejemplo, para el monitoreo del derecho a la vida, la "vigencia y alcance de la política nacional sobre salud y nutrición infantiles" de un país constituye un indicador estructural, el "porcentaje de niños vacunados contra el sarampión", un indicador de proceso y la "tasa de mortalidad infantil", un indicador de resultado (Naciones Unidas, 2006).

Los indicadores estructurales "reflejan la ratificación o aprobación de instrumentos jurídicos y la existencia de los mecanismos institucionales básicos que se consideran necesarios para facilitar la realización de los derechos humanos", prestando atención a las políticas y prácticas de las entidades jurídicas y administrativas (Naciones Unidas, 2006: 9). Esta categoría de indicadores es característica del campo de los derechos humanos, y no ha sido parte, tradicionalmente, del campo de los indicadores sociales. Los indicadores de proceso se refieren a las medidas de los programas públicos e intervenciones específicas que se necesitan para realizar los derechos humanos. Finalmente, los indicadores

Elimina la filigrana digital ahora

de resultados reflejan "el estado de realización de un determinado derecho humano" (Naciones Unidas, 2006: 10). Es en estas dos últimas categorías donde existe una clara coincidencia con los indicadores sociales, que son indicadores cuantitativos y se enfocan en los procesos y resultados. Indicadores sociales cuantitativos de esta índole –tales como las tasas de mortalidad infantil y de niños menores de cinco años o la tasa de abandono educativa– son mencionados explícitamente "en las disposiciones de los tratados internacionales de derechos humanos", así como "en las observaciones generales aprobadas por los órganos creados en virtud de tratados" (Naciones Unidas, 2006: 5-6).

Los indicadores sociales son cuantitativos porque, aunque pueden derivar de métodos de investigación cualitativos, se expresan a través de valores numéricos. Aquí radica entonces una diferencia con los indicadores utilizados para vigilar el cumplimiento de los derechos humanos, ya que estos últimos pueden también abarcar "cualquier información relacionada con la observancia o el ejercicio de un determinado derecho" (Naciones Unidas, 2006: 4) sin que necesariamente esa información se exprese en términos cuantitativos. La idea de que los indicadores en el campo de los derechos humanos puedan ser tanto cuantitativos como cualitativos deriva de la convicción de los expertos que, frente a la complejidad de evaluar el cumplimiento de las normas de derechos humanos, toda información pertinente es potencialmente útil y puede ser también expresada en términos narrativos (Naciones Unidas, 2006; Green, 2001).

Otra diferencia entre los indicadores sociales y los indicadores de derechos humanos radica en las áreas temáticas que cubren. Tradicionalmente, los primeros no siempre abarcan temas importantes a ser monitoreados por los segundos, especialmente en lo relativo a los derechos civiles y políticos. Como se destaca en Cecchini (2005b), las áreas temáticas bajo las cuales se pueden típicamente organizar los indicadores sociales –que corresponden a algunas de las principales funciones de política asignadas a distintos ministerios en los países así como a esferas de política intersectorial– son: bienestar, trabajo, educación, salud, vivienda y servicios básicos, género, población y economía. A estas, se han venido sumando en años recientes las áreas de protección social y sociedad de la información (CEPAL/EUROSOCIAL, 2007). Varias de estas áreas son de interés también para el campo de los dere-

pdfelement

Elimina la filigrana digital ahora

chos humanos y de hecho han sido consideradas en propuestas de indicadores para el monitoreo de los derechos económicos, sociales y culturales en la región (Amarante y otros, 2004).

Sin embargo, para el monitoreo de los derechos humanos es necesario crear indicadores en áreas en las cuales en América Latina –aunque se está comenzando a producir indicadores– hay menor experiencia, como por ejemplo la justicia, la gobernabilidad democrática, la seguridad, los derechos culturales, la violencia intrafamiliar o la situación de los discapacitados.

3. ¿Qué son los indicadores sociales?

Aunque no exista una definición única, en términos generales se puede denominar indicador estadístico a un instrumento construido a partir de un conjunto de valores numéricos o de categorías ordinales o nominales que sintetiza aspectos importantes de un fenómeno con propósitos analíticos. Podemos decir, por lo tanto, que los indicadores sociales son instrumentos analíticos que permiten mejorar el conocimiento de distintos aspectos de la sociedad en los cuales estamos interesados, o acerca de los cambios que están teniendo lugar en ella (Naciones Unidas, 1975: 30).

pdfelement

3. A. Objetivos, metas e indicadores

Una de las funciones más relevantes de los indicadores sociales es la de medir avances hacia metas y objetivos de desarrollo, lo que es también importante a la hora de considerar cuán adecuado ha sido el progreso hacia la realización de los derechos económicos y sociales. Al respecto, es indispensable aclarar los términos "objetivo", "meta" e "indicador", lo que hacemos utilizando ejemplos provenientes de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)[6]:

• Los *objetivos* son los fines que se desean alcanzar y se expresan en términos cualitativos, como por ejemplo "reducir la mortalidad de los niños menores de cinco años".

[6] Tras la aprobación de la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas en septiembre de 2000, en la cual los líderes del mundo se comprometieron a luchar por un mundo más próspero, justo y pacífico, se creó un sistema de seguimiento del cumplimiento de los ODM basado en ocho objetivos, 21 metas y 60 indicadores sociales, económicos y medio ambientales. Véase: *mdgs.un.org/unsd/mdg/Host.aspx?Content=Indicators/OfficialList.htm.*

Elimina la filigrana digital ahora

• Las *metas* son los niveles cuantitativos que se desean alcanzar en un periodo determinado, como por ejemplo "reducir en dos terceras partes, entre 1990 y 2015, la mortalidad de los niños menores de cinco años".

• Finalmente, los *indicadores* son las variables utilizadas en las metas para medir el progreso hacia los objetivos. Un ejemplo es la "tasa de mortalidad de los niños menores de cinco años"[7].

La determinación de metas "puede ser un instrumento útil para acordar el ritmo adecuado de progreso" hacia la realización de los derechos económicos y sociales, porque convierte objetivos meritorios –pero demasiado generales e imposibles de medir– en puntos de referencias cuantificables y que se pueden supervisar (PNUD, 2000: 99). A su vez, para que las metas se conviertan en verdaderos instrumentos de rendición de cuentas, debieran ser "inteligentes" (en inglés, *smart*), o sea precisas (*specific*) –claras sobre qué, dónde, cuándo y cómo se quiere cambiar una situación–, mensurables (*measurable*) –capaces de cuantificar los fines y beneficios–, relevantes para la sociedad (*realistic*), realizables (*achievable*) –que se puedan lograr– y con plazos específicos (*time-bound*), es decir, que determinen el periodo de tiempo en el que se deben alcanzar.

pdfelement

3. B. Métodos de investigación cuantitativos y cualitativos

Los indicadores sociales, aun sean expresados en forma cuantitativa, pueden provenir tanto de métodos de investigación cuantitativos como cualitativos. Las diferencias entre estos dos métodos se hallan tanto en el formato de los datos que se utilizan para construir los indicadores como en el proceso de recolección de los datos. Los métodos cuantitativos recogen información principalmente en formato numérico o en categorías pre-codificadas, mientras que la información utilizada en los métodos cualitativos proviene mayoritariamente de textos descriptivos sin, o con poca, categorización y sin pre-codificación. De todas maneras, las res-

[7] No faltan los casos de uso inadecuado de términos relativos a estos conceptos. La Corte Constitucional de Colombia, por ejemplo, en su pronunciamiento sobre los indicadores de goce efectivo de derechos de la población desplazada, utiliza la terminología: "criterios" para aludir a los objetivos, "indicadores" para aludir a las metas y "fórmulas" para aludir a los indicadores (República de Colombia, Corte Constitucional, 2007).

Elimina la filigrana digital ahora

puestas descriptivas pueden ser agrupadas en categorías (como por ejemplo, "bajo", "medio" o "alto" nivel de bienestar de un hogar respecto del promedio de la sociedad, en respuesta a la pregunta: "¿Cómo clasificaría las condiciones económicas de su familia en comparación con otras en su comunidad?"), y presentadas en forma numérica, señalando por ejemplo que el 40% de la población considera bajo su nivel de bienestar. Diferencias entre los métodos cuantitativos y cualitativos se encuentran también en la selección de las unidades de observación y en la recolección de los datos. Los métodos cuantitativos se basan en la selección aleatoria de las unidades (usando muestras representativas probabilísticas, como hacen las encuestas de hogares) o en la selección de todas las unidades en un área determinada (censos y registros administrativos). En el caso de los métodos cualitativos, la selección del método de muestreo (que puede incluir tanto el método de muestreo deliberado como el método aleatorio) varía según el objetivo de estudio, y en muchas ocasiones no existe un claro procedimiento de selección.

3. C. Tipos de indicadores

De manera esquemática, los indicadores sociales pueden ser clasificados según las siguientes tipologías:

- intermedios
- de hechos
- absolutos
- simples
- de eficacia
- finales
- de percepciones
- relativos
- compuestos
- de eficiencia

pdfelement

3. C. I. Indicadores intermedios y finales

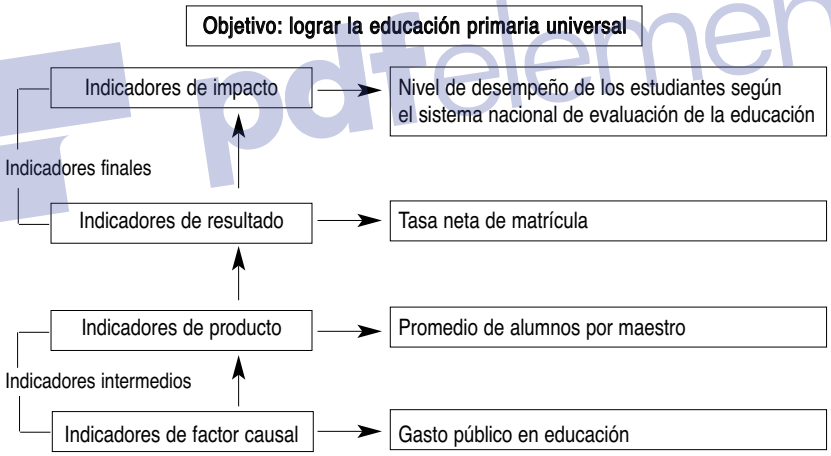
Si consideramos un objetivo de carácter social, como lograr la educación primaria universal (véase gráfico 2), los *indicadores intermedios* serían aquellos que miden los factores que propician la consecución del objetivo. Existen indicadores intermedios de "factor causal", tales como el gasto público en educación, que actúan como prerrequisitos para lograr el objetivo, y de "producto", como por ejemplo el promedio de alumnos y alumnas por maestro, que contribuyen a alcanzar el resultado deseado. Los factores causales y los de producto no son objetivos en sí mismos, sino más bien ayudan a conseguir los objetivos seleccionados. Por otro lado, los indicadores que miden el efecto de una intervención

Elimina la filigrana digital ahora

en el bienestar de los individuos, como por ejemplo el nivel de desempeño de los estudiantes[8], se denominan *finales*. A su vez, los indicadores finales pueden ser divididos en indicadores de "resultado" y "de impacto". Los indicadores de resultado –como la tasa neta de matrícula y el porcentaje de población con acceso a consultorios u hospitales– miden el acceso, uso y satisfacción con los servicios públicos que *per se* no son dimensiones del bienestar, mientras que los indicadores de impacto miden las dimensiones esenciales del bienestar, tales como la alfabetización, la conclusión del ciclo primario de educación, la calidad de la educación, la buena salud y la ausencia de hambre.

Cabe destacar que se pueden utilizar terminologías alternativas para describir los diferentes eslabones representados en el gráfico 2. Una alternativa proviene de la literatura sobre el marco lógico –la herramienta utilizada para facilitar el proceso de conceptualización, diseño, ejecución y evaluación de proyectos

Gráfico 2. Indicadores intermedios y finales



Fuente: adaptación de Prennushi, Rubio y Subbarao (2002).

[8] Durante las últimas décadas, la mayoría de los países latinoamericanos y algunos caribeños han desarrollado sistemas nacionales de medición, monitoreo y evaluación de la calidad de la educación. Dichos sistemas tienen como objetivo entregar información del rendimiento escolar mediante la aplicación de pruebas estandarizadas, con el propósito de alimentar los procesos de toma de decisiones (Gobierno de Chile, Ministerio de Educación y UNESCO-OREALC, 2002).

Elimina la filigrana digital ahora

(BID, 1997)– que propone indicadores de actividades (factor causal), de componentes (productos), de propósitos (resultados) y de fines (objetivos). Otra alternativa es la elaborada por Cohen y Franco (1992), que sugieren que los indicadores de la cadena se denominan de proceso (factor causal), productos, efectos (resultados) e impactos (objetivos). Pese a estas diferencias terminológicas, los conceptos de base parecen semejantes, dado que desde indicadores operativos se pasa a indicadores más generales a través de una cadena causa-efecto (Mokate, 2001).

3. C. II. Indicadores de hechos y de percepciones

Los indicadores, por objetivos que sean, siempre son aproximaciones a la realidad y, por lo tanto, no son ideológicamente neutros. Cada indicador empieza con alguna visión de cómo funciona o debería funcionar la sociedad, lo que se refleja en los datos, ponderaciones, métodos y desagregaciones utilizadas en la construcción y presentación de los indicadores. Por esta razón, a la terminología más comúnmente utilizada, indicadores "objetivos" y "subjetivos", preferimos aquella de indicadores de hechos y de percepciones.

La información proporcionada por los indicadores sociales se puede definir de hecho cuando intenta mostrar la condición de un fenómeno social o sus cambios en el tiempo (por ejemplo, la tasa neta de matrícula en las escuelas). Cuando un indicador trata de analizar la percepción que tiene una comunidad –o los diferentes grupos e individuos que la constituyen– acerca de una condición objetiva (por ejemplo, el nivel de satisfacción de una comunidad con sus escuelas), la información que entrega es de carácter perceptivo. Tanto los indicadores de hechos como los indicadores de percepciones pueden ser utilizados para monitorear el cumplimiento de los DESC.

No hay razón para suponer que los indicadores de hechos y de percepciones que se refieren al mismo fenómeno variarán necesariamente en la misma dirección y magnitud, porque los gustos, las actitudes y las normas de las personas pueden cambiar o estar en pugna independientemente de la condición objetiva de un fenómeno. Por ejemplo, el nivel de satisfacción con las escuelas puede disminuir a mayor exigencia, indiferentemente de los valores de indicadores como los puntajes promedios obtenidos por los estudiantes en pruebas de aptitud académica.

pdfelement

Elimina la filigrana digital ahora

3. C. III. Indicadores absolutos y relativos

Los indicadores pueden ser expresados en los términos absolutos en que se realiza la medición (por ejemplo, número de personas que viven con el VIH/SIDA), o derivados mediante un proceso de cálculo que relacione dicha medición con otras magnitudes (por ejemplo, tasa de prevalencia del VIH).

La expresión de los indicadores en términos relativos facilita la comparación entre países y es generalmente favorecida por los economistas y los expertos de desarrollo. Kanbur (2001) destaca que a veces las dificultades e incomprensiones que existen en el diálogo en temas de desarrollo entre economistas y representantes de la sociedad civil –sean ellos académicos no economistas, expertos de derechos humanos o representantes de ONG que llevan a cabo proyectos de desarrollo en las comunidades– se ven reflejadas en las distintas preferencias de estos dos grupos en el uso del tipo de indicadores sociales absolutos o relativos, que pueden llevar a tener visiones muy distintas de los mismos fenómenos. Los economistas, por ejemplo, tienden a utilizar datos de pobreza que se refieren al porcentaje de personas que viven por debajo de una determinada línea de pobreza, tal como ocurre con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) de las Naciones Unidas, donde para monitorear el objetivo de erradicación de la pobreza extrema se ha adoptado como indicador el porcentaje de personas que viven con menos de un dólar por día. Esto porque, por lo general, los economistas piensan en términos agregados y toman el crecimiento poblacional como un hecho. Los representantes de la sociedad civil tienden, a su vez, a preferir el uso de indicadores que se refieren al número absoluto de personas que viven en la pobreza. Esto resulta así porque los voluntarios y trabajadores sociales que operan a nivel comunitario tienden a pensar en números de personas que necesitan ayuda en los comedores, hogares de acogida u otros servicios. Asimismo, para los que suelen pensar en términos de individuos cuyos derechos están siendo violados, puede que exista una preferencia por los indicadores absolutos, ya que "el objeto de medición es el grado de cumplimiento o de vulneración" de los derechos económicos y sociales, "buscando a partir de allí, establecer patrones de comportamiento del Estado tomando como referencia casos individuales" (CIDH: 8).

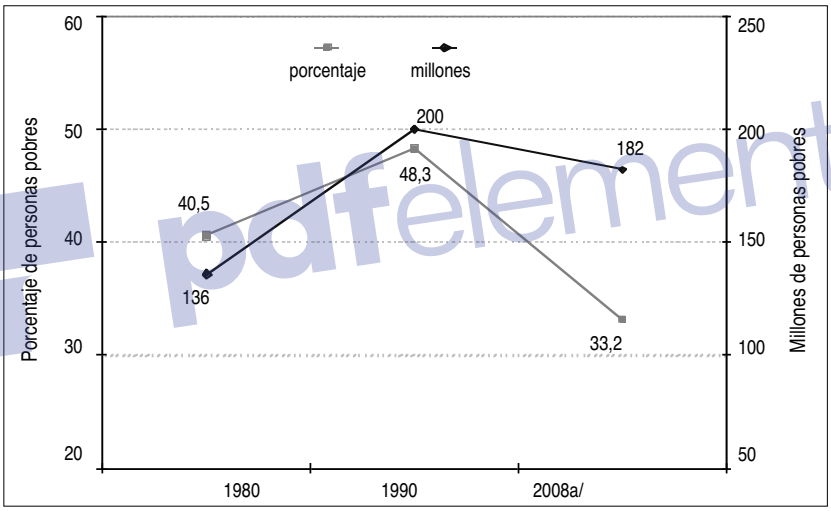
Como muestra el gráfico 3, los indicadores absolutos y los relativos pueden entregar historias muy distintas sobre las tenden-

parlement

Elimina la filigrana digital ahora

cias del desarrollo. En América Latina, entre 1980 y 2008, el porcentaje de personas pobres ha bajado de un 40,5% a un 33,2%; sin embargo, a causa del crecimiento poblacional, el número de personas pobres ha aumentado de 136 a 182 millones. Estas tendencias contrastantes se deben a que en ese periodo la incidencia de la pobreza bajó alrededor de 0,3 puntos porcentuales por año, mientras que la población regional creció a un ritmo mucho más elevado: 1,6 puntos porcentuales por año. Si bien se puede argumentar que –en particular a partir de principios de la década de los noventa– se hicieron esfuerzos para disminuir la pobreza, hay que reconocer que ellos no fueron suficientes para sacar de esa condición al creciente número de latinoamericanos y latinoamericanas.

Gráfico 3. Pobreza en América Latina, porcentaje y millones de personas, 1980-2008



Fuente: elaboración propia, sobre la base de CEPAL (2009) a/ Proyección.

3. C. IV. Indicadores simples y compuestos (o "índices")

Los indicadores sociales simples son síntesis, series o selecciones de datos básicos que se usan para analizar algún aspecto determinado de las condiciones de vida; las cifras resultantes de estas síntesis, series o selecciones se refieren a una sola variable. Algunos ejemplos de indicadores simples son la proporción de individuos de una población que posee una característica dada (por ejemplo, porcentaje de personas pobres), las tasas de fre-

Elimina la filigrana digital ahora

cuencia o de cambio (por ejemplo, tasa de crecimiento de la población), las medias, medianas y otros índices de tendencia central (por ejemplo, promedio de habitantes por médico) y las distribuciones porcentuales sobre las frecuencias acumuladas (por ejemplo, deciles de ingreso).

Los indicadores compuestos (o "índices"), por otra parte, miden el bienestar u otros ámbitos incluyendo diversas variables. Para compilar los indicadores compuestos, se utiliza una combinación ponderada de indicadores de los factores subyacentes; por lo tanto, la cifra resultante de esta combinación se refiere a más de una variable. El Índice de Desarrollo Humano (IDH) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) es un ejemplo paradigmático de un indicador compuesto. En el caso del IDH, el desarrollo humano se entiende como la interacción de variables demográficas, de salud, educación e ingreso y se mide ponderando la esperanza de vida al nacer (con un peso de 1/3 del total), la tasa de alfabetismo (2/9), la tasa de matriculación primaria, secundaria y terciaria (1/9) y el ingreso real per cápita (1/3).

Para el monitoreo de los derechos económicos y sociales se pueden usar tanto los indicadores simples como los compuestos[9], aunque los primeros tienen la ventaja de mostrar con claridad los ámbitos en los cuales los derechos están siendo violados. Asimismo, la metodología de índices como el IDH no está exenta de críticas, entre las cuales se destacan la arbitrariedad en la elección de los ponderadores para cada indicador y la redundancia del índice con respecto a la información que proveen los indicadores que los componen (Mancero, 2001). Críticas similares han sido también levantadas en el campo de los indicadores de derechos humanos (Green, 2001: 1082; Landman, 2005: 28).

pdfelement

3. C. V. Indicadores de eficacia y eficiencia

Al evaluar programas y proyectos sociales es importante también distinguir entre indicadores de eficacia y de eficiencia. Los indicadores de eficacia miden el grado en que una política o programa social es capaz de alcanzar las metas y objetivos definidos,

[9] En la literatura sobre derechos humanos es común utilizar índices compuestos tales como el índice de democracia de Freedom House, el índice de libertad humana publicado en el Informe sobre desarrollo humano del PNUD entre 1991 y 1993 o el índice de calidad física de vida (Green, 2001; Mancero, 2001).

Elimina la filigrana digital ahora

en el tiempo previsto y con la calidad esperada, pero sin tener en cuenta los costos. La eficacia de un sistema educativo podrá entonces ser juzgada a través de indicadores como las tasas de matrícula y repitencia, las cuales miden el cumplimiento de metas básicas del proceso educativo como la progresión de los estudiantes en el mismo proceso. Los indicadores de eficiencia, a su vez, miden la relación entre productos obtenidos y costos. En el análisis de los sistemas de salud de los países, por ejemplo, se pueden utilizar datos sobre tasas de inmunizaciones o de mortalidad infantil junto con datos sobre gastos totales o per cápita en salud para dar una idea de lo que se gasta para lograr determinados resultados (Mokate, 2001).

Por lo general, los expertos en derechos humanos no se enfocan en los costos económicos de las acciones necesarias para realizar los DESC. Sin embargo, considerando que los recursos a disposición de los Estados para la realización de esos derechos no son ilimitados, sería adecuado poner más atención a los indicadores de eficiencia. Una apertura en esta línea facilitaría una mayor congruencia en las acciones que se quieren promover e implementar, y fundamentalmente, el diálogo entre expertos de derechos humanos y de política social en torno a objetivos viables en los términos de la gestión pública.

pdfelement

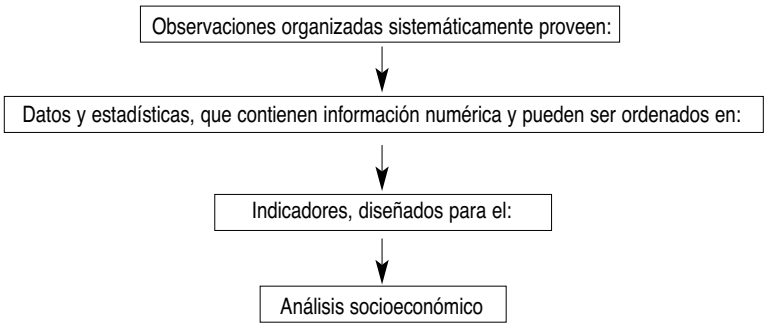
4. Fuentes de datos para los indicadores sociales y sus limitaciones

Siguiendo a Horn (1993), los indicadores sociales pueden ser considerados como parte de una cadena estructural. La relación entre observaciones, datos, estadísticas e indicadores en el interior de esta cadena puede ser ilustrada como muestra el gráfico 4: las observaciones provenientes de encuestas, censos u otras fuentes proporcionan datos y estadísticas que contienen información numérica que puede ser ordenada en indicadores sociales. A su vez, los indicadores sustentan el análisis de las dinámicas sociales (ver gráfico 4).

Los indicadores sociales en América Latina suelen derivar de tres tipos de observaciones o fuentes de datos: principalmente los censos de población y las encuestas por muestreo y, en menor medida, los registros administrativos. Estas fuentes de datos son el producto final de infraestructuras estadísticas complejas; imprescindibles para la elaboración de indicadores de calidad de manera

Elimina la filigrana digital ahora

Gráfico 4. La relación entre observaciones, datos, estadísticas e indicadores



Fuente: adaptación de Horn (1993).

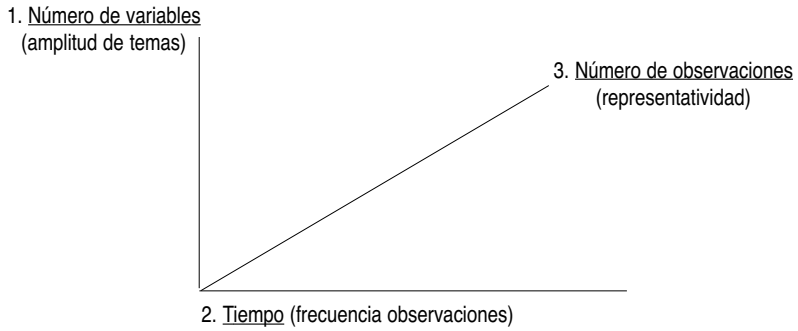
continua y oportuna. Estas no están exentas de limitaciones, aspecto que debe ser tomado en cuenta para el monitoreo de los DESC y de los derechos humanos en general.

Una manera de visualizar las potenciales limitaciones de las fuentes de datos de indicadores sociales es a través del gráfico 5, en la cual se muestran tres dimensiones fundamentales para la recolección de datos –el número de variables que se recolectan, el tiempo o frecuencia de las mediciones y el número de observaciones recolectadas–, cada una de las cuales puede ser desarrollada de manera más o menos extensa según la fuente de datos (Brady, 2007).

Los *censos de población y vivienda* constituyen la fuente más común de información sobre el volumen de la población y su dis-

pdfelement

Gráfico 5. Tres dimensiones relevantes para las fuentes de datos



Fuente: adaptación de Brady (2007).

Elimina la filigrana digital ahora

tribución geográfica, así como también de características básicas como la edad, el estado civil y el nivel de instrucción. Los censos proporcionan además un marco para la selección de las muestras de las encuestas de hogares. Los censos son enumeraciones completas de todas las unidades de la misma población, y por lo tanto son muy sólidos en cuanto a la tercera dimensión del gráfico 5: el número de observaciones y la representatividad. La universalidad y simultaneidad de la información recogida permiten obtener información desagregada sobre las características socioeconómicas de la población así como sobre grupos poblacionales específicos –sean ellos niños, ancianos, indígenas, afrodescendientes[10] u otros–, lo que es muy importante desde una perspectiva de derechos humanos. Asimismo, los censos permiten medir fenómenos que son difíciles de identificar de otra manera, como la migración interna y la internacional (CEPAL, 2008: capítulo IV; Maguid, 2008). Sin embargo, siendo ejercicios de recolección de datos caros y complejos, los censos son más débiles en las otras dos dimensiones del gráfico 5, ya que se llevan a cabo a intervalos amplios (cada 10 años) y no permiten explorar tantas áreas temáticas como las encuestas de hogares.

Las *encuestas de hogares por muestreo* son indispensables para reunir información sobre cuestiones económicas, sociales y demográficas. Los países de América Latina llevan a cabo –como parte integral de sus programas nacionales de estadísticas– encuestas de hogares principalmente de tres tipos: *encuestas de empleo*, *gastos e ingresos* (presupuestos familiares) y sobre *condiciones de vida*. Estas encuestas permiten monitorear variados temas sociales (la primera dimensión del gráfico 5) con mayor frecuencia (la segunda dimensión del gráfico 5) respecto de los censos de población y vivienda. Sin embargo, por el limitado número de observaciones (la tercera dimensión del gráfico 5), la desagregación de la información –la subdivisión del total nacional en distintas categorías– conlleva serias limitantes para el conjunto de la información posi-

[10] Aunque la incorporación de preguntas sobre etnia o raza en los censos de la región ha sido un proceso lento, hoy varios países incluyen estos tipos de preguntas en sus censos, así como en las encuestas de hogares (CELADE, 2005a). Generalmente, la identificación de los grupos étnicos se ha hecho operativa a través de los criterios de la lengua materna y de la autopertenencia o autoidentificación (Rangel, 2005). Sobre la incorporación de la dimensión étnica y racial en los censos y las encuestas de hogares, véase, también: León (2008: 88-89).

Elimina la filigrana digital ahora

ble de ser recopilada a través de las encuestas, al contrario de lo que ocurre para los censos o los registros administrativos. Dado que se trata de información con base en muestras, en algunos casos el tamaño de estas últimas será insuficiente para obtener estimaciones adecuadas para determinados sub-grupos de la población.

En América Latina se llevan además a cabo varias encuestas específicas sobre temas muy relevantes para el monitoreo de los DESC, de manera independiente o como módulos agregados a los programas continuos de encuestas de hogares de los países. Las *encuestas de demografía y salud* (DHS, *Demographic and Health Surveys*[11] e IRHS, *International Reproductive Health Surveys*[12]) se llevan a cabo de manera independiente y permiten obtener información sobre la fecundidad, la salud reproductiva y la dinámica demográfica, y explorar una gran cantidad de temas relativos al proceso de formación de la familia, la salud materna, la morbilidad y la mortalidad de los niños. Las *encuestas de indicadores múltiples por conglomerados* (*Multiple Indicators Cluster Surveys*, MICS[13]) son módulos agregados a las encuestas continuas de los países o encuestas independientes nacionalmente representativas de hogares, mujeres, niños y niñas que fueron desarrolladas por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) con el principal objetivo de suministrar los datos requeridos para monitorear el progreso hacia el cumplimiento de las metas definidas en la Cumbre Mundial por la Infancia; desde su tercera ronda, en 2005, se agregó el tema del monitoreo de los ODM. Las *encuestas nacionales de trabajo infantil*, llevadas a cabo en el marco del Programa de Información Estadística y de Seguimiento del Trabajo Infantil (SIMPOC) de la OIT de forma independiente o como módulos a las encuestas continuas, han permitido generar, en muchos casos por primera vez, estimaciones confiables sobre la incidencia del trabajo entre personas menores de edad y sobre sus características y las de sus familias. Las *encuestas de uso del tiempo*, también llevadas a cabo de forma independiente o como módulos agregados, son un medio fundamental para proporcionar

pdfelement

[11] Para más información, véase: *www.measuredhs.com.*

[12] Para más información, véase: *www.cdc.gov/reproductivehealth/Surveys/index.htm.*

[13] Para más información, véase: *www.childinfo.org/mics.html.*

Elimina la filigrana digital ahora

información desagregada por sexo, edad y nivel socioeconómico sobre cómo la población distribuye su tiempo dentro y fuera del hogar y para destacar la importancia del trabajo no remunerado de las mujeres[14]. A su vez, países como Chile (en 2004), Guatemala (en 2005) y Nicaragua (en 2003) –en estos últimos dos casos gracias al apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID)– han llevado a cabo *encuestas* específicas *sobre discapacidad*, mientras que otros (Ecuador, 2004) las han implementado como módulo agregado. En Colombia, se han llevado a cabo dos *encuestas nacionales de verificación de los derechos de la población desplazada*. Desafortunadamente, aún no se realizan de manera regular *encuestas* con representatividad nacional *sobre la violencia contra las mujeres*, lo que repercute negativamente en la elaboración de programas para combatir esta violación de los derechos humanos (Naciones Unidas, 2007: 140-141).

Los *registros administrativos* pueden ofrecer información sobre estadísticas vitales (nacimientos y defunciones), estadísticas en sectores tales como la educación, la salud y el trabajo, y respecto de temas tales como la migración y el desarrollo de las empresas. Además, los ministerios de economía, finanzas y sectoriales (por ejemplo, educación, salud) recogen datos sobre el gasto público a nivel central y local en diversos sectores, y monitorean las actividades y productos de dicho gasto. Las ventajas de los registros administrativos incluyen, entre otras, el carácter continuo de la información, los bajos costos, la cobertura completa de la población objetivo y el desglose por áreas geográficas y otras subpoblaciones. Desafortunadamente, la exactitud, oportunidad y exhaustividad de los registros administrativos como el registro civil, los registros de educación y de empleo pueden ser problemáticas. En cuanto a las estadísticas vitales, en su mayoría, los países de América Latina disponen de registros administrativos; sin embargo, existen limitaciones importantes relacionadas al rezago en la disponibilidad de la información y la cobertura, oportunidad y explotación de la misma[15].

pdfelement

[14] Para mayor información sobre encuestas de uso del tiempo en América Latina y el Caribe, véase: Naciones Unidas (2007: 135-136), CEPAL (2005: 213, recuadro IV.4) y CEPAL (2004: 154, recuadro III.1).

[15] El Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía –División de Población de la CEPAL (CELADE)– estima que en la mayoría de los países de América

Elimina la filigrana digital ahora

En años recientes, en la región se han comenzado a utilizar de manera más sistemática las *encuestas de opinión*, tales como Latinobarómetro, para la creación de indicadores sociales de percepción en torno a temas como democracia, instituciones políticas y sociales, participación, políticas públicas, pobreza, economía, relaciones internacionales, medios de comunicación, medio ambiente, género y discriminación[16].

Y, aunque usualmente no se consideren parte del sistema estadístico formal, las *evaluaciones participativas* facilitan información cualitativa de suma importancia para complementar la información cuantitativa sobre las condiciones sociales en un país, región o localidad. Un ejemplo de evaluación participativa es la evaluación de la pobreza con la participación de los afectados, un proceso interactivo y participativo de investigación, que procura entender la pobreza desde el punto de vista de la gama de afectados –generalmente los mismos pobres– y hacer participar a estos en la planificación de las medidas de seguimiento. A diferencia de los estudios por encuestas, los grupos de preguntas utilizados en las evaluaciones participativas no están necesariamente predeterminados. En cambio, se usan métodos abiertos, como entrevistas no estructuradas, grupos de discusión y diversos métodos visuales participativos. Además, mientras que las encuestas de hogares se centran en las familias como unidades de análisis, las evaluaciones participativas se pueden enfocar en los individuos y/o en grupos más extensos, teniendo en cuenta las asimetrías de poder, tanto dentro de los hogares como dentro de las comunidades[17].

parlement

Latina el rezago en la disponibilidad de información sobre estadísticas vitales es aproximadamente de dos años, y que solo cinco países presentan cobertura adecuada de los nacimientos y defunciones (CELADE, 2002).

[16] El estudio de la Corporación Latinobarómetro se realiza anualmente desde 1995 en 18 países de América Latina, sobre la base de entrevistas a una muestra de la población de 18 años y más (véase: CEPAL, 2008: 96, recuadro I.7).

[17] Por ejemplo, algunas evaluaciones participativas realizan discusiones de grupo con varones y mujeres por separado para asegurar que se escuche la voz de la mujer, o excluyen a los líderes locales de la participación en discusiones de grupo en las que hubieran ejercido predominio, véase: Narayan (2000).

Elimina la filigrana digital ahora

5. Desagregación de los indicadores sociales: más allá de los promedios

Los indicadores sociales que brindan totales o promedios nacionales son útiles porque proporcionan un panorama general de la situación en que se encuentra un país en comparación a otros. Sin embargo, los indicadores totales o promedios tienden a ocultar diferencias importantes entre distintas áreas geográficas, sexos o grupos sociales. Es así como varios Comités de Derechos Humanos en el ámbito de las Naciones Unidas[18] "han solicitado sistemáticamente estadísticas y datos desglosados pertinentes para la evaluación del cumplimiento de las normas de derechos humanos" sobre no discriminación e igualdad (Naciones Unidas, 2006: 6) y así visibilizar la situación de los grupos vulnerables y marginados frente al resto de la población. Esto es particularmente relevante en América Latina, una región en la cual los indicadores promedios tienen frecuentemente niveles aceptables en comparación con otras regiones en vías de desarrollo, pero donde la violación de los derechos económicos y sociales se concentra en grupos poblacionales específicos. Según Abramovich (2006: 45), "elaborar información debidamente desagregada para identificar los sectores desaventajados o postergados en el ejercicio de sus derechos no solo contribuye a garantizar la eficacia de una política pública, sino que es indispensable para que el Estado pueda cumplir con su deber de brindar a estos sectores atención especial y prioritaria".

Los indicadores sociales pueden ser desagregados sobre la base de diversas dimensiones, como por ejemplo ubicación geográfica, sexo, nivel de ingreso y grupos sociales. El tipo y el nivel de desagregación adecuados dependerán de las condiciones de cada país y de las fuentes de datos sobre las cuales se calculan los indicadores[19]. Estas son algunas de las posibles desagregaciones de los indicadores sociales:

pdfelement

[18] Por ejemplo, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, el Comité para la Discriminación contra la Mujer y el Comité de los Derechos del Niño.

[19] Hay que tomar en cuenta también que la desagregación de indicadores puede tener "repercusiones para el derecho a la intimidad, la protección de datos y cuestiones relacionadas con la confidencialidad" (Naciones Unidas, 2006: 14-15),

Elimina la filigrana digital ahora

- áreas geográficas,
- sexo,
- grupos de edad,
- grupos sociales y étnicos específicos,
- ingreso, consumo o propiedad de bienes,
- tamaño y composición del hogar / jefatura del hogar,
- nivel educativo,
- rama de actividad económica,
- ocupación,
- categoría laboral,

5. A. Áreas geográficas

Esta desagregación incluye las áreas urbanas y rurales[20], las unidades administrativas y las zonas geoclimáticas. Calcular indicadores urbanos y rurales es muy común y esencial, aunque no siempre suficiente. Por ello, puede ser útil efectuar un segundo desglose entre áreas urbanas por número de habitantes, y elaborar indicadores para las ciudades capitales, que tienden a tener características diferentes al resto de las ciudades. Las unidades administrativas (estados, regiones, departamentos, provincias, distritos, municipios) también pueden ser utilizadas como base para las

pdfelement

por lo que es importante respetar los principios fundamentales de las estadísticas oficiales de las Naciones Unidas, en los cuales se indica que "los datos que reúnan los organismos de estadística para la compilación estadística, ya sea que se refieran a personas naturales o jurídicas, deben ser estrictamente confidenciales y utilizarse exclusivamente para fines estadísticos" (Naciones Unidas, Comisión de Estadística, 1994).

[20] Es importante señalar que en los países de América Latina y el Caribe, como en gran parte de las otras regiones en el mundo, existen distintas definiciones de lo que es urbano y rural, observándose variaciones incluso en el interior de un mismo país, dependiendo del tiempo y las fuentes que se utilicen para caracterizar estos conceptos. En la región, las definiciones censales de "rural" incluyen desde definiciones sobre el número de personas que habitan en una cierta localidad (fluctuando entre menos de 500 habitantes en Cuba y 2.500 en México), el número de personas combinado con la ausencia de condiciones urbanísticas mínimas (por ejemplo, pavimentación o alumbrado eléctrico) como es el caso en Honduras, Nicaragua y Panamá, el número de personas combinado con el porcentaje de personas que se dedican a actividades secundarias (Chile), el número de casas contiguas (menos de 100, en Perú), hasta definiciones administrativas o legales (Brasil, Colombia y otros) (Dirven, 2004a y 2004b). Para las definiciones de conceptos como "urbana" y "rural" utilizadas en los censos de los países latinoamericanos, véase: CELADE (2005b).

Elimina la filigrana digital ahora

desagregaciones. Para el monitoreo de los DESC, deberían existir indicadores para cada nivel administrativo con capacidad de toma de decisiones sobre el uso o asignación de recursos. En la práctica, será la disponibilidad de datos y las limitaciones de recursos las que determinen el nivel de desglose mínimo viable. Un tercer tipo de desagregación geográfica, utilizada menos frecuentemente, es por zonas geoclimáticas que se caracterizan por tener diferentes topografías, pluviometrías y suelos.

5. B. Sexo

Para el monitoreo de los DESC, es fundamental presentar datos para cada sexo. Asimismo, para los estudios de género, la situación de la mujer en cada país tiene su mejor punto de comparación en la situación de los varones, y no es independiente de esta. Los datos desagregados por sexo representan entonces la herramienta básica para permitir esta mirada relacional y comparativa. Sin embargo, la desagregación de los indicadores por sexo es considerada una condición necesaria, pero no suficiente para los análisis de género.

Gran parte de los sesgos y errores de género en las estadísticas se originan en la planificación y diseño de los procedimientos de recolección de datos. Por esta razón, es esencial que la perspectiva de género[21] esté presente en todas las etapas que intervienen entre la recolección de la información y la presentación de los resultados estadísticos, siendo integrado en todos los conceptos y métodos utilizados. Dado que los entrevistadores de censos y encuestas pueden influenciar de manera significativa las respuestas de los entrevistados, es importante entrenar a los primeros para que sus ideas, y eventuales prejuicios y estereotipos, no introduzcan sesgos de género en la recolección de la información. Además, se reconoce que la selección de las personas que se quiere entrevistar y la presencia de otros miembros del hogar durante la entrevista pue-

pdfelement

[21] La palabra "género" se refiere a diferencias entre los sexos debidas a construcciones sociales y culturales; mientras que la palabra "sexo" se refiere a las diferencias biológicas entre mujeres y hombres (Naciones Unidas, 2001). La perspectiva de género toma por lo tanto en cuenta las diferentes realidades socioeconómicas y culturales que hombres y mujeres enfrentan en la sociedad y las asimetrías de poder consiguientes. Al respecto, véase el capítulo VI de María Nieves Rico y Flavia Marco en este volumen.

Elimina la filigrana digital ahora

den introducir sesgos de género, dado que las mujeres podrían declinar proporcionar cierto tipo de información frente a sus maridos u otros miembros del hogar. Finalmente, en cuanto a criterios y métodos que influencian la capacidad de los datos de reflejar la verdadera situación de hombres y mujeres en la sociedad, es claro que, por ejemplo, el tipo de definición utilizada para "jefe de hogar" determinará la proporción de varones y mujeres que pertenecen a esta categoría y, por consecuencia, el significado de los indicadores relacionados con este concepto (Hedman, Perucci y Sundstrom, 1996; Naciones Unidas, s.f.).

5. C. Grupos de edad

La desagregación de los indicadores sociales por grupos de edad es fundamental para la formulación y focalización de políticas públicas y también para monitorear la realización de los DESC entre grupos etarios particularmente vulnerables, tales como los niños y los ancianos. Es inevitable que toda clasificación por grupos de edad resulte en cierta medida arbitraria y tenga significados distintos en diferentes países. Sin embargo, para el trabajo internacional sobre población estimada es esencial mantener la convención de desagregar los indicadores según periodos quinquenales.

pdfelement

5. D. Grupos sociales específicos

En muchos países existen diferencias significativas entre grupos socialmente definidos, los que pueden estar basados en líneas étnicas o de otra índole[22], y cuya definición varía entre países. Dada la necesidad de que las políticas públicas se propongan el objetivo de la igualdad de participación de los distintos grupos de una sociedad, es crucial que los indicadores sociales puedan ser desagregados según pertenencia a grupos raciales o étnicos. Esta consideración está también siendo activamente promovida desde organismos como el Consejo de Derechos Humanos, donde se recalca la necesidad de generar mecanismos de identificación y

[22] En Colombia, por ejemplo, es esencial contar con indicadores sobre la situación socioeconómica de la población desplazada interna, lo que ha sido posible gracias al levantamiento de las encuestas nacionales de verificación de los derechos de la población desplazada (Garay Salamanca, 2008).

Elimina la filigrana digital ahora

acción diferenciados para la realización de los derechos económicos y sociales de los diversos grupos étnicos y pueblos indígenas, en el contexto del combate a la pobreza extrema (CDH, 2008). Desde un enfoque de derechos, la desagregación de los indicadores sociales (y de derechos humanos) se constituye en herramienta esencial para la identificación de las brechas étnicas en el interior de los países (Hall y Patrinos, 2006).

En general, los censos de población son las fuentes principales para proporcionar datos sobre grupos raciales o étnicos. Al respecto cabe destacar que las concepciones de bienestar, desarrollo y pobreza de los pueblos indígenas difieren de la forma en que estos conceptos han sido tradicionalmente formulados por la política pública. Además de desagregar los indicadores sociales existentes, es por lo tanto necesario, según lo demanda el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, generar indicadores sociales más pertinentes y culturalmente apropiados. De acuerdo al Foro, estos indicadores debieran incluir dimensiones habitualmente no consideradas en los sistemas nacionales de información, tales como identidad, espiritualidad, conocimiento tradicional, formas propias de organización social, derechos colectivos y patrimonio intangible (Robles, 2009).

pdfelement

5. F. Ingreso, consumo o propiedad de bienes

Una simple desagregación es aquella entre pobres y no pobres; sin embargo, es deseable dividir a la población en agrupaciones de igual tamaño, tales como deciles o quintiles, basadas en el ingreso, consumo o propiedad de bienes. Estas desagregaciones son particularmente relevantes en América Latina y el Caribe, ya que esta región se caracteriza por altos niveles de desigualdad en el ingreso que se ven reflejados en otros ámbitos de la vida social (salud, educación, vivienda, etcétera).

5. G. Tamaño y tipo de hogar / Jefatura del hogar

Los indicadores sociales pueden ser desagregados según el tamaño y tipo de hogar (por ejemplo, unipersonal, nuclear biparental, nuclear monoparental, nuclear sin hijos, extenso o compuesto), así como su jefatura (por sexo y edad), aunque este último concepto ha sido cuestionado por diversos autores. Al respecto, se puede mencionar que la jefatura de hogar deriva de sesgos culturales y una concepción jerárquica de la organización doméstica, que ignora la

Elimina la filigrana digital ahora

creciente proporción de hogares en los cuales ambos miembros de la pareja realizan aportes económicos[23].

5. H. Nivel educativo

El nivel educativo suele referirse al grado más alto alcanzado en el sistema educativo o al número de años de estudio promedio de las personas. Esta desagregación permite destacar, por ejemplo, los distintos resultados que se logran en el mercado de trabajo según el nivel de educación de las personas. Para facilitar la comparación entre los países de la región, es útil referirse a la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE), concebida por la (UNESCO) como un "instrumento idóneo para el acopio, compilación y preparación de estadísticas de educación en los distintos países y también en un plano internacional" (UNESCO, 1997).

5. I. Rama de actividad económica

La clasificación por rama de actividad económica se refiere al tipo principal de actividad económica al cual se dedica una persona. Una forma abreviada muy común de esta clasificación es la que distingue entre agricultura, industria y servicios[24].

pdfelement

5. J. Ocupación

Se entiende por ocupación el tipo de trabajo (por ejemplo, empleados de oficina, profesionales intelectuales, técnicos) efectuado durante un periodo de referencia, independientemente de la rama de actividad económica en que se realice y de la categoría laboral[25].

[23] Una posible consecuencia del uso de indicadores que proporcionan información sobre la jefatura del hogar es la invisibilidad de la contribución económica de la mujer. En América Latina, por ejemplo, la magnitud de los hogares cuyo aporte económico principal es realizado por una mujer (criterio *de facto*) es superior a los hogares con jefatura femenina (criterio por autodeclaración) (Valenzuela, 2003).

[24] Adicionalmente, es útil considerar la clasificación más detallada de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las Actividades Económicas (CIIU), Rev. 4 de las Naciones Unidas.

[25] Como referencia, se pueden utilizar los principales grupos de la Clasificación Internacional Uniforme de Ocupaciones (CIUO-08), adoptada en diciembre de 2007 por la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Elimina la filigrana digital ahora

5. K. Categoría laboral

Por categoría laboral se entiende el estatus de todo individuo económicamente activo en relación con el empleo que ocupa. La categoría laboral es fundamental para distinguir, por lo menos aproximadamente, la actividad económica relativamente organizada (empleadores y empleados) de la actividad económica en pequeña escala (trabajadores por cuenta propia y servicio doméstico) en las distintas ramas. Esta desagregación es particularmente relevante para poder aislar el sector informal –tan prominente en América Latina y el Caribe– del sector formal de la economía.

6. Características deseables de los indicadores "inteligentes"

Tal como es deseable desarrollar metas inteligentes (véase sección 3), podemos considerar que los indicadores sociales –así como aquellos de derechos humanos– para ser "inteligentes" deben ser:

• *Precisos:* indicadores que tienen la capacidad de medir de manera directa, inequívoca y exacta los fenómenos (y sus cambios) para los cuales han sido elegidos. La exactitud depende de factores técnicos –como por ejemplo la calidad de los datos y métodos utilizados– y se define como la proximidad entre el valor final estimado y el verdadero valor poblacional desconocido.

• *Mensurables*: indicadores que basan su cálculo en datos básicos disponibles, cuya obtención se puede repetir sin dificultad en el futuro. Un indicador social o de derechos humanos solo puede ser construido si sabemos cómo hacerlo y si existen los datos necesarios para su construcción. Esto significa que existen indicadores que idealmente nos gustaría tener, pero que no podemos construir en un momento dado.

• *Relevantes*: indicadores que son realmente útiles y dan respuestas pertinentes a interrogantes y preocupaciones políticas y de derechos fundamentales, satisfaciendo las necesidades de los usuarios.

Sin embargo, continuar con el paralelismo entre indicadores y metas inteligentes hasta las dos últimas características ("realizables" y "enmarcadas en el tiempo") no parece correcto, ya que reflejaría una confusión entre los conceptos de meta (el nivel cuantitativo que se desea alcanzar en un periodo determinado) e indicador (la variable utilizada para medir la meta). Es la meta –y no el indicador– la que es alcanzable y debe expresar plazos. Por lo

pdfelement

Elimina la filigrana digital ahora

tanto, consideramos estas características adicionales de los indicadores inteligentes[26]:

• *Fáciles de interpretar*: indicadores cuyo eventual movimiento en determinada dirección no debe suscitar ambigüedades respecto de la interpretación para las políticas públicas y el monitoreo de los derechos humanos.

• *Fiables*: indicadores que arrojan las mismas conclusiones si la medición se realiza en forma repetida o a partir de diversas fuentes.

Oportunos y puntuales: los indicadores deben generarse con una frecuencia y puntualidad suficientes para permitir la supervisión de las políticas públicas y el monitoreo de los derechos humanos. La oportunidad se refiere al lapso entre la entrega de resultados y el periodo de referencia. La puntualidad se relaciona con la diferencia que se produce entre la fecha real de disponibilidad de los resultados y la fecha especificada en el calendario.

De todas formas, además de ser inteligentes, los buenos indicadores sociales y de derechos humanos deberían ser también "prácticos", es decir:

• *Poco costosos:* la utilidad de los indicadores debe ser satisfactoria en relación con el tiempo y el dinero empleados para construirlos y aplicarlos.

• *Accesibles*: la accesibilidad se refiere a las condiciones en las que los usuarios pueden obtener datos sobre indicadores sociales: dónde y cómo pedirlos, tiempo de entrega, formatos disponibles y otras. Además de poder disponer de los datos, los usuarios deben ser capaces de acceder a metadatos claros (la información que acompaña a los datos, como por ejemplo textos explicativos y documentación) y de contar con un apoyo especializado y diligente de los productores para responder a eventuales preguntas.

• *Comparables*: indicadores que permiten las comparaciones entre distintos países, áreas geográficas, grupos socioeconómicos y años. Los datos presentados en forma aislada en el tiempo o en

pdfelement

[26] Sano (2005: 4) también hace una crítica a las características que típicamente se mencionan en relación con los indicadores inteligentes ("SMART") para el campo de los indicadores de derechos humanos y sugiere, en cambio, los criterios sugeridos por el Vera Institute of Justice. Al respecto, véase: *gap.itsyn.com/how-to/define-and-select-indicators/what-makes-good-governance-indicator*.

Elimina la filigrana digital ahora

el espacio no tienen valor indicativo; sin embargo, pueden adquirir este valor una vez que se relacionen con otros.

Finalmente, se puede pensar en una serie de características adicionales que se refieren, más que a peculiaridades intrínsecas de los indicadores, a su proceso de definición. En las evaluaciones participativas, se hace referencia a indicadores "sazonados" (en inglés, *spiced*). Los indicadores sazonados son subjetivos (*subjective*) –dado que los entrevistados poseen una experiencia que les da una comprensión única de los fenómenos, la subjetividad puede resultar muy útil para los investigadores–, participativos (*participatory*) –o sea, indicadores que son desarrollados en conjunto con la comunidad que se está estudiando–, fácilmente interpretables y comunicables (*interpreted and communicable*), replicables (*cross-checked*) –para poder averiguar la calidad de las evaluaciones–, empoderantes (*empowering*) –dado que el proceso participativo de definición de los indicadores debería permitir una reflexión crítica sobre las condiciones de los propios individuos y comunidades entrevistadas– y desagregados (*disaggregated*), para permitir comparaciones entre distintas dimensiones de la sociedad.

pdfelement

7. Problemas que surgen en relación con los indicadores

Como resultado de la creciente demanda de indicadores sociales y su divulgación por parte de las oficinas nacionales de estadística y organismos internacionales, se han identificado problemas –que también aplican potencialmente a los indicadores de derechos humanos– en ámbitos tales como:

- existencia de datos,
- cobertura de zonas geográficas y subgrupos de población,
- oportunidad de los datos,
- pertinencia de conceptos y métodos,
- Transparencia y accesibilidad de los datos,
- proliferación de indicadores,
- comparabilidad de los indicadores.

La *existencia de datos* se refiere a la mayor o menor cobertura de temas y años, respecto de los cuales se dispone de datos, frecuentemente determinada por factores financieros e históricos. Enfrentados a fondos insuficientes para realizar actividades estadísticas, los países de América Latina suelen racionalizar los recursos limitados reduciendo el número de temas y la frecuencia con

Elimina la filigrana digital ahora

que se recolectan los datos. Por esto, aún existen vacíos de información para el monitoreo de indicadores bien establecidos como aquellos utilizados para el monitoreo de los ODM (Cecchini y Azócar, 2007). También existen situaciones en que la demanda por datos sobre temas como la violencia contra la mujer o el medio ambiente es relativamente inédita y se tiene poca experiencia en la recopilación de la información correspondiente.

El problema de la *cobertura* es importante sobre todo para los datos que se obtienen de las encuestas por muestreo y los estudios cualitativos, pues estos no siempre pueden proporcionar estimaciones fiables de indicadores para zonas geográficas o grupos de población pequeños. La obtención de datos puede hacerse más difícil, por ejemplo, en el caso de algunos asentamientos geográficos donde habitan pueblos indígenas, o al momento de recopilar información sobre discapacidad, la que afecta a una proporción muy reducida de la población.

La *oportunidad de los datos* se refiere al periodo entre la recolección de los datos y la entrega de los resultados. Si bien hay indicadores que cambian lentamente, como la tasa de alfabetización de adultos, otros indicadores pueden cambiar rápidamente y requieren, por consiguiente, de mediciones más frecuentes para mantener su vigencia.

La *pertinencia de los conceptos y métodos* significa que es necesario ensayar y adaptar las normas internacionales sobre conceptos y métodos a las circunstancias nacionales, con objeto de evitar estimaciones sesgadas. Por ejemplo, puesto que las actividades económicas de la mujer en muchos países tienden a ser estacionales o intermitentes, y muchas mujeres llevan a cabo trabajos no remunerados, los enumeradores censales deberían recibir una capacitación especial para tener en cuenta la participación de la mujer en la sociedad. Por añadidura, no siempre se explicitan las fuentes, las definiciones y los métodos de compilación y estimación. La falta de referencias bibliográficas satisfactorias y de notas técnicas impide que el usuario pueda hacer una evaluación fundamentada acerca de la calidad de los indicadores.

Muchas veces la información existente no es considerada válida o no se utiliza plenamente a causa de problemas en la *transparencia y accesibilidad de los datos*. Si las oficinas nacionales de estadística no tienen la necesaria independencia del poder político, es posible que surjan dudas sobre la validez de datos sensibles,

pdfelement

Elimina la filigrana digital ahora

tales como aquellos en temas de inflación y pobreza[27]. Asimismo, en algunas ocasiones los usuarios no están al tanto de la gama completa de datos disponibles en publicaciones y otras fuentes de los productores oficiales de estadísticas, y en otros casos, los datos no se presentan en los formatos que necesitan y comprenden los usuarios. Tal como lo destaca el PNUD (2000: 106), "no basta con legislar el acceso a la información", ya que "se necesitan además políticas que alienten la apertura en la vida pública para asegurar que los datos estén al alcance de todos".

La *proliferación de indicadores* para el análisis de los procesos de desarrollo, y la falta de información sobre la relación existente entre indicadores similares, suele dificultar su utilización tanto por los analistas como en las instancias decisorias, y lleva a los sistemas estadísticos nacionales a una sobrecarga. Además, los esfuerzos de algunas organizaciones internacionales en materia de obtención de datos para satisfacer sus propias necesidades de información pueden desviar recursos humanos y financieros limitados e interferir con los programas ordinarios de estadísticas nacionales, sobre todo en el caso de los institutos de estadística más pequeños.

Los problemas de *comparabilidad* de los indicadores sociales pueden deberse a varias razones, como la utilización de datos básicos procedentes de distintos momentos del ciclo de elaboración (produciendo diferencias entre las estimaciones provisionales y las finales), incongruencias entre las fuentes nacionales que proporcionan datos[28], aplicación de definiciones diferentes al mismo indicador por falta de uniformidad entre los países, y superposiciones entre las actividades de las organizaciones internacionales (Cecchini y Azócar, 2007)[29]. En el último caso, la duplicación en la

pdfelement

[27] Estas dudas han surgido en distintos países de la región. El caso más reciente es el de Argentina, véase: "Límites de la mentira oficial", *La Nación*, 15 de junio de 2009, *www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=1139363*.

[28] Diferentes métodos de recolección de datos, así como de estimación en ausencia de microdatos, pueden dar resultados muy distintos para el mismo indicador en un mismo país (véase: McGranahan, Scott y Richard, 1990).

[29] Cecchini y Azócar detallan los problemas de comparación de los datos para el monitoreo de los ODM producidos por los países y los organismos internacionales.

Elimina la filigrana digital ahora

difusión de datos podría justificarse si el fin fuera que la mayor cantidad de personas conozca los datos o si los países y las organizaciones internacionales abordaran fenómenos similares desde distintos puntos de vista. De hecho, en el campo de los derechos humanos también se ha destacado que es "necesario hallar el equilibrio entre los indicadores de pertinencia universal y los que se adaptan a un contexto específico" (Naciones Unidas, 2006: 15).

En cambio, no es aconsejable duplicar esfuerzos en la recolección y elaboración de datos básicos, pues no solo crean incongruencias en los datos publicados y confunden al público, sino que también causan distorsiones en los recursos nacionales y representan una carga innecesaria para los países.

8. Conclusiones

La relación entre indicadores sociales e indicadores de derechos humanos se enmarca en una discusión más amplia, sobre cuán lejos o cerca están los enfoques de desarrollo y de derechos humanos. Al respecto, sería importante reconocer que –no obstante las diferencias de los enfoques (Abramovich, 2006)– los expertos de desarrollo y los de derechos humanos comparten objetivos comunes, tales como el mejoramiento de las condiciones de vida de los ciudadanos y la reducción de las desigualdades sociales. Asimismo, a pesar de las diferencias que existen entre indicadores sociales e indicadores de derechos humanos, sería deseable que esas diferencias –en vez de conducir a estériles debates sobre temas como la mayor o menor relevancia de la perspectiva cuantitativa o cualitativa– lleven a un mejoramiento de las mediciones en los dos ámbitos. De hecho, es evidente que los métodos más adecuados para el monitoreo de metas, programas y políticas de desarrollo social, por una parte, y de la realización de los DESC, por la otra, se benefician tanto de indicadores cuantitativos como cualitativos[30].

Uno de los puntos de convergencia más importantes entre los expertos de indicadores sociales y de derechos humanos es el acuerdo sobre la necesidad de desagregar los indicadores para poner el necesario énfasis en los más vulnerables, visibilizando la

pdfelement

[30] *www.q-squared.ca/.*

Elimina la filigrana digital ahora

gran desigualdad que existe en nuestra región. Siguiendo a Bobbio (1996: 70-71), es posible argumentar que la lógica detrás de los derechos humanos a la educación, el trabajo o la salud es eminentemente igualitaria, ya que los derechos económicos y sociales buscan reducir las desigualdades entre ricos y pobres y poner a un creciente número de personas en mejores condiciones en relación con las personas más aventajadas.

A lo largo de este capítulo, se ha buscado mostrar cómo los aprendizajes conceptuales y metodológicos en el campo de los indicadores sociales pueden servir de referencia para la reflexión en torno a los indicadores de derechos humanos. Una de las conclusiones centrales es que para el monitoreo de los derechos humanos –y de los DESC en particular–, hay que aprovechar al máximo los sistemas de información estadística existentes. Aunque siempre es posible llevar a cabo ejercicios independientes de recolección de datos básicos sobre temas específicos, hay que reconocer que realizar encuestas o registros específicos tiene un costo elevado y puede resultar insostenible en el tiempo. Sería deseable, por lo tanto, buscar coordinar el trabajo entre los institutos nacionales de estadística y otros organismos a cargo de recolectar datos sociales de manera continua, y empujar para que incorporen en sus fuentes de datos temas, preguntas y grupos poblacionales relevantes para el monitoreo de los derechos humanos. Para resolver el problema de la creciente y especializada demanda de información estadística, las soluciones deben entonces dirigirse a aumentar los recursos y, por ende, a fortalecer la capacidad estadística en el interior de los países.

Por su parte, el enfoque de derechos tiene importantísimas lecciones para el campo de los indicadores sociales. La indivisibilidad de los derechos humanos nos obliga a contemplar todo el espectro de derechos, y no simplemente a cada indicador sectorial por separado, y por lo tanto a tener una visión integral del desarrollo. Esto a su vez lleva a plantear la necesidad de progresar hacia una mirada de naturaleza más amplia e integrada de los indicadores sociales, de manera de que estos se encuentran vinculados entre sí y con otros grupos de indicadores, como los económicos, medioambientales e institucionales.

pdfelement

Elimina la filigrana digital ahora

Referencias bibliográficas

Abramovich, V. (2006), "Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo", *Revista de la CEPAL,* N° 88, Santiago de Chile.

Amarante, A.; Arim, R.; Fernández, A. y Vigorito, A. (2004), "Derechos económicos, sociales y culturales: Una propuesta de indicadores para su monitoreo", en *Políticas públicas en derechos humanos en el MERCOSUR: Un compromiso regional*, Observatorio de Políticas Públicas de Derechos Humanos en el Mercosur, Montevideo, Uruguay.

Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (1997), *Evaluación: Una herramienta de gestión para mejorar el desempeño de los proyectos (Marco Lógico),* marzo, Washington DC.

Bobbio, N. (1996), *Left and Right: The Significance of a Political Distinction*, The University of Chicago Press.

Brady, H. (2007), "Censuses and Surveys: Still Useful for the Common Good?", *International Data Forum Conference*, Beijing, China, 5-7 de junio.

Cecchini, S. (2005a), "Indicadores sociales en América Latina", *Serie Estudios Estadísticos y Prospectivos*, N° 34, CEPAL, Santiago de Chile.

– (2005b), "Propuesta para un compendio latinoamericano de indicadores sociales", *Serie Estudios Estadísticos y Prospectivos,* N° 41, CEPAL, Santiago de Chile.

Cecchini, S. y Azócar, I. (2007), "Indicadores de los objetivos de desarrollo del Milenio en América Latina y el Caribe: una comparación entre datos nacionales e internacionales", *Serie Estudios Estadísticos y Prospectivos,* N° 53, CEPAL, Santiago de Chile.

Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía–División de Población de la CEPAL (CELADE) (2002), "Propuesta de indicadores para el seguimiento de las metas de las Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo en América Latina y el Caribe", *Serie Población y Desarrollo,* N° 26, Santiago de Chile.

– (2005a), *Documentos y Presentaciones del Seminario Internacional Pueblos indígenas y afrodescendientes de América Latina y el Caribe: relevancia y pertinencia de la información sociodemográfica para políticas y programas*, 27 al 29 de abril, CEPAL, Santiago de Chile.

– (2005b), "América Latina: Urbanización y Evolución de la Población Urbana, 1950 -2000", *Boletín Demográfico*, N° 75, Santiago de Chile.

Cervera Ferri, J. L. (2005), "El seguimiento de los objetivos de desarrollo del milenio: oportunidades y retos para los Sistemas Nacionales de Estadística, CEPAL", *Serie Estudios Estadísticos y Prospectivos*, N° 39, Santiago de Chile.

Cohen, E. y Franco, R. (1992), *Evaluación de proyectos sociales*, 2ª ed. corregida y aumentada, Siglo XXI, México.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2004),

pdfelement

Elimina la filigrana digital ahora

Panorama social de América Latina 2002-2003, Santiago de Chile.
– (2005), *Panorama social de América Latina 2004*, Santiago de Chile.
– (2008), *Panorama social de América Latina 2007*, Santiago de Chile.
– (2009), *Panorama social de América Latina 2008*, Santiago de Chile.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe/EUROsociAL (CEPAL/EUROsociAL) (2007), *Un sistema de indicadores para el seguimiento de la cohesión social en América Latina*, LC.G/2362, Santiago de Chile.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Instituto Interamericano de Derechos Humanos (CEPAL/IIDH) (1997), *La igualdad de los modernos: Reflexiones acerca de la realización de los derechos económicos, sociales y culturales en América Latina*, ISBN: 9968-778-11-7.

Chackiel, J. (2002), "Los censos de América Latina: Nuevos enfoques", *Notas de Población*, año 29, N° 75, ps. 45-72, Santiago de Chile.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (2008), *Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales*, Organización de los Estados Americanos (OEA), OEA/Ser.L/V/II.132, Doc. 14, 19 julio 2008, Washington DC.

Consejo de Derechos Humanos (CDH) (2008), "Report of the Independent Expert on the question of human rights and extreme poverty", Note by the Secretary-General, Human Rights Council, 13 de agosto de 1998, A/63/274.

Dirven, M. (2004a), "Problemas de definición, medición y uso de cifras sobre 'lo rural' y 'lo agrícola'", en *Observatorio de las economías rurales: Mejoramiento de los sistemas nacionales de información estadística sobre la economía rural*, 29-30 de abril, CEPAL, Santiago de Chile.
– (2004b), "Requerimientos estadísticos para el análisis agrícola y rural", en *Observatorio de las economías rurales: Mejoramiento de los sistemas nacionales de información estadística sobre la economía rural*, 29 y 30 de abril de 2004, CEPAL, Santiago de Chile.

Ferrer Lues, M. (2007), "Derechos humanos en población: indicadores para un sistema de monitoreo", *Serie población y desarrollo*, N° 73, CEPAL, Santiago de Chile.

Garay Salamanca, L. J. (2008), *Verificando el cumplimiento de los derechos*, Comisión de seguimiento a la política pública sobre desplazamiento forzado, Primer informe de verificación presentado a la Corte Constitucional, Bogotá, Colombia.

Gobierno de Chile, Ministerio de Educación y UNESCO-OREALC (2002), *Informe Regional: Panorama Educativo de las Américas*, Cumbre de Las Américas, Proyecto regional de indicadores educativos, enero, Santiago, Chile.

Green, M. (2001), "What we Talk About when we Talk About Indicators: Current Approaches to Human Rights Measurement", *Human Rights Quarterly*, N° 23, ps. 1062-1097, The Johns Hopkins University Press.

Hall, G. y Patrinos, H. A. (2006), *Indigenous Peoples, poverty and human development in Latin America*, Palgrave Macmillan, Basingstoke.

Wolfelement

Elimina la filigrana digital ahora

Hedman, B.; Perucci, F. y Sundstrom, P. (1996), *Engendering Statistics: A tool for change*, Statistics Sweden, Lulea, Suecia.

Horn, R. (1993), *Statistical Indicators for the Economic and Social Sciences*, Cambridge University Press.

Kanbur, R. (2001), "Economic Policy, Distribution and Poverty: The Nature of Disagreements", *World Development*, vol. 29, N° 6, ps. 1083-1094.

Landman, T. (2005), *The Scope of Human Rights: From Background Concepts to Indicators*, Paper prepared for the AHRI-COST Action Meeting 11-13 March 2005, Oslo.

León, A. (2008), *Progresos en la reducción de la pobreza extrema en América Latina: Dimensiones y políticas para el análisis de la primera meta del Milenio*, CEPAL/AECID, LC/R.2147, Santiago de Chile.

McGranahan, D.; Scott, W. y Richard, C. (1990), "Qualitative indicators of development", *United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD), Discussion Paper,* N° 15, Ginebra.

Maguid, A. M. (2008), "La emigración internacional a través de los censos en países de origen: evaluación de resultados y recomendaciones", *Serie Población y Desarrollo,* N° 86, CEPAL, Santiago de Chile.

Mancero, X. (2001), "La medición del desarrollo humano: elementos de un debate", *Serie Estudios Estadísticos y Prospectivos*, N° 11, CEPAL, Santiago de Chile.

Mokate, K. M. (2001), "Eficacia, eficiencia, equidad y sostenibilidad: ¿qué queremos decir?", *Documentos de Trabajo del INDES, Series Documentos de Trabajo I-24*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC.

Naciones Unidas (1975), "Hacia un sistema de estadísticas sociales y demográficas", *Serie F*, N° 18, Nueva York.

– (2001), "An Introduction to Mainstreaming a Gender Perspective in Statistics", *Gender and Statistics Briefing Note*, The Division of Statistics and the Office of the Special Adviser on Gender Issues and Advancement of Women, mayo.

– (2006), *Informe sobre los indicadores para vigilar el cumplimiento de los instrumentos internacionales de derechos humanos*, Instrumentos internacionales de derechos humanos, HRI/MC/2006/7.

– (2007), *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe 2006: Una mirada a la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer en América Latina y el Caribe*, LC/G.2352, Santiago de Chile, diciembre.

– (s.f.), "Mainstreaming a Gender Perspective in the Production of Statistics", *Gender and Statistics Briefing Note*, Division of Statistics and Office of the Special Adviser on Gender Issues and Advancement of Women.

Naciones Unidas, Asamblea General (2003), "El derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental", *Nota del Secretario General*, A/58/427.

Naciones Unidas, Comisión de Estadística (1994), "Principios fundamen-

pdfelement

Elimina la filigrana digital ahora

tales de las estadísticas oficiales", Sesión especial, 11-15 de abril. Disponible en: *http://unstats.un.org/unsd/methods/statorg/FP-Spanish. htm.*

Office of the High Commissioner on Human Rights (OHCHR) (2008), Using Indicators to Promote and Monitor the Implementation of Human Rights; OHCHR Conceptual and Methodological Framework, Background Paper, *Monitoring Human Rights and the MDGs: The Quest for Coherence, Expert Consultation*, 16-17 de junio, Geneva, Suiza.

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) (1997), "Clasificación Internacional Normalizada de la Educación 1997", 29 C/20, 8 de agosto.

Prennushi, G.; Rubio, G. y Subbarao, K. (2002), "Seguimiento y evaluación", en *Libro de consulta para estrategias de reducción de la pobreza*, Banco Mundial, Washington DC.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2000), *Informe sobre el desarrollo humano 2000: Derechos humanos y desarrollo humano*, Oxford University Press, Nueva York.

Rangel, M. (2005), "Propuesta para el análisis comparado de temas destacados de los derechos humanos de los afrodescendientes en América Latina", *Serie Población y Desarrollo,* N° 59, CEPAL, Santiago de Chile.

República de Colombia, Corte Constitucional (2007), *Auto N° 233 de 2007*, Bogotá, Colombia.

Robles, C. (2009), *Pueblos indígenas y programas de trasferencias con corresponsabilidad: Avances y propuestas desde la óptica de la inclusión diferenciada*, inédito, CEPAL, Santiago de Chile.

Sano, H-O (2005), "Human Rights. Purpose and Validity", Paper for *Turku/Abo Expert Meeting on Human Rights Indicators*, 11-13 de marzo.

Valenzuela, M. E. (2003), "Desigualdad de género y pobreza en América Latina", presentado en la Reunión de expertos sobre pobreza y género CEPAL-OIT, 12-13 agosto, Santiago, Chile.

wolfelement

Elimina la filigrana digital ahora

pdfelement

Elimina la filigrana digital ahora

Capítulo III

Políticas sociales, programas sociales, derechos sociales. Ideas para una construcción garantista*

Christian Courtis

1. Introducción

El sentido de este capítulo es el de discutir críticamente algunas garantías destinadas a asegurar la satisfacción de derechos sociales consagrados por la Constitución y por los pactos de derechos humanos ratificados por la mayoría de los países de América Latina y por muchos otros países de la región. La idea que defenderé es la necesidad de asegurar a los titulares de estos derechos algún poder de reclamo cuando, por razones diversas tales como la desidia o la negligencia, la falta de –o mala– planificación, o ejecución, o la corrupción en el empleo de recursos públicos, redunden en el incumplimiento de los compromisos en materia social asumidos constitucional e internacionalmente por el Estado. Para que ello sea posible, es necesario disciplinar normativamente el otorgamiento de beneficios sociales, cumpliendo al menos algunas exigencias formales y sustantivas mínimas, a las cuales me referiré en este trabajo. Dada la relativa falta de desarrollo teórico y práctico de algunas de estas garantías y exigencias a nivel local, haré referencia a algunos parámetros internacionales, elaborados por organismos internacionales de derechos humanos, que pueden servir como modelo al respecto. Como argumentaré, esta estrategia no es incompatible, sino más bien complementaria, con respecto a otras estrategias y mecanismos que pretenden maximizar el uso de los recursos públicos y castigar su uso indebido.

Comienzo por señalar algunas premisas que doy por supuestas: el reconocimiento de derechos sociales en la Constitución y en otros instrumentos legales de jerarquía legal privilegiada –como los tratados internacionales de derechos humanos–[1]; la adopción

pdfelement

* Una versión previa de este artículo fue publicada en Ana Sojo y Andras Uthoff (comps.), *Desempeño económico y política social en América Latina y el Caribe. Los retos de la equidad, el desarrollo y la ciudadanía,* CEPAL-FLACSO México-Fontamara, México, 2006: 23-58.

[1] La mayoría de los países de la región son parte, por ejemplo, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de la Convención sobre

Elimina la filigrana digital ahora

de un régimen de gobierno democrático y republicano, con separación de funciones ejecutivas/administrativas, legislativas y judiciales; la adhesión a los principios de legalidad, transparencia, rendición de cuentas, participación y buen gobierno como guías de la actuación de los poderes públicos.

Aun cuando este sea el cuadro normativo desde donde se parte, lo cierto es que la tradición latinoamericana en la materia ha concebido en gran medida la elaboración e implementación de políticas sociales –en tanto medio de realización de derechos sociales– a partir de nociones poco compatibles con la elaboración de garantías destinadas a definir claramente los titulares de esos derechos, el contenido de las prestaciones o servicios que constituyen su contenido, la seguridad de su continuidad o mantenimiento, y los remedios existentes en caso de incumplimiento o de cancelación intempestiva o arbitraria. La concepción predominante en materia de derechos sociales puede ser descrita, por el contrario, a partir de los siguientes rasgos:

• Pese a su consagración constitucional, se ha considerado a los derechos sociales como "derechos programáticos", es decir, más que como derechos, como normas que habilitan la actividad del legislador y, ulteriormente, de la Administración, con exclusión de su tutela por vía judicial (Cossío Díaz, 2000: 43-52 y 75-97; Cruz Parcero, 2001: 89-112). Un ejemplo de ello es la exclusión, en algunos países de la región, de la tutela de derechos sociales consagrados constitucionalmente –con algunas excepciones– del juicio de amparo, mecanismo de tutela constitucional privilegiado.

• La falta de reconocimiento de un contenido constitucional propio de los derechos sociales ha llevado a dejarlos librados a la discrecionalidad de los poderes políticos. Pocas garantías se han generado respecto de los límites y las exigencias positivas aplica-

El parlament

los Derechos del Niño, de la Convención para la Protección de los Trabajadores Migrantes y sus Familias, de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y del Protocolo de San Salvador; tratados internacionales y regional, respectivamente, que consagran derechos sociales. Además, los países de la región son por lo general parte de numerosos convenios de OIT, y de otros tratados antidiscriminatorios –como la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, y la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial– que prohíben discriminar en el reconociminto de derechos, incluso de los sociales.

Elimina la filigrana digital ahora

bles al Poder Legislativo en materia de derechos sociales (Ferrajoli, 2003: 11-21; Pisarello, 2007: 80-87).

• Un aspecto ulterior atañe a la "repartición de funciones" entre los poderes políticos en materia de derechos sociales. Aunque existen diferencias importantes entre temáticas distintas –abordaré este punto más adelante– puede decirse en forma general que la tendencia ha sido la de la delegación por parte del Poder Legislativo de gran parte de la facultad final de configuración del contenido de derechos, beneficios y prestaciones en manos del Poder Ejecutivo y de la Administración. Una tendencia verificada, en gran parte de los países de la región, es la limitación de las leyes destinadas a reglamentar cláusulas constitucionales que consagran derechos sociales y no a la definición del contenido de los derechos, sino a la designación de los órganos administrativos competentes en la materia, y a la estipulación –muchas veces en términos de gran amplitud– de algunos objetivos y fines que deben guiar su actuación. Es decir, el papel de la ley queda "vaciado" de contenido sustantivo, y opera una delegación en favor de la Administración, con el consiguiente reconocimiento de una esfera de actuación discrecional en la materia (Abramovich y Courtis, 2006: 20-21; Ferrajoli, 2003: 11-21). El panorama se completa con la autorización otorgada a las autoridades administrativas en orden a ejecutar el gasto social, autorización efectuada por vía de las leyes de presupuesto.

• Ciertamente, este fenómeno puede percibirse en áreas que requieren la organización de una estructura administrativa relativamente coordinada para la prestación de un servicio público destinado a satisfacer derechos sociales; es el caso típico de los sistemas de salud, de educación y de seguridad social contributiva. Pero su expresión más notoria se da en materia de asistencia social, cuya forma de prestación asume habitualmente la forma de programas focalizados, de otorgamiento y cancelación discrecional, escasamente sujetos a controles por parte de otros poderes y menos aún de facultades de reclamo por parte de sus beneficiarios (Lo Vuolo *et al*, 2004: capítulo VI; Mkandawire, 2005).

• Los riesgos de abuso de la discrecionalidad, de empleo arbitrario o interesado de este tipo de programas y –en el peor de los casos– de corrupción y desviación de los recursos destinados a beneficios sociales de su empleo lícito no han pasado desapercibidos ni a las propias autoridades estatales, ni a la opinión pública; los casos de asignación de recursos públicos bajo criterios parti-

pdfelement

Elimina la filigrana digital ahora

darios o clientelares y los casos lisos y llanos de corrupción no son infrecuentes en la región. Los intentos de establecer mecanismos de control han sido variados, pero al menos pueden citarse aquí dos: la confianza en el control interno de la legalidad de sus actos por la propia Administración y la criminalización de actos de corrupción.

De acuerdo con la tesis que sostendré, el reconocimiento de verdaderos derechos sociales y el establecimiento de mecanismos de garantía de los derechos en cabeza de sus propios titulares constituyen una alternativa preferible al modelo descrito por razones tanto de principio como prácticas. En el apartado siguiente, describiré el sentido de las garantías a las que me refiero. En el apartado posterior, efectuaré una comparación entre ambos modelos, y aportaré razones por las cuales considero que el que propongo es preferible al modelo vigente.

2. Un modelo de garantías en materia de derechos sociales[2]

La noción de garantía se refiere a aquellos métodos, mecanismos o dispositivos que sirven para asegurar la efectividad de un derecho. Se trata de instrumentos para que ese derecho declarado en el papel se convierta en un derecho operable, ejecutable, exigible. La experiencia histórica demuestra claramente que la efectividad de un derecho no puede estar librada solo a la voluntad de un único órgano estatal, de modo que es necesario pensar las garantías en un sentido múltiple (Pisarello, 2007: 111-138). La tarea de construir garantías adecuadas para los derechos sociales supone, claro está, asumir –al menos por vía de hipótesis– la posibilidad conceptual de tratar los derechos sociales como derechos plenos, y no solo como declaraciones de buena voluntad o meros objetivos políticos (Abramovich y Courtis, 2002: 19-64; Cruz Parcero, 2007: 71-99).

Las garantías admiten una clasificación básica, de acuerdo con quién sea el encargado de hacerlas efectivas (Ferrajoli, 1999: 37-72 y 2000: 39-46; Pisarello, 2003a: 23-53, 2003b: 137-262, 2004: 363-386 y 2007: 111-138; Aragón, 1995: 67-89; Abramovich y Courtis, 2006: 65-92). En este sentido, pueden pensarse en dos tipos de garantías. Por un lado, las garantías de carácter social, en las cua-

[2] Este apartado adapta una sección contenida en Courtis (2006: 23-58).

pdfelement

Elimina la filigrana digital ahora

les el instrumento o mecanismo de aseguramiento del derecho se confía al titular del derecho, sea este individual o colectivo. Las garantías de carácter social están vinculadas centralmente con la propia tutela que hacen los titulares de su derecho. Por otro lado, pueden distinguirse garantías de carácter institucional que confían a una institución, especialmente de carácter público, la protección de un derecho. En este marco pueden diferenciarse, a su vez, garantías de carácter político, es decir, aquellas confiadas a los poderes políticos del Estado, y las garantías jurisdiccionales, es decir, aquellas en las que la protección del derecho se pone en cabeza del Poder Judicial o de cuerpos cuasi-judiciales autorizados a dirimir quejas, demandas o denuncias.

2. A. Garantías sociales o extra-institucionales

Comencemos con las garantías sociales. En este campo se hace visible la cuestión de la interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos. Las garantías sociales consisten en gran medida en el ejercicio de derechos que hacen posible expresarse en la esfera pública y participar en la esfera política. Es decir que un grupo importante de los llamados derechos civiles y políticos tiene una conexión especial con los derechos sociales, en tanto tales derechos, como la libertad de expresión, la libre manifestación, la libertad de prensa, la libertad de asociación –y su manifestación particular en el campo sindical, es decir, la libertad de agremiación–, el derecho a formar partidos políticos y sindicatos, el derecho al voto, el derecho de petición, son derechos que funcionan como instrumentos de incidencia en el ámbito de la determinación y control ciudadano de las políticas sociales, es decir, de las políticas públicas destinadas a satisfacer derechos sociales. Esto hace especialmente relevante su protección para los militantes sociales y sindicales, es decir, para las personas que llevan a cabo una crítica de las políticas públicas en materia social, porque funcionan como instrumento de crítica al poder, al gobierno. No es raro que América Latina sea una de las regiones del mundo con mayor cantidad de muertos entre sus dirigentes sindicales o dirigentes indígenas. Esto marca una conexión clara entre el carácter instrumental de ciertos derechos civiles y políticos tradicionales, y la posibilidad de garantizar el ejercicio de derechos sociales.

Hay una dimensión desarrollada más recientemente que está vinculada con lo que a veces se denomina "derecho a la participa-

pdfelement

Elimina la filigrana digital ahora

ción". Se trata de una serie de mecanismos que acrecientan las posibilidades de los miembros de una comunidad de incidir más directamente en el diseño y ejecución de políticas públicas, por vías distintas. Entre ellos se encuentran los llamados mecanismos semidirectos de participación, como la iniciativa popular, el referéndum o el plebiscito. En un plano similar se encuentran el derecho a ser consultado antes de la toma de ciertas decisiones (como las que afectan, por ejemplo, a pueblos indígenas), el derecho a participar en audiencias públicas también previas a la toma de decisiones políticas, y el derecho a participar en la formulación del presupuesto (es el caso de las experiencias del denominado "presupuesto participativo"). También hay que destacar el ejercicio de un derecho desarrollado en los últimos años, relacionado con la publicidad de los actos de gobierno, que es el derecho de acceso de información pública: el derecho de todo ciudadano de obtener información acerca de la actuación pública en materias determinadas, en especial cuando emplea recursos públicos (Abramovich y Courtis, 2003: 321-340 y 2000: 223-255). Se trata de una herramienta de gran utilidad como instrumento o garantía de monitoreo de las políticas públicas del Estado en materia social.

Frente a todas estas garantías, el papel de los estándares internacionales en materia de derechos humanos es fundamental. El fortalecimiento de la interpretación de estos derechos tiene el efecto de robustecer los mecanismos de participación y control ciudadano de las políticas sociales del Gobierno, que son uno de los instrumentos privilegiados de satisfacción de derechos sociales. Entre los avances regionales que es importante mencionar se encuentra la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia de derecho a la asociación y libertad de expresión, y el trabajo de la Relatoría Especial de Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre acceso a la información pública[3].

pdfelement

[3] Ver, por ejemplo, Corte Interamericana de Derechos Humanos, casos *Herrera Ulloa c. Costa Rica*, sentencia de 2 de julio de 2004, Serie C Nº 107, caso *Claude Reyes y otros c. Chile*, sentencia de 19 de septiembre de 2006, Serie C Nº 151; "La Colegiación Obligatoria de Periodistas (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos)", Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985, Serie A Nº 5, Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en respaldo de la Relatoría Especial sobre Libertad de Expresión), Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión, especialmente Principio 4.

Elimina la filigrana digital ahora

Estos derechos son los que se ejercen en tanto ciudadanos, como integrantes de una comunidad política: se trata de formas de protección del interés del ciudadano ante la gestión pública. Pero, además, existe la noción de la auto-tutela de derechos: la garantía del derecho llevada a cabo por su propio titular.

El ejemplo paradigmático de estos mecanismos de auto-tutela es el derecho de huelga; es decir, aquel que está vinculado con la iniciativa de los trabajadores para bloquear decisiones de la patronal, que pueden ser contrarias a sus intereses. En este campo, el Sistema Interamericano no ha producido aún estándares sustantivos, de modo que la referencia más importante sigue siendo la de los convenios de la OIT en la materia.

El molde del derecho de huelga puede reconocerse en otra serie de formas de auto-tutela que no están vinculadas a la situación de trabajo: por ejemplo, los boicots de consumidores, las tomas de espacios públicos, las tomas de tierra, y la ocupación de viviendas ociosas. El ejercicio de formas de auto-tutela solo se justifica en la medida en que constituya la respuesta a una situación grave, como por ejemplo, la falta de acceso a un bien que constituye el objeto de un derecho social, como vivienda, alimentación o trabajo. En la situación de insatisfacción social de amplios sectores de la población que vive América Latina, estas son casi las únicas formas de expresión con las que cuentan aquellos que están en peor situación en nuestras sociedades. El respeto del legítimo ejercicio de estos derechos, dentro de límites razonables –que incluyen, por ejemplo, la proporcionalidad en las molestias que este pueda causar sobre derechos de terceros– implica al menos inhibir la reacción de tipo penal del Estado como primera o –aún peor– como única respuesta por parte de las autoridades públicas (Gargarella, 2000: 285-293; Gargarella, 2006a; Gargarella, 2006b).

parlement

2. B. Garantías institucionales

Además de las garantías sociales, existen garantías de tipo institucional. Básicamente, quienes llevan a cabo la articulación de estas garantías son instituciones públicas, aunque exista alguna instancia de iniciativa por parte de los actores sociales. Entre ellas, comenzaré por las llamadas garantías políticas, que son las que están en cabeza de aquellos poderes que, en la tradición constitucional occidental, se denominan poderes políticos: el Legislativo y el Ejecutivo.

Elimina la filigrana digital ahora

2. B. I. Garantías políticas

Una primera consideración importante es que buena parte de los derechos sociales tiene un asidero en la Constitución, lo cual significa la aplicación de algunas técnicas de garantía desarrolladas tradicionalmente para derechos civiles y políticos, a los derechos sociales. ¿Cuáles son estas técnicas de garantía? Una es la idea de que cuando un derecho está establecido en la Constitución, tiene un contenido mínimo esencial que no puede ser violado por el legislador ni por las autoridades políticas (Gavara de Cara, 1994; Martínez-Pujalte, 1997; Jiménez Campo, 1999: 66-80; y Prieto Sanchís, 2003: 217-260). Que un derecho esté incorporado a una constitución implica la obligación, puesta en cabeza del cuerpo legislativo e, indirectamente, de la Administración, de respetar este contenido mínimo esencial; por debajo del cual, cualquier política, por acción u omisión, puede ser violatoria del derecho.

Dada la ya mencionada escasez de desarrollo doctrinario local en materia de contenido mínimo esencial de los derechos sociales, la apelación a los estándares internacionales elaborados, por ejemplo, por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, o por el Comité de Libertad Sindical de la OIT, constituye un elemento imprescindible para dotar de sentido a los derechos sociales establecidos en nuestras constituciones.

Una segunda garantía vinculada con la constitucionalización de los derechos sociales tiene que ver con las condiciones para su reglamentación: concretamente, con la denominada "reserva de ley" (Rubio Llorente, 1993: 319-332 y 333-367; y Jiménez Campo, 1999: 46-48 y 61-66), es decir, con la obligación de desarrollar en sentido formal el contenido de cualquier derecho fundamental que se ha establecido en la Constitución o en un pacto de derechos humanos mediante una ley. Este momento, que es el legislativo, requiere de la incidencia de la comunidad, de los actores civiles, por la vía del empleo activo de las garantías sociales. Si no se hace transparente y se fiscaliza el momento de conversión de ese derecho –que aparece de forma más o menos genérica en la Constitución o en un pacto de derechos humanos– en una ley y, especialmente, en su reglamentación, se pierde el nivel de incidencia central. La utilización de las garantías sociales tradicionales que están vinculadas con la participación política debería estar dirigida a la discusión sobre cuáles y cómo son las leyes que garantizan y reglamentan el contenido de esos derechos.

pdfelement

Elimina la filigrana digital ahora

En muchos de nuestros países, este momento se ha abandonado, porque hay una cierta renuencia por parte del movimiento social a participar activamente en el proceso de fijar a los poderes políticos el marco de discusión sobre cómo van a garantizar estos derechos. La "reserva de ley" se refiere centralmente a un requisito procedimental; designa el "quién" y en parte al "cómo" de la reglamentación de derechos fundamentales. Pero el hecho de que sea el Parlamento, el Congreso o la Legislatura quien reglamente los derechos, y el hecho de hacerlo por vía de ley en sentido formal, debe ser complementado con exigencias mínimas de contenido, más allá del ya mencionado contenido mínimo esencial. Dos nociones históricamente vinculadas con la noción de "ley" en sentido formal son las de su generalidad y universalidad (de Cabo Martín, 2002: 47-60). Se trata de una idea que surge de la concepción liberal burguesa del siglo XIX, estrechamente vinculada con la noción de seguridad jurídica, pero que debe ser aprovechada también para los derechos sociales; para evitar, en la mayor medida posible, que las técnicas para satisfacer derechos sociales se limiten a la generación administrativa de programas focalizados, asignados a clientelas políticas, que no otorgan derechos, sino más bien prestaciones discrecionales, reversibles o revocables (Mkandawire, 2005).

De modo que si se desprecia el valor de la garantía de la reserva de ley y, en general, el valor de la ley, lo que encontramos –en lugar de la disciplina de un derecho en sentido general y universal– es un mar de pequeños programas que no están vinculados entre sí, y que le conceden a una Administración gestionada de acuerdo con criterios partidistas o clientelares la discrecionalidad de otorgar o quitar prestaciones según su arbitrio. En el estricto sentido del término, estos programas no generan derechos, sino medidas de otorgamiento de beneficios sin mecanismo de fiscalización alguno, destinados a cubrir discrecionalmente ciertas necesidades.

Subrayar la utilidad de la noción de la generalidad y universalidad de la ley es esencial para discutir también el contenido de nuestros derechos sociales. Parte de la legislación que es la base de nuestros países en el siglo XIX, la codificación civil, que sigue constituyendo el pilar de la formación de los abogados en nuestras facultades de derecho puede ser interpretada como el intento de establecer, por vía de una ley general y abstracta, el contenido de un derecho: el derecho de propiedad. Deberíamos tener la capacidad de hacer lo mismo para discutir el contenido de dere-

pdfelement

Elimina la filigrana digital ahora

chos sociales esenciales para el respeto de la dignidad humana, tales como el derecho a la salud, a la alimentación, a la vivienda o a la educación. Esto no significa, claro, que la ley deba reglamentar hasta el último detalle la concesión de prestaciones y beneficios en materia social. Pero al menos debe establecer bases claras y generales –incluyendo la objetividad, la claridad en la definición de los destinatarios y en el establecimiento de los beneficios, y los mecanismos de reclamo correspondientes– que debe cumplir todo plan o programa social destinado a redistribuir fondos de carácter público.

¿Qué aportes de los sistemas internacionales de protección de derechos humanos pueden ser útiles para robustecer esta garantía? De la insistencia de los pactos internacionales de derechos humanos –tanto los del sistema universal como los regionales– en la importancia de las medidas de carácter legislativo para asegurar la plena efectividad de los derechos, incluidos los derechos sociales, pueden desprenderse algunas herramientas concretas de incidencia. Para ello, es útil revisar la tendencia de casi todas las observaciones generales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales referidas a derechos sociales y, en particular, la relativa a la necesidad de plasmar esos derechos en normas legislativas que aseguren su contenido. En sentido similar, puede destacarse la Opinión Consultiva OC-6 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que subraya la importancia de la ley en sentido formal como instrumento de garantía de los derechos humanos establecidos por la Convención Americana[4].

Junto con estas garantías –la garantía del contenido mínimo esencial de los derechos sociales y las de reserva, universalidad y generalidad de ley en la reglamentación de derechos sociales– es necesario desarrollar herramientas de análisis capaces de evaluar la concreción o el incumplimiento de principios fundamentales en materia de derechos sociales: la prohibición de discriminación, el principio de preferencia por los grupos que se encuentran en peor situación, y la prohibición de regresividad o de retroceso social. En

[4] Ver Corte Interamericana de Derechos Humanos, "La Expresión 'Leyes' en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos", Opinión Consultiva OC-6/86 del 9 de mayo de 1986, Serie A Nº 6; caso *Baena Ricardo y Otros c. Panamá*, sentencia de 2 de febrero de 2001, Serie C Nº 72, párr. 159.

pdfelement

Elimina la filigrana digital ahora

todos estos casos, el empleo de los estándares desarrollados por el Sistema Universal y –al menos en materia de prohibición de discriminación–[5] por el Interamericano de protección de los derechos humanos es imprescindible.

Un problema vinculado con el de la garantía legal de los derechos sociales tiene que ver con el hecho de que la forma de satisfacer muchos derechos sociales –especialmente los que están relacionados con la seguridad social, la salud, la vivienda y la educación– requiere necesariamente la constitución de un servicio público, o algún tipo de servicio controlado por el Estado, que garantice ese derecho para una población determinada, es decir, que distribuya socialmente ese derecho entre sus titulares. Por varias razones, especialmente por lo que puede denominarse "razones de escala", el diseño de esos servicios destinados a satisfacer derechos sociales –seguridad social, salud, vivienda, educación– implica: primero, la satisfacción de estos derechos a partir de la consideración colectiva o grupal de los destinatarios del servicio; segundo, la asignación de recursos y la planificación del establecimiento y del funcionamiento del servicio no solo a corto, sino también a mediano o a largo plazo. Es difícil pensar en el funcionamiento de sistemas tales como el educativo, el sistema de salud o el sistema de seguridad social con una planificación que se limite al corto plazo. Se piensa el sistema educativo como un sistema integrado que tiene fases sucesivas que pueden sumar veinte o más años, desde el preescolar a la educación superior. Lo mismo pasa con el sistema de salud y con el sistema de seguridad social. Se trata de sistemas que requieren un cronograma de planificación y un cronograma de monitoreo bastante más largo que el corto plazo o la situación inmediata.

Y esto requiere instrumentos de seguimiento y de control distintos a los que el derecho tradicional nos tiene acostumbrados. La forma tradicional de control jurídico de las obligaciones del Estado o de los particulares es el litigio judicial, que abordaré a continuación. Sin embargo, el litigio judicial resulta poco adecuado para monitorear el funcionamiento a mediano y largo

[5] En este sentido, los argumentos más relevantes del Sistema Interamericano provienen de la ya citada Opinión Consultiva OC-18/03 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

pdfelement

Elimina la filigrana digital ahora

plazo de estos sistemas –el sistema de salud, la seguridad social, el sistema educativo–, en cuya evaluación es necesario tener en consideración muchas variables y resultados. Para este tipo de monitoreo, el Sistema Universal de Protección de los Derechos Humanos proporciona fuentes de inspiración bastante útiles, ya que el tipo de técnicas o destrezas que están vinculadas con el sistema de informes, y más precisamente con la elaboración y construcción de contrainformes, informes alternativos o "informes sombra" por parte de organizaciones de la sociedad civil, implica también desarrollar capacidades de monitoreo de acciones y resultados periódicos; es decir, capacidades relacionadas con el seguimiento y la evaluación de la eficacia de las políticas estatales destinadas a satisfacer derechos sociales dentro de plazos temporales determinados.

Algunos conceptos provenientes del derecho internacional de los derechos humanos, como el principio de progresividad (y la correlativa prohibición de regresividad) (Abramovich y Courtis, 2002: 92-116) son una herramienta útil para los actores sociales que pretenden controlar una política pública. Para que ese concepto sea operativo, es necesario un seguimiento temporal que va bastante más allá de la denuncia de un caso concreto. Para llevar a cabo ese seguimiento hay que desarrollar algunas técnicas de monitoreo, tales como el empleo de indicadores de acciones y de resultado, el establecimiento de patrones de medida o la fijación de *benchmarks* (marcadores, hitos, puntos de referencia o parámetros), capaces de medir el sentido y la eficacia de una política pública (Kirby, 2003: 325-346; y Tomasevski, 1995: 389-401). Para ello se requiere cierta capacidad técnica y una tarea constante de recopilación y actualización de datos. El principio de progresividad en materia de derechos sociales requiere la evaluación de las acciones estatales y de sus resultados a lo largo del tiempo; de lo contrario, es imposible afirmar si la situación de un derecho tal como el derecho a la salud o el derecho a la vivienda ha avanzado, se ha estancado o ha retrocedido. Por ejemplo, para saber si el Estado cumple con la obligación de progresividad en materia de derecho a la salud, son necesarios al menos datos relativos al nivel de cobertura del sistema sanitario –y su comparación con niveles anteriores y con niveles posteriores–, y con algunos resultados tales como los índices de mortinatalidad infantil, de incidencia de enfermedades endémico-epidémicas, etcétera.

pdfelement

Elimina la filigrana digital ahora

Para ello, como he dicho, no basta con la formación tradicional de los abogados, que están mayormente entrenados para llevar a los tribunales casos individuales, sino que es necesario un trabajo interdisciplinario para evaluar el desarrollo de las políticas públicas destinadas a satisfacer derechos sociales, que permita medir cuáles son los recursos que se usan para lograrlo, cuáles son las metas derivadas de las obligaciones internacionales, cuáles son las metas que se ha fijado el Estado, y cómo ha cumplido el Estado con ellas en un lapso determinado. Para llevar a cabo esta tarea en materia de derechos sociales, resultan de suma utilidad las directrices desarrolladas por los distintos comités establecidos por los Pactos del Sistema Universal –en especial, las del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y las del Comité de los Derechos del Niño– para la elaboración de informes estatales: estas directrices detallan la información necesaria para evaluar la situación de un derecho. Desde el Sistema Interamericano ya se ha realizado una primera propuesta de lineamientos para la elaboración de los indicadores de progreso en materia de DESC en el marco del cumplimiento del Protocolo de San Salvador (CIDH, 2008), quedando aún pendiente el funcionamiento del grupo de trabajo. En el caso de la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, una vez puestos en marcha, su efectividad dependerá en gran medida de la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil de producir contrainformes sólidos. En el mismo sentido, sería una estrategia importante para mejorar la calidad y la efectividad de algunas de las facultades de promoción de los derechos humanos de la Comisión Interamericana, de la elaboración de informes nacionales y temáticos, y de la realización de audiencias temáticas.

Amén de su utilidad para elaborar contrainformes destinados a los órganos internacionales de protección de los derechos humanos, las técnicas dirigidas a diagnosticar o informar la situación de un derecho social permiten establecer una forma de monitoreo interno permanente: un mecanismo de seguimiento de políticas públicas y de alarma para detectar e incidir en aquellos supuestos en los que las políticas sociales resulten regresivas, ineficientes, mal orientadas u ofrezcan resultados mediocres.

Esto nos lleva nuevamente a un principio estrechamente relacionado con las posibilidades de llevar adelante ese monitoreo: se

pdfelement

Elimina la filigrana digital ahora

trata del principio de publicidad de la actividad gubernamental, cuya contracara es el ya mencionado derecho de acceso a la información pública. Desde luego, no podremos controlar las políticas sociales si no sabemos qué hace el Estado para satisfacer derechos, cómo destina partidas presupuestarias, qué resultados obtiene, qué indicadores usa para evaluar sus políticas públicas. Sin la existencia de instrumentos legales que aseguren el derecho de la población a acceder a información pública, hay pocas posibilidades de monitorear políticas públicas. Se trata de un gran desafío para las organizaciones de la sociedad civil, ya que para controlar políticas públicas, especialmente en materias complejas como vivienda, educación, alimentación y seguridad social, se requiere cierta capacitación técnica y fundamentalmente contar con los datos relevantes.

Otra garantía institucional importante de todo derecho –incluyendo los derechos sociales– es el presupuesto. Está claro que ninguno de los derechos sociales que he mencionado –salud, vivienda, educación, alimentación– pasa de ser una mera promesa si no existen partidas presupuestarias destinadas a hacerlos efectivos. Esto hace del procedimiento de formulación, discusión, aprobación y ejecución del presupuesto una instancia de importancia fundamental para la satisfacción de los derechos sociales, y para la fiscalización ciudadana de esa satisfacción (Fundar, 2002). El presupuesto es el instrumento legislativo que marca en gran medida la política pública que lleve a cabo la Administración en materia de derechos sociales. Por ejemplo, aun cuando existan garantías jurisdiccionales y los jueces condenen al Estado a realizar obras o cubrir prestaciones sociales, la efectividad de las sentencias dependerá en gran medida de la efectiva previsión de partidas presupuestarias al efecto.

En algunos países de la región, se han desarrollado instrumentos concretos que permiten la participación ciudadana en la elaboración del presupuesto; es el caso del presupuesto participativo en muchas ciudades de Brasil (Genro y de Souza, 1998; y Villasante y Garrido, 2002). Sobre la experiencia de Porto Alegre, ver, por ejemplo, Genro y de Souza (1998) y, en general, Villasante y Garrido (2002). Pero en otros casos, es necesaria la activación de las ya mencionadas garantías sociales para hacer transparente el proceso presupuestario; es decir, para impedir que ese proceso se opaque y quede sujeto únicamente a la dinámica endógena del sis-

pdfelement

Elimina la filigrana digital ahora

tema político. La incidencia de estas garantías sociales es imprescindible para instalar una discusión clara acerca de cuáles son las decisiones que se toman en materia presupuestaria para hacer efectivos aquellos derechos establecidos en la Constitución, en los pactos de derechos humanos y en la ley. Se trata de un momento fundamental para hacer visible y discutir qué prioridades asume el Estado y qué medios económicos va a destinar para asegurar la satisfacción de estos derechos. El movimiento por una fiscalización ciudadana del proceso presupuestario puede articular, además, la agenda de las organizaciones de derechos humanos con otras agendas, centradas en la demanda por una mayor transparencia de las decisiones políticas, por el acceso a la información pública y por el control de la corrupción.

Si las organizaciones de la sociedad civil no tienen capacidad de incidencia en materia presupuestaria, se pierde la oportunidad de fiscalizar uno de los instrumentos que define en gran medida el rumbo que tomarán las políticas sociales del Estado. Para que esto no suceda, también son útiles algunas de las técnicas relacionadas con la elaboración de contrainformes para los comités del sistema universal de derechos humanos. Los lineamientos para la elaboración de informes proporcionan algunas nociones sobre cómo hacer el seguimiento presupuestario de ciertos derechos. Por ejemplo, al menos dos nociones del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales –también recogidas en el texto del Protocolo de San Salvador– suponen necesariamente la evaluación de dimensiones presupuestarias: la noción de "progresividad" y la adopción de medidas "hasta el máximo de los recursos disponibles". La obligación de "progresividad" requiere del Estado una mejora constante en la situación de goce de los derechos sociales: para ello, uno de los parámetros que se deben evaluar diacrónicamente es la previsión de partidas presupuestarias para satisfacerlos. La obligación de adoptar medidas "hasta el máximo de los recursos disponibles" supone la posibilidad de evaluar el empleo de los recursos públicos y la priorización que el Estado haga de ellos; por ejemplo, mediante la comparación del porcentaje presupuestario destinado a satisfacer derechos sociales con el destinado a otros gastos que no corresponden a la satisfacción de derechos humanos. La obligación requiere también que el Estado agote sus esfuerzos para acudir a la cooperación internacional si no tiene capacidad de mejorar progresivamente la efectividad de los derechos sociales previstos en los pactos internacionales.

pdfelement

Elimina la filigrana digital ahora

Por último, y sin ánimo de exhaustividad, algunas garantías políticas están vinculadas con formas de diseño institucional que establecen controles mutuos entre los poderes políticos, controles internos de los propios poderes y algunas formas de control externo. En este ámbito, el del control externo, se sitúa la tendencia, verificada en gran parte de los países latinoamericanos, de creación y asignación de funciones de control político –amén de algunas facultades jurisdiccionales, que comentaré después– a *ombudspersons* o instituciones nacionales de protección y promoción de los derechos humanos, tales como Comisiones de Derechos Humanos, Defensorías del Pueblo, Defensorías del Habitante y del Ciudadano, Procuradurías de los Derechos Humanos, etcétera. La tarea de estas instituciones debe guiarse por los estándares producidos internacionalmente en materia de derechos humanos.

2. B. II. Garantías jurisdiccionales

La otra cara de las garantías institucionales son las garantías de carácter jurisdiccional. Las garantías jurisdiccionales son instrumentos –que tradicionalmente adoptan la forma de acciones, recursos, demandas o quejas– que permiten que la persona titular de un derecho acuda a una autoridad independiente –habitualmente, el Poder Judicial u órganos cuasi-judiciales– con poder para determinar la existencia de un incumplimiento e imponer una sanción al sujeto incumplidor; la realización de la acción debida, la anulación de la indebida, reparaciones o penas (Guastini, 1999: 185-186). Gran parte de la educación de los abogados gira en torno al modo de funcionamiento de estas garantías: cuando una persona incumple con una obligación que le impone un derecho, se inicia una demanda para que un juez certifique la existencia de una violación y le imponga una obligación determinada –como la de cumplir con la obligación incumplida– o una sanción determinada, como la de reparar o sufrir una pena privativa de libertad. Esta es la estructura básica de las garantías jurisdiccionales.

También en torno a este tema hay que enfrentarse a una serie de obstáculos históricos vinculados con la posibilidad de articular garantías jurisdiccionales en defensa de derechos sociales. Sumariamente, trataremos dos de ellos (Abramovich y Courtis, 2002: 37-46 y 121-132; Cruz Parcero, 2007: 71-99; Pisarello, 2007: 87-110)[6].

[6] Para un análisis más completo, remito a estos autores.

pdfelement

Elimina la filigrana digital ahora

Primero, un obstáculo de carácter ideológico, ya que tradicionalmente se ha dicho que los derechos sociales no son justiciables: típicamente, como ya he adelantado, se los ha considerado derechos "programáticos", dirigidos a motivar la acción de los poderes políticos y no a ser aplicados por los jueces. El derecho internacional de los derechos humanos –especialmente el trabajo del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales– ofrece buenos argumentos para refutar ese prejuicio, dando la pauta de que un componente necesario de los derechos sociales es la previsión por parte del Estado de recursos suficientes, dentro de los que se destacan los recursos de carácter judicial o equivalente[7] en los casos de incumplimiento de sus obligaciones por parte del deudor, que habitualmente es el Estado, aunque los deudores de derechos sociales también pueden ser sujetos de carácter privado, como en los casos de privatización de ciertos servicios públicos, tales como los de salud, educación o seguridad social.

Mientras en muchos países de la región sigue primando la idea tradicional de que los derechos sociales no son justiciables, existen en varios países –Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica y Venezuela– muy buenos ejemplos de prácticas en que los jueces han hecho justiciables derechos tales como los derechos a la salud, la vivienda o la educación: tendencia que marca una pauta de ruptura de la tradición dominante en esta materia y confirma muchos de los desarrollos efectuados por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Aunque el Sistema Interamericano no ha avanzado aún claramente en esta dirección, existen algunos indicios de posible empleo del mecanismo de peticiones individuales ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos –y, finalmente, ante la Corte Interamericana– como mecanismo de justiciabilidad en el plano internacional, en especial por vía de la protección indirecta de derechos sociales, o de su interconexión con derechos civiles o políticos.

De todas maneras, más que confiar únicamente en el desarrollo de las posibilidades de justiciabilidad en el plano internacional –cuyo desarrollo es generalmente más lento– las organizaciones de la sociedad civil deberían poner énfasis en las posibilidades de

[7] Ver al respecto: Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General Nº 3, "La índole de las obligaciones de los Estados parte (párrafo 1 del artículo 2 del Pacto)" (1990), párr. 5.

pdfelement

Elimina la filigrana digital ahora

desarrollo de la justiciabilidad de los derechos sociales en el nivel local, mediante la articulación *pro homine* de estándares constitucionales, de aquellos provenientes del derecho internacional de los derechos humanos y de los contenidos de las leyes que reglamentan derechos sociales. Si el Sistema Interamericano ayuda en la materia, mucho mejor, pero el espacio central de desarrollo de las posibilidades de justiciabilidad de los derechos sociales sigue siendo el de la jurisdicción doméstica.

Otro obstáculo común en materia de justiciabilidad de los derechos sociales concierne a la falta de mecanismos judiciales o mecanismos procesales adecuados para tutelar estos derechos. Ya se mencionó que la satisfacción de derechos sociales requiere, en algunos casos, remedios o medidas de alcance colectivo. Nuestra tradición procesal sigue atada fuertemente a una tradición vinculada con el modelo de litigio individual y patrimonialista, a partir de la cual fueron diseñadas la mayoría de las acciones típicas de los códigos procesales tradicionales vigentes en la región. La situación-tipo sobre la cual se han diseñado esas acciones es la del litigio interindividual: las acciones están pensadas sobre la base de que hay un conflicto entre dos personas, cuyos intereses agotan el sentido del pleito.

En materia de derechos sociales es evidente la necesidad de revisar este modelo y pensar en acciones procesales de carácter colectivo o de carácter supraindividual. Cuando la protección de derechos sociales exige la discusión de violaciones de alcance colectivo, la representación de un grupo o colectivo en juicio o la necesidad de tomar una medida como solución o remedio al caso que tenga impacto colectivo, las acciones individuales tradicionales presentan evidentes limitaciones. Corresponde en gran medida a la doctrina sugerir modelos de acciones colectivas capaces de enfrentar estos desafíos. La doctrina procesal de la región ha trabajado en gran medida en ese sentido: resultado de ello ha sido la propuesta de una ley latinoamericana modelo de acciones colectivas, que recoge las ricas experiencias de varios países de la región, como Argentina, Brasil y Colombia (Gidi y Ferrer Mac-Gregor, 2003a y 2003b). La cuestión es particularmente importante cuando se trata de cuestionar o impugnar la actividad administrativa relacionada con el diseño e implementación de programas sociales: si no existen recursos que legitimen a los beneficiarios, o potenciales beneficiarios, o a otros actores que posean un interés legítimo, a cuestionar en sede administrativa o judicial la actua-

pdfelement

Elimina la filigrana digital ahora

ción de la administración en este campo, el control ejercido en esta materia se limitará al propio autocontrol y a los pocos casos en los que la cuestión importe la apertura de una investigación de carácter penal.

Mientras el legislador de nuestros países no dé pasos en este sentido y no renueve el arsenal de acciones a disposición de los justiciables, la tarea de "adecuación" de las acciones procesales tradicionales recaerá en la imaginación de los litigantes y en la creatividad de los jueces. Aunque sobre este punto la experiencia del Sistema Interamericano es aún reciente, varios casos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos han sido sensibles a la dimensión colectiva de ciertas violaciones a los derechos humanos, y a la necesidad de adoptar remedios de alcance colectivo que trasciendan el interés de las víctimas particulares que han iniciado los procedimientos ante la Comisión[8]. Parte de estos desarrollos pueden ser justificados doctrinariamente a partir de una interpretación renovada de la noción de "recurso judicial efectivo", prevista por el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Aunque se trata de una obligación de los Estados parte en cuanto a proveer y desarrollar recursos rápidos y sencillos, u otros recursos efectivos ante la violación de derechos fundamentales, puede suponerse que la exigencia de efectividad de los recursos jurisdiccionales también debe guiar a los procedimientos contenciosos de protección de los derechos humanos en sede internacional. Los desarrollos en este sentido de la Corte Interamericana permiten imaginar algunas adaptaciones de esa tendencia a las jurisdicciones domésticas.

Algunas objeciones a la posibilidad de establecer garantías jurisdiccionales para los derechos sociales han hecho hincapié en la falta de determinación concreta del contenido de estos derechos, y en la limitación de los recursos para satisfacerlos. La vía jurisdiccional abriría la puerta para reclamos extraordinarios de quienes tienen mayor acceso a los estrados judiciales, que no son necesariamente quienes más necesidades tienen.

Estas preocupaciones, sin duda legítimas, requieren una atención específica al menos en dos frentes. El primero, que ya he

[8] Ver Corte Internacional de Derechos Humanos, caso *Masacre Plan de Sánchez. c. Guatemala. Reparaciones (art. 63.1 Convención Americana sobre Derechos Humanos),* sentencia de 19 de noviembre 2004, Serie C Nº 116, párrs. 48 y 110.

pdfelement

Elimina la filigrana digital ahora

abordado, es la preferencia por la especificación del contenido de los derechos sociales por medio de la ley, entendida esta en sentido formal, como norma general emanada del órgano representativo. Desde el punto de vista procedimental, además de la legitimidad electoral, se trata del instrumento jurídico que requiere de mayor consenso político y el que supone mayor publicidad y transparencia. Desde el punto de vista del contenido, la generalidad y universalidad de la ley, la definición de los titulares y del alcance de los derechos sociales en términos universales, permite identificar más claramente en qué consisten el derecho y sus correlativas obligaciones, y qué previsión presupuestaria debe hacer el Estado para satisfacerlo. De este modo, hay menos espacio para la asignación discrecional, a partir de criterios meramente partidarios u orientados a clientelas políticas del gasto en materia social. Queda más claro así quién puede reclamar un derecho ante los tribunales, qué puede reclamar y de qué recursos se dispone para satisfacer los derechos previstos legalmente.

La segunda cuestión está vinculada con un problema grave en América Latina: el del acceso a la justicia y, en especial, el acceso a los servicios de un abogado que pueda representar legalmente casos de derechos sociales. El problema es grave porque en nuestros países la profesión de abogado sigue organizada en gran medida sobre la base exclusiva del lucro: se presupone que detrás de cada problema jurídico existe un incentivo lucrativo suficiente para que un abogado defienda un caso. La realidad es otra: existen importantes "fallas del mercado" y pocos incentivos para que los abogados, movidos primordialmente por el fin de lucro, defiendan los derechos de personas de escasos recursos: justamente a quienes pretenden beneficiar los derechos sociales. Este problema requiere una profunda discusión de las formas de acceso de la población con bajos recursos a los servicios jurídicos, frente a las cuales podrían pensarse una serie de alternativas: el subsidio estatal de la abogacía de "interés público" o sin fines de lucro, el establecimiento de obligaciones de carácter social sobre los miembros de la profesión, el desarrollo del litigio *pro bono*, la promoción del establecimiento de clínicas jurídicas o de despachos jurídicos gratuitos en las escuelas de derecho, la previsión de un servicio estatal de defensa pública en materias no penales, la simplificación procesal en sede administrativa y judicial, etcétera. Los abogados tienen el monopolio –establecido legalmente– de la representación

pdfelement

Elimina la filigrana digital ahora

de intereses jurídicos de toda persona ante los tribunales: por ello, es necesario establecer formas de regulación que eviten que ese monopolio se traduzca en una privación del acceso a la justicia por parte de los sectores más necesitados de la población.

3. Garantizar derechos vs. alentar el autocontrol de la Administración o criminalizar la corrupción

En la sección anterior, he presentado algunos de los alcances de un modelo plural de garantías en materia de derechos sociales. Creo que, por razones de principios, este es un modelo preferible al de dejar librada la distribución de beneficios sociales a la mera discrecionalidad de los poderes políticos: si los derechos sociales son derechos humanos reconocidos en los instrumentos normativos de mayor jerarquía del ordenamiento jurídico, merecen ser tratados como tales, y no como concesiones coyunturales y contingentes. He defendido extensamente esta posición en otros trabajos, así que me limitaré aquí a remitirme a lo ya escrito (ver Abramovich y Courtis, 2002; Abramovich y Courtis, 2006).

Pero quisiera terminar este trabajo efectuando una breve comparación de ventajas y desventajas de este modelo, en relación con la confianza en los mecanismos de autocontrol de la administración y la vía de la criminalización de conductas delictivas, como instrumentos o vehículos para maximizar el empleo del gasto social y evitar el mal uso o el aprovechamiento delictivo de los recursos destinados a satisfacer las necesidades de los más pobres. Con ello quiero decir que un modelo de garantía de derechos sociales puede ser defendido no solo por razones de principios, sino también por razones prácticas.

Parto por aclarar que no se trata de dos opciones contradictorias, sino que pueden ser perfectamente complementarias. Lo cierto es que en muchos de nuestros países, en especial en materia de asistencia social, sí se las ha percibido como opciones disyuntivas, optándose decididamente por la segunda.

La primera ventaja es la multiplicación de los "guardianes". Mientras en el primer caso, la garantía del buen uso de los fondos públicos reside en la propia administración –o en la justicia penal, que actúa a instancias de otro órgano estatal, el Ministerio Público–, en el caso del establecimiento de bases legales claras para un programa social y de poder de reclamo a los beneficiarios o potenciales beneficiarios ante presuntos incumplimientos o irregulari-

pdfelement

Elimina la filigrana digital ahora

dades, se amplía la cantidad de "ojos" puestos sobre el empleo lícito y adecuado del gasto social.

Una segunda ventaja está dada por el carácter externo del tipo de control ejercido. Dado que la iniciativa y el poder de reclamo se ponen en cabeza de los beneficiarios, la lógica de la garantía de derechos permite discutir situaciones de conflicto o de presunta irregularidad ante una instancia independiente e imparcial, que puede evaluar la razonabilidad de los reclamos y de las justificaciones a partir de un parámetro legal fijado previamente. Esto comporta ventajas claras frente a los otros dos mecanismos, cuyos inconvenientes paso a revisar.

En lo que hace al autocontrol administrativo, las presiones institucionales hacia la auto-confirmación de la actuación de la Administración constituyen un grave obstáculo para confiar únicamente en ese mecanismo. Yo señalaría además dos factores que crean serios desincentivos para el autocontrol administrativo, y que son típicos de nuestra región. El primero es el hecho de que el manejo discrecional de los recursos destinados a asistencia social ha sido la práctica generalizada en nuestros países, de modo que la "cultura" administrativa en esta materia no percibe mayor irregularidad o inadecuación en el manejo habitual que se hace de estos recursos. El segundo es la subordinación de los cuadros "técnicos" o "de carrera" –cuando estos existen– de la Administración a la "línea política". Este cuadro crea paradojas sumamente insatisfactorias: mientras los funcionarios o empleados técnicos o de carrera son más proclives a detectar decisiones de asignación de recursos motivadas clientelar o políticamente, su subordinación jerárquica a funcionarios políticos –cuya conducta es más proclive a guiarse por criterios de lealtad o de rédito político– genera fuertes desincentivos para ejercer cualquier tipo de control. Frente a ello, son evidentes las ventajas de que quien tenga poder para presentar un reclamo o una queja y quien tenga poder para decidir el reclamo sean ajenos a la administración.

En lo que hace a la persecución penal, bastaría con estudiar los resultados empíricos de haber generado figuras penales nuevas en áreas relacionadas con el empleo de recursos públicos para advertir que no se trata de una solución particularmente ágil ni eficaz. La escasa cantidad de condenas en la materia es reveladora de algunos de los rasgos típicos del sistema penal en general, en especial en países en desarrollo: la selectividad del sistema penal, que

pdfelement

Elimina la filigrana digital ahora

generalmente juega a favor de los sectores de ingresos medios y altos y en contra de los más necesitados; la mejor predisposición de la justicia penal para funcionar en casos de delitos de sangre o delitos simples, que en delitos de cuello blanco, de mayor complejidad a efectos de la investigación y la prueba; el mayor acceso de los sectores tradicionalmente envueltos en estos delitos (sectores de ingresos medios y altos, con frecuencia profesionales, pertenecientes o vinculados a la clase política) a una defensa técnica de calidad en materia penal; la lentitud de los procedimientos penales, etcétera. La creación de nuevos tipos penales en materia de empleo indebido de recursos públicos solo tiene efecto sobre los casos más escandalosos –que no son necesariamente los más graves desde el punto de vista de su impacto financiero–, y corre el riesgo de ser una expresión más de derecho penal simbólico (García Villegas, 1993: 101-108, y Díez Ripollés, 2002: 63-97) que de un medio efectivo de disuasión y de castigo.

Ciertamente, también pueden señalarse desventajas en la estrategia de garantizar derechos como instrumento de garantía de transparencia y buen manejo de recursos públicos, en especial en materia social. Entre ellas podrían anotarse un potencial aumento de la conflictividad administrativa y judicial, como consecuencia de la habilitación del poder de reclamo de mayor cantidad de actores. La segunda sería una mayor interferencia de decisiones exteriores a la Administración en el manejo de programas y planes sociales, y en el funcionamiento de servicios públicos destinados a satisfacer derechos sociales; interferencia que podría redundar en una menor eficiencia en la gestión, en mayores costos administrativos o en el empleo de acciones administrativas o judiciales a efectos de "saltarse la cola" por parte de actores interesados, o que hacen un uso estratégico del poder de reclamo. La pregunta relevante es si estas posibles desventajas tienen suficiente peso como para determinar la limitación de los mecanismos de control a los tradicionales. Por mi parte, creo que el reforzamiento de los mecanismos de control tradicionales con la concesión de poder de reclamo a beneficiarios o potenciales beneficiarios mejora las posibilidades de disuasión, de modo que –de ser efectivo– sus costos pueden ser compensados por el "ahorro" que genere la corrección del uso indebido de recursos públicos a partir de la decisión de un decisor imparcial e independiente. Con respecto al segundo inconveniente, en rigor de verdad no se trata necesaria-

pdfelement

Elimina la filigrana digital ahora

mente de un inconveniente en aquellos casos en los que pueda demostrarse que la Administración actuó ilícitamente o abusó de su poder discrecional o actuó motivada por criterios partidistas o clientelares.

En todo caso, para prevenir abusos o un empleo frívolo de los mecanismos de reclamo, vuelvo a reiterar la conveniencia de tomarse en serio el juego de las distintas garantías a las que he hecho mención antes. Si los destinatarios de planes o programas sociales han sido escuchados y han tenido oportunidad de participar al momento de su elaboración e implementación; si las bases de esos programas están establecidas legalmente, de modo objetivo y general; y si los criterios de actuación de la Administración han sido fijados claramente, las posibilidades de distinguir entre reclamos legítimos y reclamos frívolos son mucho mayores.

Referencias bibliográficas

Abramovich, V. y Courtis, C. (2000), "El acceso a la información como derecho", en *Anuario de derecho de la Comunicación*, N° 1, Siglo XXI, Buenos Aires.

– (2002), *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Trotta, Madrid.

– (2003), "Acceso a la información y derechos sociales", en Abramovich, V.; Añón, M. J. y Courtis, C. (comps.), *Derechos sociales: instrucciones de uso*, Fontamara, México, ps. 321-340.

– (2006) *El umbral de la ciudadanía. El significado de los derechos sociales en el Estado social constitucional*, Del Puerto, Buenos Aires.

Aragón, M. (1995), *Constitución y control del poder: introducción a la teoría constitucional del control*, Ciudad Argentina, Buenos Aires.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2008), *Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales*. Washington, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, OEA/Ser.L/V/II.132.

Cossío Díaz, J. R. (2000), *Dogmática constitucional y régimen autoritario*, Fontamara, México.

Courtis, C. (2006), "Los derechos sociales en perspectiva. La cara jurídica de la política social", en Sojo, A. y Uthoff, A. (comps.), *Desempeño económico y política social en América Latina y el Caribe. Los retos de la equidad, el desarrollo y la ciudadanía,* CEPAL-FLACSO-Fontamara, México.

Cruz Parcero, J. A. (2001), "Los derechos sociales como técnica de protección jurídica", en Carbonell, M.; Cruz Parcero, J. A. y Vázquez, R. (comps.), *Derechos sociales y derechos de las minorías*, 2ª ed., Porrúa-UNAM, México.

pdfelement

Elimina la filigrana digital ahora

– (2007), "Derechos sociales: clasificaciones, normas, acciones y fines", en Cruz Parcero, J. A., *El lenguaje de los derechos. Ensayo para una teoría estructural de los derechos*, Trotta, Madrid.

De Cabo Martín, C. (2002), *Sobre el concepto de ley*, Trotta, Madrid.

Díez Ripollés, J. L. (2002), "El derecho penal simbólico y los efectos de la pena", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Nº 103, México.

Ferrajoli, L. (1999), "Derechos fundamentales", en *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Trotta, Madrid.

– (2000), "Garantías", *Jueces para la Democracia,* N° 38, Madrid.

– (2003), "Estado social y estado de derecho", en Abramovich, V.; Añón, M. J. y Courtis, C. (comps.), *Derechos sociales: instrucciones de uso*, Fontamara, México.

Fundar (2002), *Promesas que cumplir. El presupuesto público como herramienta para promover los derechos económicos, sociales y culturales*, Fundación Ford-Fundar, México.

García Villegas, M. (1993), *La eficacia simbólica del derecho*, Universidad de los Andes, Santa Fe de Bogotá.

Gargarella, R. (2000), "Expresión cívica y 'cortes de ruta'", en González, F. y Viveros, F. (eds.), *Igualdad, libertad de expresión e interés público*, Universidad Diego Portales, Serie Publicaciones Especiales, N° 10, Santiago de Chile.

– (2006a), *El derecho de resistir al derecho*, Miño y Dávila, Buenos Aires.

– (2006b), *Carta abierta sobre la intolerancia: apuntes sobre derecho y protesta*, Siglo XXI, Buenos Aires.

Gavara de Cara, J. C. (1994), *Derechos fundamentales y desarrollo legislativo: la garantía del contenido esencial de los derechos fundamentales en la ley fundamental de Bonn*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.

Gidi, A. y Ferrer Mac-Gregor, E. (coords.) (2003a), *La tutela de los derechos difusos, colectivos e individuales homogéneos. Hacia un código modelo para Iberoamérica*, Porrúa-Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal, México.

– (2003b), *Procesos colectivos. La tutela de los derechos difusos, colectivos e individuales en una perspectiva comparada*, Porrúa, México.

Genro, T. y de Souza, U. (1998), *El presupuesto participativo: la experiencia de Porto Alegre*, EUDEBA-IEF CTA, Buenos Aires.

Guastini, R. (1999), "Derechos", en *Distinguiendo. Estudios de teoría y metateoría del derecho*, Gedisa, Barcelona.

Jiménez Campo, J. (1999), *Derechos fundamentales. Concepto y garantías*, Trotta, Madrid.

Kirby, M. (2003), "Indicators for the Implementation of Human Rights", en Symonides, J. (ed.), *Human Rights: International Protection, Monitoring, Enforcement*, Ashgate/UNESCO, Aldershot.

Lo Vuolo, R.; Barbeito, A.; Pautassi, L. y Rodríguez, C. (2004, *La pobreza… de la política contra la pobreza,* 2ª ed., Miño y Dávila/CIEPP, Buenos Aires.

pdfelement

Elimina la filigrana digital ahora

Martínez-Pujalte, A. L. (1997), *La garantía del contenido esencial de los derechos fundamentales,* Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.

Mkandawire, T. (2005), "Targeting and Universalism in Poverty Reduction", *Social Policy and Development,* Paper Nº 23, United Nations Research Institute for Social Development, Ginebra.

Pisarello, G. (2003a), "El Estado social como Estado constitucional: mejores garantías, más democracia", en Abramovich, V.; Añón, M. J. y Courtis, C. (comps.), *Derechos sociales: instrucciones de uso*, Fontamara, México.

– (2003b), *Vivienda para todos: un derecho en (de) construcción. El derecho a una vivienda digna y adecuada como derecho exigible*, Icaria-Observatorio DESC, Barcelona.

– (2004), "Los derechos sociales como derechos exigibles: virtualidades y límites de una consigna", en *Estudios sobre Derechos Humanos*, FESPAD, San Salvador.

– (2007), *Los derechos sociales y sus garantías. Elementos para una reconstrucción*, Trotta, Madrid.

Prieto Sanchís, L. (2003), "La limitación de los derechos fundamentales y la norma de clausura del sistema de libertades", en *Justicia constitucional y derechos fundamentales*, Trotta, Madrid.

Rubio Llorente, F. (1993), "Rango de ley, fuerza de ley, valor de ley (Sobre el problema del concepto de Ley en la Constitución)" y "Principio de legalidad", ambos en *La forma del poder. Estudios sobre la Constitución*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.

Tomasevski, K. (1995), "Indicators", en Asbjørn, E.; Krause, C. y Rosas, A., *Economic Social and Cultural Rights. A textbook*, Martinus Nijhoff, Dordrecht-Boston-Londres.

Villasante, T. y Garrido, F. J. (orgs.) (2002), *Metodologías y presupuestos participativos. Construyendo ciudadanía*, Cimas/EPALA, Madrid.

Publalement

Elimina la filigrana digital ahora

Capítulo IV

Métodos para monitorear la realización progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales*

Eitan Felner**

1. Introducción

Una paradoja fundamental subyace en la mayor parte del trabajo desarrollado sobre los derechos económicos, sociales y culturales (DESC). A nivel teórico, existe un amplio reconocimiento, entre los expertos y las expertas en derechos humanos, sobre la obligación que tienen los Estados de alcanzar la realización progresiva de estos derechos "hasta el máximo de los recursos de que disponga"[1]. Sin embargo, a nivel práctico –es decir, en términos del monitoreo de los órganos de los tratados internacionales de derechos humanos, de las investigaciones de campo realizadas por las ONG y de la jurisprudencia en diversos países–, esta obligación primordial ha sido en gran medida ignorada. En cambio, el trabajo práctico en los DESC se ha dirigido a analizar las obligaciones inmediatas relativas a estos derechos que tienen los Estados y que no dependen de la disponibilidad de recursos[2]. Estas obligaciones

pdfelement

* Versión original en inglés: "Closing the 'escape hatch'. A toolkit to monitor the Progressive Realization of Economic, Social and Cultural Rights", publicado en *Oxford Journal of Human Rights Practice* 2009 1: 402-435. Traducción de Leah Tandeter.

** Agradezco a Syon Bhanot y Carolina Relaño Pastor por los gráficos, y a Eugenia Relaño Pastor por la ayuda en la edición en castellano.

[1] Como lo remarcaron Philip Alston y Gerard Quinn (1989: 172), el concepto de logro progresivo es el "eje" del Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales: "La naturaleza de las obligaciones del Estado gira en torno a su significado. La mayoría de los derechos otorgados dependen en distintos grados de la disponibilidad de los recursos y este hecho es reconocido y reflejado en el concepto de 'realización progresiva'". Sobre la centralidad de esta obligación para los derechos económicos y sociales, véase, también: Craven (1995: 129-130) y Robertson (1994: 694).

[2] Este enfoque fue acuñado hace varios años por Audrey Chapman (1996) como un "enfoque de violaciones" para monitorear los derechos económicos, sociales y culturales.

Elimina la filigrana digital ahora

incluyen el *deber de respetar*, el cual exige de los Estados el deber de abstenerse de interferir en el ejercicio particular de los derechos; *el deber de proteger*, que requiere de los Estados prevenir violaciones de los derechos humanos por parte de terceros[3], así como los aspectos más tangibles del *deber de garantizar el ejercicio de los derechos sin discriminación*, concretamente, el deber de evitar leyes o prácticas discriminatorias por parte de funcionarios públicos, tales como doctores y maestros.

El hecho de concentrar los esfuerzos en las obligaciones inmediatas ha sido efectivo en muchos aspectos, como en el fortalecimiento de la legitimidad del concepto de los DESC, y en facilitar el trabajo de los órganos de monitoreo de derechos humanos, ONG e instituciones nacionales de derechos humanos. Sin embargo, eludir los estándares de disponibilidad de recursos y de la realización progresiva ha limitado sustancialmente la capacidad del movimiento de derechos humanos para analizar temas más amplios de políticas públicas que han tenido un gran impacto en la realización de los DESC. Millones de personas en el mundo son víctimas de privaciones evitables, tales como el analfabetismo, la malnutrición, enfermedades prevenibles y la falta de vivienda, las que no pueden ser atribuidas a violaciones de los deberes de respetar y proteger mencionadas anteriormente. Que estas personas puedan efectivamente gozar de sus derechos depende, en gran medida, del acceso a servicios esenciales como un servicio de salud adecuado o una educación de calidad, y este acceso depende principalmente (aunque no exclusivamente) de la disponibilidad de los recursos. Por ejemplo, para garantizar el goce efectivo del derecho a la educación es necesario, a menudo, mejorar la calidad educativa, incluyendo una mejora de la infraestructura escolar, una mejor capacitación a maestros y maestras y salarios adecuados para incentivar a personas calificadas para trabajar como maestros y a permanecer como tales en el sistema educativo. También hay una necesidad de adoptar programas específicos, como habi-

pdfelement

[3] Además de estas dos obligaciones, los Estados también están obligados a *satisfacer* los derechos económicos y sociales. Este tercer tipo de obligación estatal, que incluye la promoción de derechos, facilitar el acceso a los derechos y proveer protección a quienes lo necesitan, requiere de la intervención activa del Estado y está sujeta a la realización progresiva de conformidad con el máximo de recursos disponibles.

Elimina la filigrana digital ahora

litar comedores escolares y otorgar becas en efectivo o en especie (por ejemplo, uniformes escolares y manuales gratis) para atraer a la escuela a niños y niñas, especialmente de familias pobres.

Por lo tanto, esclarecer el significado concreto de los conceptos "realización progresiva" y "disponibilidad máxima de recursos", así como disponer de las herramientas metodológicas efectivas para monitorear el cumplimiento por parte de los Estados de estas obligaciones en situaciones concretas, resultan esenciales para dotar de un contenido real a los derechos de tantas personas que están privadas de las necesidades más básicas.

Además, sin estas herramientas, los esfuerzos por parte de defensores de derechos humanos de incidir en los gobiernos en la realización de los DESC pueden ser seriamente socavados. Muchos gobiernos pueden usar el concepto de realización progresiva como "la puerta trasera" para evadirse de sus obligaciones en derechos humanos (Leckie, 1998: 94) sosteniendo, por ejemplo, que la falta de progreso se debe a la insuficiencia de recursos cuando, en realidad, en muchos casos el problema no es la *disponibilidad*, sino la *distribución* de recursos.

Estas herramientas son más necesarias actualmente a raíz de la crisis económica mundial, que ha reducido la capacidad de muchos países pobres de movilizar los recursos adecuados para la realización de los DESC, justamente cuando las personas más vulnerables inevitablemente se ven más afectadas y necesitan, en consecuencia, de una mayor protección del Estado (por ejemplo, a través de un sistema de protección social). En estas circunstancias, es de esperar que algunos gobiernos quizás invoquen el concepto de realización progresiva para explicar por qué no progresaron lo suficiente (o por qué han retrocedido) en objetivos tales como la reducción de la mortalidad infantil, el aumento de la proporción de niños y niñas que finalizan la escuela primaria o la reducción de la brecha en la desnutrición entre diversos segmentos de su población. Sin las herramientas apropiadas para evaluar el estándar de realización progresiva, sería prácticamente imposible determinar la validez de tales argumentos.

Este capítulo propone un conjunto de herramientas metodológicas para monitorear la obligación de alcanzar progresivamente la completa realización de los DESC hasta el máximo de los recursos disponibles del Estado (en adelante: realización progresiva), respecto a derechos específicos en situaciones concretas. El

pdfelement

Elimina la filigrana digital ahora

trabajo sostiene que el uso de herramientas cuantitativas es crucial para el monitoreo del impacto de políticas públicas relacionadas con la asignación de recursos y la distribución en el goce y en el ejercicio de los DESC. Aunque los métodos propuestos aquí se concentran principalmente en los derechos a la salud y a la educación, pueden ser fácilmente adaptados para trabajar también sobre otros derechos[4].

El capítulo comienza con una breve discusión sobre el significado de los conceptos de realización progresiva y disponibilidad máxima de recursos, y analiza los múltiples factores sobre los motivos por los cuales el movimiento de derechos humanos ha ignorado hasta el momento estos principios clave en el campo de los DESC. Posteriormente se estudian una serie de enfoques desarrollados por expertos en derechos humanos y por los órganos de monitoreo sobre la supervisión del cumplimiento de las obligaciones derivadas de estos derechos.

La sección principal de este capítulo presenta un conjunto de herramientas metodológicas para monitorear la obligación de realización progresiva. Este conjunto de herramientas tiene dos partes. La primera consiste en la descripción de un marco básico de trabajo estructurado en tres pasos, cada uno con sus métodos propios que, por tratarse de métodos simples, en principio podrían ser utilizados prácticamente por cualquier persona interesada en monitorear los DESC. La segunda parte consiste en una breve descripción de algunas herramientas más sofisticadas, desarrolladas en los últimos años por diversos investigadores o utilizadas por organizaciones de la sociedad civil.

Finalmente, las conclusiones sugieren por qué es este el momento de adoptar herramientas que nos permitan evaluar sistemáticamente el estándar de realización progresiva y cómo estos métodos podrían ser herramientas poderosas para el cambio social.

Prelement

[4] El conjunto de herramientas que se propone aquí para monitorear el estándar de realización progresiva forma parte de un proyecto más amplio en el que estoy trabajando, cuyo objetivo es desarrollar un conjunto de herramientas metodológicas que permitan al movimiento de derechos humanos abordar cuestiones más amplias de políticas públicas que tienen un enorme impacto en la realización de los DESC y expandir las áreas de políticas de gobierno que pueden ser sometidas al escrutinio de derechos humanos y a la rendición de cuentas (Felner, 2008).

Elimina la filigrana digital ahora

2. ¿Por qué el movimiento de derechos humanos ha dejado de lado el concepto de realización progresiva?

El artículo 2(1) del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante: el Pacto) establece:

> "Cada uno de los Estados parte en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos"[5].

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas (el órgano responsable de monitorear el cumplimiento del Pacto; en adelante: el Comité) ha resaltado la importancia de esta cláusula para la comprensión más adecuada de las obligaciones legales impuestas por el Pacto, señalando que el artículo 2(1)

> "resulta especialmente importante para tener una comprensión cabal del Pacto y debe concebirse en una relación dinámica con todas las demás disposiciones del Pacto. En él se describe la índole de las obligaciones jurídicas generales contraídas por los Estados parte en el Pacto" (CDESC, 1990: párr. 1).

La obligación de realización progresiva refleja el reconocimiento de que los recursos adecuados son una condición esencial para la realización de los DESC[6]. De hecho, la noción de realiza-

pdfelement

[5] El artículo 4 de la Convención sobre los Derechos del Niño, el artículo 4(2) de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos contienen disposiciones similares respecto de la realización progresiva.

[6] Esta afirmación se sustenta en la evidencia empírica que muestra generalmente la relación entre las riquezas de un país y el nivel de disfrute de los DESC por sus ciudadanos. Por ejemplo, un análisis sobre el tema de la salud concluye: "No hay duda de que el crecimiento económico ha sido un factor importante detrás de las mejoras en los resultados de salud en el largo plazo. Y quedan pocas dudas de que un lento crecimiento económico ha significado un progreso lento en los resultados de salud. Se ha estimado, por ejemplo, que medio millón de muertes infantiles se podrían haber evitado en África en 1990 solamente si el crecimiento económico en los 80 hubiera sido un 1,5 por ciento más alto" (Wagstaff y Claeson, 2004).

Elimina la filigrana digital ahora

ción progresiva refleja la naturaleza contingente de las obligaciones del Estado en relación con este conjunto de derechos, dado que el nivel de desarrollo de un país determina el nivel de sus obligaciones respecto de cualquiera de los derechos del Pacto. Como señala Paul Hunt:

> "Ambas frases –realización progresiva y disponibilidad de recursos– poseen dos implicancias relevantes. En primer lugar, dan a entender que algunas (pero no necesariamente todas) de las obligaciones de los Estados parte del Pacto pueden variar entre un Estado y otro. En segundo lugar, dan a entender que, en relación al mismo Estado parte, algunas (pero no necesariamente todas) de las obligaciones del Pacto pueden variar a través del tiempo" (Hunt, 1998).

En otras palabras, a pesar de que todos los Estados parte del Pacto asumen la misma obligación, se espera que un Estado parte rico pueda asegurar un nivel de realización de derechos mayor que un Estado parte pobre (Alto Comisionado para los Derechos Humanos de Naciones Unidas 2007, párr. 8).

Es a la luz de estos elementos inherentemente flexibles –introducidos por los conceptos de realización progresiva y disponibilidad de recursos– que debemos comprender la resistencia continua de los defensores de derechos humanos a utilizar estos estándares en su trabajo práctico, prefiriendo, como lo hacen en general, enfocarse principalmente en las obligaciones inmediatas. Esta resistencia está relacionada con diversos factores.

En primer lugar, el concentrarse en las obligaciones inmediatas debe ser entendido en el contexto de continuos esfuerzos del movimiento de derechos humanos para implementar la legitimidad de los DESC como derechos reales a pesar de las críticas que generan este tipo de derechos (Dowell-Jones, 2004). Tales críticas se basan en gran medida en la ambigüedad que conllevan las obligaciones relativas a la realización progresiva, tanto en la naturaleza de estas obligaciones, como en el alcance legal que se derivan de las obligaciones recogidas en el Pacto. Opositores a la idea de los DESC muchas veces sostienen que el hecho de que estos derechos estén sujetos a la realización progresiva los convierte simplemente en aspiraciones, definidas en forma demasiado imprecisa como para imponer obligaciones precisas a los Estados. Muchas de las críticas parten de la distinción que aquellos que la hacen ven como inherente entre los dos conjuntos de derechos (los civiles y

pdfelement

Elimina la filigrana digital ahora

los sociales). Desde esta perspectiva, los derechos civiles y políticos tienen las características de ser "derechos reales", es decir, su naturaleza es negativa y requieren solamente abstención estatal, no tienen costo y pueden ser implementados inmediatamente, mientras que a los derechos económicos, sociales y culturales les faltan todas estas características; su naturaleza es positiva, requieren de la participación del Estado, dependen de la disponibilidad de recursos, y solo pueden ser garantizados a lo largo del tiempo.

Contrarrestando estos argumentos, los expertos de derechos humanos han insistido en que, a nivel teórico, ambos tipos de derechos tienen más similitudes de las que se reconocen en general. Ambos imponen obligaciones negativas y positivas que a veces requieren recursos significativos y a veces no. Al mismo tiempo, en el esfuerzo por fortalecer la legitimidad de los DESC, los defensores de derechos humanos se han concentrado, a nivel práctico, en aquellos aspectos de los DESC que están típicamente asociados a los derechos civiles y políticos, principalmente en las obligaciones negativas de abstención estatal, las cuales pueden ser implementadas inmediatamente y no están sujetas a la disponibilidad de recursos y, por lo tanto, no varían en función de los niveles de desarrollo económico.

Esta estrategia ha sido especialmente útil en el fortalecimiento de la justiciabilidad de los DESC. Diversos órganos judiciales en el mundo han dictado sentencias sobre la violación de los deberes inmediatamente efectivos, tales como legislación o prácticas discriminatorias, trabajo forzado o violaciones del derecho a una remuneración justa.

Por el contrario, es más difícil llevar a los tribunales casos relacionados con la realización progresiva que típicamente están relacionados con la priorización de recursos, dado que los jueces en general son renuentes a juzgar respecto a ciertos temas que son considerados generalmente como una prerrogativa de los poderes políticos de un Estado. Estos casos también son difíciles de judicializar debido a que, en general, requieren contar con datos empíricos para probar los vínculos causales entre el progreso insuficiente en el goce de un derecho específico y la acción e inacción del Estado y, además, estos vínculos causales no siempre son admitidos ante los tribunales (ICJ, 2007: 29).

Concentrarse en las obligaciones inmediatas, como cuestiones relacionadas con la interferencia directa del Estado en el goce de los DESC (el deber de respetar) o señalar las prácticas discrimina-

pdfelement

Elimina la filigrana digital ahora

torias, es también el enfoque por el que optan muchas ONG que tienen como principal función la de apuntar a los Estados como violadores de derechos humanos (Kenneth Roth, 2004). A pesar de que los Estados también pueden incurrir en violaciones a los derechos humanos sujetos a la realización progresiva[7], es más fácil establecer una violación cuando uno trata con incumplimientos de deberes inmediatos, los que típicamente suponen violaciones basadas en situaciones particulares, que probar violaciones de obligaciones sujetas a la realización progresiva, las cuales se relacionan, en general, con temas estructurales y de políticas públicas[8].

Otra razón por la que los defensores de derechos humanos han sido renuentes a concentrarse en cuestiones sujetas a la realización progresiva es, como se señaló anteriormente, el temor a que esta noción pueda ser usada incorrectamente por muchos gobiernos como una excusa para evitar todas las obligaciones impuestas por el Pacto, dado que tales gobiernos siempre pueden posponer implementar sus obligaciones, argumentando que los derechos enumerados por el Pacto están sujetos a la realización progresiva y, en consecuencia, no requieren de una implementación inmediata. Además, pueden argumentar que cualquier progreso que están haciendo hacia la realización de estos derechos es suficiente para cumplir con sus obligaciones, dado que estos están sujetos al "máximo de los recursos de que se disponga".

La naturaleza variable de las obligaciones sujetas a realización progresiva también complica cualquier esfuerzo de monitoreo. Ni el Pacto, ni el Comité dan pautas claras para juzgar si el Estado está progresando lo suficiente, dados sus niveles de recursos disponibles, o evaluar la suficiencia de recursos disponibles para realizar los derechos pertinentes. Esto dificulta evaluar si los gobiernos han cumplido con esta obligación, en particular dado que dicha evaluación requiere una metodología que integre indicadores estadísticos y herramientas cuantitativas que puedan seguir el progreso en el tiempo y evaluar la disponibilidad de recursos. Típicamente, estos instrumentos no forman parte de las herramientas

[7] Directrices de Maastricht, 1997, Directrices 14 (f) y 15 (e).

[8] De hecho, el "enfoque de violaciones" fue propuesto originalmente como un paradigma alternativo al estándar de realización progresiva para evaluar el cumplimiento estatal con los DESC (Chapman, 1996: 23-24).

Elimina la filigrana digital ahora

de investigación de las organizaciones de derechos humanos[9], las cuales en muchos casos fueron desarrolladas originalmente para monitorear derechos civiles y políticos.

3. Enfoques actuales para monitorear la realización progresiva

Dadas todas estas dificultades, no sorprende –como varios comentaristas ya han señalado– que se haya registrado muy poco progreso en el esclarecimiento del significado preciso de la obligación de la realización progresiva de los DESC, o no se hayan desarrollado herramientas adecuadas de monitoreo para evaluar el cumplimiento de estas obligaciones en situaciones concretas. Ya hace quince años, Robert Roberston, en uno de los únicos artículos sobre la obligación de destinar el "máximo de recursos disponibles" a realizar los DESC, observó que el debate respecto de esta pregunta continúa en un alto nivel de abstracción, señalando que "se ha registrado poco progreso en la creación de un conjunto de estándares realizables que sean detallados, sistemáticos y autorizados, y continúa sin respuesta la pregunta: ¿qué recursos deben ser asignados a la realización de los DESC?" (Roberston, 1994: 703). Más recientemente, uno de los estudios más exhaustivos respecto de la naturaleza de las obligaciones del Pacto sostuvo lo mismo:

> "Los indicadores desarrollados por el Comité para medir el cumplimiento con la obligación de destinar hasta el máximo de los recursos de que se disponga necesitan ser mejorados aún más. Hasta ahora, estos indicadores han permitido que la Comisión haga solamente declaraciones generales y tiende a utilizar lenguaje bastante débil. Además, el Comité no los ha aplicado de manera consistente y estricta a todos los Estados en las mismas circunstancias" (Sepulveda, 2003: 319. Cf. Dowell-Jones, 2004: 45, y Chapman, 2007: 143).

No obstante, se han hecho algunos intentos por superar las dificultades para monitorear el cumplimiento de los Estados con

[9] Unas pocas excepciones notables incluyen el trabajo de algunas ONG que utilizan el análisis presupuestario para el monitoreo del estado de los DESC, tal es el caso de Fundar en México, el Children's Budget Project en el Institute for Democracy en Sudáfrica, y DISHA en India, así como el uso de la epidemiología en la investigación conducida por Physicians for Human Rights.

Elimina la filigrana digital ahora

las obligaciones de realización progresiva de acuerdo con el máximo de recursos disponibles. Con este propósito, los expertos en derechos humanos y los órganos de monitoreo han sugerido y, esporádicamente, han utilizado un número de enfoques para monitorear el cumplimiento de esta obligación. A continuación se detalla una breve descripción y un análisis de las principales propuestas.

3. A. Uso de indicadores

Una recomendación frecuente ha sido emplear indicadores estadísticos. Por ejemplo, el Relator Especial sobre la Realización de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales observó, en 1990, que "los indicadores probablemente proporcionan el medio más efectivo de medición del logro progresivo de los derechos que se encuentran en el Pacto"[10].

En 1993, la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos recomendó que un sistema de indicadores fuera desarrollado para medir el progreso en la realización de los DESC (Declaración de Viena 1993) y también lo recomendó el Comité en varias ocasiones[11].

En los últimos años, la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OACDH) ha encabezado el trabajo sobre indicadores de derechos humanos, en respuesta a un pedido de los presidentes de los órganos de tratados de derechos humanos. Con la ayuda de un panel de expertos, la OACDH ha desarrollado un marco de trabajo conceptual y metodológico para utilizar indicadores cuantitativos para monitorear la implementación de derechos económicos, sociales y culturales, así como civiles y políticos. Tomando como referencia este marco de trabajo, la OACDH propuso una lista ilustrativa de indicadores para ciertos derechos, contribuyendo así a traducir el contenido normativo de los derechos sustantivos a indicadores cuantitativos (OACDH, 2008).

Aún resta ver cómo este marco metodológico pueda servir para que los órganos de tratados de Naciones Unidas (u otros acto-

[10] Relator Especial de ONU sobre la realización de los DESC, 1990.

[11] Véase, por ejemplo, CDESC, Observación General Nº 12 (1999), párr. 43; CDESC, Observación General Nº 13, 1999, párr. 52.

Elimina la filigrana digital ahora

res dedicados al monitoreo de derechos humanos, tales como las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos u ONG nacionales e internacionales) puedan determinar si el progreso hecho por un Estado en un periodo de tiempo con respecto a cualquier indicador socioeconómico ha sido suficientemente adecuado para cumplir con la obligación de logro progresivo de acuerdo con el máximo de recursos disponibles.

3. B. Uso de puntos de referencia (*benchmarks*)

Un método complementario que ha sido sugerido en reiteradas ocasiones para llevar a cabo este desafío es combinar el uso de indicadores con el uso de puntos de referencia. De acuerdo con este enfoque, los órganos de monitoreo como el Comité exigirán que los Estados establezcan con respecto a ciertos indicadores clave (por ejemplo, la mortalidad infantil o el analfabetismo en los adultos) sus propios puntos de referencia para lograr en un periodo de tiempo determinado. Así, el progreso respecto de estos puntos de referencia podrá ser evaluado por estos órganos de monitoreo. Para asegurar que los Estados establezcan puntos de referencia realistas, pero suficientemente ambiciosos para la realización progresiva de derechos, se ha sugerido un proceso de *scoping* (determinación del alcance), a través del cual el Comité discutiría con el Estado parte los puntos de referencia respecto de los cuales se evaluará el progreso sobre el periodo objeto de análisis[12].

A pesar de que este enfoque pareciese prometedor, ha sido difícil de implementar. Si bien ha sido propuesto frecuentemente por el Comité desde su primera Observación General en 1989[13], hasta la fecha, no se ha utilizado aún para monitorear el cumplimiento de las obligaciones por parte de ningún Estado parte. Esto puede deberse, en parte, como sugirió Danilo Türk cuando fue Relator Especial sobre la Realización de los Derechos Económi-

pdfelement

[12] CDESC, Observación General Nº 14, párr. 58; CDESC, Observación General Nº 15, párr. 54. Este enfoque está siendo desarrollado en mayor profundidad por Eibe Riedel, un miembro del Comité, en cooperación con FIAN Internacional en un proyecto llamado IBSA (Indicators, Benchamarking, Scoping and Assessment). Véase: *ibsa.uni-mannheim.de/*.

[13] Observación General Nº 1, párr. 6.

Elimina la filigrana digital ahora

cos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, a que la mayoría de los países son cautelosos a la hora de comprometerse públicamente con la realización de los DESC (Relator Especial sobre la Realización de los DESC 1992, párr. 129).

Pero el uso limitado hasta ahora del enfoque de puntos de referencia como un medio para evaluar la realización progresiva de los DESC puede también estar relacionado con problemas inherentes a la implementación de este enfoque. Incluso los Estados que teóricamente están dispuestos a comprometerse explícita y públicamente con la realización de los DESC pueden tener dificultades para establecer puntos de referencia que en forma realista reflejen la utilización del máximo de recursos disponibles para la realización progresiva de estos derechos.

Más importante aún, no está claro cómo el uso de puntos de referencia establecidos a nivel nacional resolverá la falta de un criterio claro y una guía con la cual evaluar si los puntos de referencia establecidos por los gobiernos son suficientemente desafiantes. Como lo señala Siddiqur Osmani:

> "cuando se utilizan indicadores y puntos de referencia para evaluar la realización progresiva de derechos, inevitablemente surge la pregunta de cómo determinar cuál sería un ritmo real y realizable de progreso a la luz de los recursos disponibles (…) el problema es ¿cómo podemos saber que el plan adoptado e implementado por un Estado representa efectivamente el mejor uso posible de los recursos disponibles? ¿Qué ocurre si el Estado deliberadamente adopta un plan demasiado poco ambicioso, utilizando relativamente pocos recursos para el mejoramiento del derecho a la alimentación, salud y educación y a pesar de ello, dicho Estado sostiene que está avanzando hacia la realización progresiva de los derechos al máximo de sus posibilidades dada la limitación de recursos? Y en otras ocasiones cuando un plan no ha sido implementado completamente y el Estado argumenta que el déficit fue causado por factores más allá de su control, ¿cómo podemos estar seguros que efectivamente el Estado no podía hacer nada más? Para decirlo sin rodeos, ¿cómo podemos asegurarnos que el Estado no hace trampa?" (Osmani, 2000: 291).

pdfelement

Osmani agrega que "uno puede pensar que un órgano experto, como el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, puede garantizar esto llevando a cabo un análisis económico independiente de las limitaciones de recursos que tenga el Estado parte", pero como apunta Audrey Chapman, el Comité no tiene ni

Elimina la filigrana digital ahora

el tiempo, ni la experiencia para embarcarse en este tipo de actividad (Chapman, 2007: 161)[14].

3. C. Asignación de recursos a sectores específicos

Otro enfoque adoptado con frecuencia por los órganos de los tratados internacionales para evaluar el cumplimiento de los Estados con la obligación de destinar el "máximo de recursos disponibles" consiste en el análisis de asignación presupuestaria a nivel macro, en particular el porcentaje del presupuesto nacional asignado a sectores sociales específicos (por ejemplo, a la salud y a la educación). Con este propósito, las directrices para la presentación de los informes periódicos adoptadas por los órganos de tratados exigen a los Estados parte que provean información sobre la asignación de recursos a estos sectores. La importancia que se le otorga a este tipo de indicadores para el propósito de medir la obligación de destinar el máximo de recursos disponibles se refleja en las siguientes declaraciones del Comité de los Derechos del Niño:

> "Ningún Estado puede decir si para dar efectividad a los derechos económicos, sociales y culturales está adoptando medidas 'hasta el máximo de los recursos de que disponga' (...) a menos que pueda determinar la proporción de los presupuestos nacionales y de otros presupuestos que se destinan al sector social y, dentro de este, a los niños, tanto directa como indirectamente"[15].

pdfelement

Sobre la base de este tipo de información, los órganos de monitoreo han hecho en varias ocasiones observaciones críticas respecto del cumplimiento de los Estados parte de sus obligaciones de derechos humanos. Por ejemplo, en las Observaciones Generales del segundo informe periódico de la República de Corea, el Comité señaló con preocupación que "el alto nivel de gasto en defensa contrastaba con el escueto presupuesto para las áreas clave de los derechos económicos, sociales y culturales"[16].

[14] Osmani rechaza la idea de depender del Comité para llevar a cabo un análisis de las limitaciones de recursos que tiene un Estado Parte debido a otra razón: "Las limitaciones de recursos acarrean negociaciones y las negociaciones involucran juicios de valor y no están en el dominio de los expertos independientes" (Osmani, 2000: 291).

[15] Comité de los Derechos del Niño, Observación General Nº 5, párr. 51.

[16] CDESC, 2001, párr. 9.

Elimina la filigrana digital ahora

De manera similar, en sus Observaciones Generales sobre el estado de implementación del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en Kenia –realizado después de muchos años en los que este Estado parte no presentó ningún informe ante el Comité–, el Comité expresó preocupación "sobre el hecho de que el gasto público destinado a la salud parece estar decreciendo constantemente"[17].

Obviamente, una mayor asignación presupuestaria a los sectores sociales no garantiza la adecuada prestación de servicios de calidad. Sin embargo, con demasiada frecuencia, el uso eficaz de los recursos adicionales en estos sectores puede, en efecto, ser crucial para aumentar la disponibilidad, la accesibilidad o la calidad de estos servicios. Pero también se debe resaltar que a pesar de que el porcentaje de asignación presupuestaria de un Estado a un sector social específico puede en muchas circunstancias ser un indicador del nivel de compromiso del gobierno hacia la promoción de ese sector –y por ende un indicio de su cumplimiento (o falta de cumplimiento) de la obligación de realización progresiva de los derechos relevantes– no debe ser usado como un único indicador para este propósito. Esto se debe a que hay una multiplicidad de factores relacionados a la disponibilidad de recursos en cualquier Estado que influyen sobre la realización progresiva de los DESC con independencia de la proporción que un Estado asigne a un sector social específico. Estos factores incluyen:

a. El rol del crecimiento económico en el gasto por persona en el sector social: Si el tamaño total de su economía aumentó, un Estado puede destinar mayores recursos a sectores sociales como educación, salud o salud alimenticia sin necesariamente asignar una proporción mayor de sus recursos económicos a estos sectores. Como señala un estudio sobre la relación entre niveles de desarrollo económico, resultados en salud y gasto en salud: "La fuente más importante del aumento de gasto en salud es el crecimiento económico. Incluso si la porción de gasto en salud en relación con el PBI se mantiene constante, el crecimiento económico se traduce en mayor gasto en salud" (Preker, 2003: ii).

En consecuencia, un ejercicio de monitoreo que solo observara la proporción de asignación de gasto a los sectores sociales, sin

[17] CDESC, 1993, párr. 17.

Elimina la filigrana digital ahora

observar también los niveles de crecimiento económico o gasto per cápita, puede llegar a la conclusión de que ese Estado no está cumpliendo con su obligación de asignar el máximo de recursos disponibles. Sin embargo, en ese caso, los recursos adicionales asignados a cierto sector como resultado del crecimiento económico puede ser suficiente para cumplir adecuadamente con su obligación de realización progresiva sin aumentar la proporción de su PBI total gastado en ese sector y, por tanto, la conclusión sobre el cumplimiento de ese Estado de sus obligaciones puede ser incorrecta.

b. El impacto del gasto extra-sectorial en la realización de los DESC: Los recursos que un Estado debe usar para la realización progresiva de los DESC no están limitados a aquellos destinados a ministerios o agencias sectoriales específicos (por ejemplo, los Ministerios de Salud o de Educación). De hecho, a menudo las asignaciones para políticas como la eliminación de obstáculos de accesibilidad física en servicios esenciales para discapacitados de áreas rurales remotas deben provenir de otras líneas presupuestarias. Por tanto, como señala un estudio del Banco Mundial sobre el gasto gubernamental en salud:

> "Incluso si se asignan fondos extras a la asistencia sanitaria (por ejemplo, más personal en hospitales, provisión adecuada de medicamentos), pero los servicios complementarios, tanto dentro como fuera del sector de salud, no existen (por ejemplo, falta de medios de comunicación o transporte a los hospitales y clínicas, medicamentos subsidiados, etcétera), el impacto del gasto gubernamental extra en salud puede ser pequeño o nulo" (Bokhari *et al.*, 2007: 258)[18].

pdfelement

c. *Patrones regresivos de gasto social:* En muchos países donde los pobres están privados de atención primaria de salud y educación básica, el Estado gasta la mayor parte de su gasto social en los no pobres. Tal como observa un estudio sobre servicios sociales básicos:

> "Se gasta más en cuidados en hospitales altamente especializados que en una atención primaria de salud, a pesar de que un número sustancial de personas no tienen acceso a la clínica de salud más básica. Lo mismo se aplica al énfasis que se continúa poniendo sobre

[18] Para un ejemplo del impacto de la falta de un gasto adecuado en la infraestructura para educación y salud en las áreas rurales, véase: Behrman *et al*, 2002: 20-21.

Elimina la filigrana digital ahora

el gasto en colegios secundarios y universidades en países donde la mayoría de los niños no completan siquiera cinco años de escolaridad formal" (Mehrotra, 1996).

Por lo tanto, un ejercicio de monitoreo que observara solo los niveles de gasto para un sector social particular, prescindiendo de observar la composición de ese gasto, puede llegar a una conclusión errónea respecto al uso del máximo de los recursos disponibles para la realización progresiva de los DESC.

d. Ineficiencia en el uso de los recursos: Aumentar la asignación de recursos no cumplirá con la obligación de "logro progresivo" si estos recursos no son utilizados eficientemente[19]. Una forma obvia de ineficiencia es la relativa a la corrupción, y otra forma es la tendencia frecuente de las agencias gubernamentales a desembolsar de más en ítems de gastos hacia el final del año presupuestario para evitar sufrir reducciones en el presupuesto para el año siguiente.

4. Propuesta de un conjunto de herramientas metodológicas

pdfelement

Antes de exponer el conjunto de herramientas propuestas para monitorear la obligación de la realización progresiva, deben hacerse algunas observaciones preliminares.

En primer lugar, la relación indisoluble entre la obligación de la realización progresiva y el uso de los máximos recursos disponibles tiene claras implicaciones para cualquier método de monitoreo destinado a evaluar el cumplimiento de esta obligación. Teniendo en cuenta esta conexión, no es suficiente solo evaluar en cualquier ejercicio de monitoreo si un Estado ha progresado a través del tiempo en la realización de cualquier derecho. Para cumplir con sus obligaciones de derechos humanos, el ritmo del progreso ha de ser razonable a la luz de los recursos disponibles del Estado.

La pregunta crucial es cómo determinar qué niveles de progreso en los DESC sería suficiente para cualquier país para cum-

[19] Como lo señalan los Principios de Limburgo sobre la aplicación del Pacto: "La obligación de logro progresivo (…) requiere un uso eficiente de los recursos disponibles" (Limburgh Principles, párr. 23. Véase también párr. 27).

Elimina la filigrana digital ahora

plir con la obligación de realización progresiva, dado el nivel de crecimiento económico que ese país ha tenido durante un periodo de tiempo determinado. Cualquier metodología propuesta debe abordar esta cuestión crucial. En segundo lugar, es necesario utilizar más de un método para monitorear la obligación de la realización progresiva. Esto no es solo porque ningún instrumento puede por sí solo captar los múltiples factores que afectan el nivel de recursos que un Estado dedica al logro progresivo de los DESC. Lo es también porque los instrumentos de monitoreo deben ser adaptados de acuerdo con la finalidad y el alcance del ejercicio de monitoreo, que a su vez dependen del tipo de usuario. Por ejemplo, las herramientas cuantitativas que un órgano creado en virtud de un tratado de derechos humanos utilizaría para monitorear su cumplimiento probablemente serían muy diferentes que las herramientas utilizadas por una agencia internacional de desarrollo interesada en evaluar el progreso en cuestiones de derechos humanos en países específicos, con el fin de determinar sus prioridades de ayuda. El uso de métodos cuantitativos que haría un gobierno interesado en integrar los principios de derechos humanos en sus políticas públicas sería muy diferente de los utilizados por una ONG de derechos humanos interesada en exponer, y quizá "nombrar y avergonzar", a un gobierno que no está dispuesto a adoptar políticas en consonancia con sus obligaciones de derechos humanos.

En la elección de las herramientas, es necesario reconocer que a menudo hay un conflicto entre la sencillez y lo exhaustivo: cuanto más exhaustivos y detallados sean los métodos, con el fin de captar plenamente la complejidad de las cuestiones relacionadas con la asignación de recursos y el logro progresivo, menos sencillos son generalmente de utilizar y transmitir a no expertos, y viceversa. Teniendo en cuenta que diversos usuarios y objetivos diferentes en el monitoreo requieren diversos grados de complejidad en las herramientas utilizadas, propongo un marco básico para monitorear la obligación de la realización progresiva, que consiste en un conjunto de métodos sencillos que podrían ser utilizadas por casi cualquier persona interesada en el monitoreo de los DESC.

Este marco básico está complementado con la descripción de algunos métodos más sofisticados que han sido desarrollados en los últimos años por varios investigadores o utilizados por organizaciones de la sociedad civil. La relevancia de cada una de estas herramientas metodológicas puede variar según las circunstancias, dependiendo de la finalidad y el alcance del ejercicio de moni-

pdfelement

Elimina la filigrana digital ahora

toreo para los que se pongan en práctica y el nivel de conocimientos técnicos de los usuarios potenciales.

5. El marco básico de trabajo

El marco básico de trabajo propuesto para monitorear la realización progresiva de los DESC consiste en tres pasos consecutivos y complementarios, cada uno de ellos contiene algunos métodos sencillos. Estos métodos pretenden complementar las propuestas existentes descritas en la sección anterior de este artículo.

Debido a su simplicidad, estas herramientas podrían ser utilizadas por cualquier tipo de usuario, más allá de sus capacidades técnicas. Además, estas técnicas simples permiten ser expuestas de forma visual, maximizando así la capacidad de incidencia política.

Al mismo tiempo, las herramientas no pretenden mostrar la situación de un país en toda su extensión ni proveer conclusiones definitivas sobre el cumplimiento de las obligaciones por parte de un país en concreto. Más bien, destacan los posibles problemas que pueden ser evaluados posteriormente por otros métodos. Por ejemplo, estos métodos pueden ayudar a los órganos de monitoreo a identificar los temas más preocupantes que podrían ser objeto de un diálogo sustantivo con el Estado parte. O bien pueden ser utilizados por una ONG como punto de partida para una investigación más exhaustiva sobre un problema específico, lo cual puede implicar utilizar algunos métodos que son técnicamente más sofisticados y serán descritos posteriormente.

pdfelement

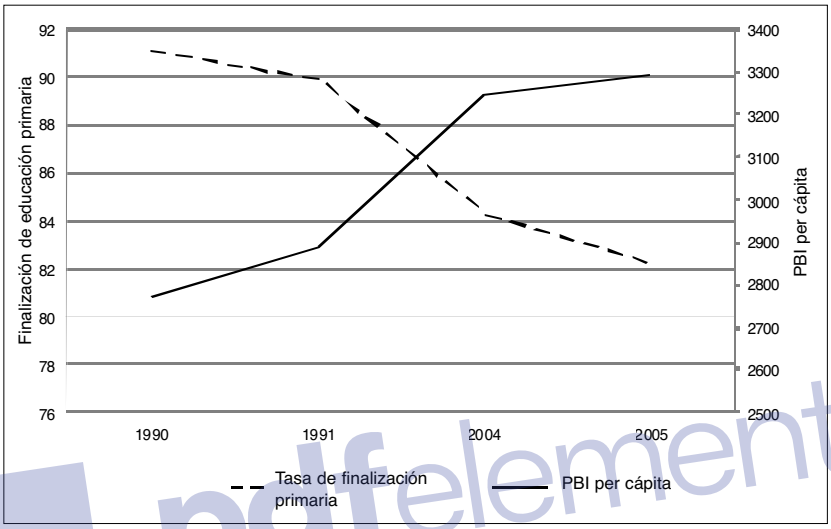
Paso 1: Comparando indicadores sociales con el PBI per cápita

El primer paso permite medir el progreso en derechos humanos a través del tiempo, teniendo en cuenta el nivel de desarrollo de un país. El método más simple es comparar un indicador de resultado en un periodo de tiempo determinado, por ejemplo, la tasa de educación primaria completa o la desnutrición infantil (como parámetro del goce de algunos aspectos de un derecho específico) con su PBI per cápita (como parámetro de los recursos disponibles). Este método es útil en los casos en los que un país retrocedió en algún indicador de resultado durante un periodo de significativo crecimiento económico, como se ilustra en el gráfico 1. Tal regresión en los indicadores de resultado durante un periodo en el cual los recursos en general han aumentado puede indi-

Elimina la filigrana digital ahora

car, *prima facie*, que un Estado no está cumpliendo con sus obligaciones de realizar progresivamente algún derecho de acuerdo con los recursos disponibles.

Gráfico 1. Tasa de finalización de educación primaria y PBI per cápita, Jamaica (1990-2005)



Fuente: WDI, 2008.

pdfelement

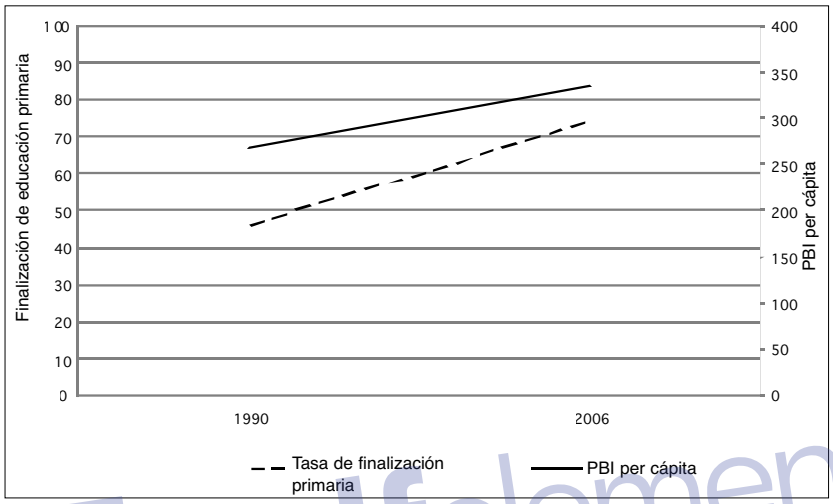
Pero los casos en los que un país sufre un retroceso en un indicador de resultado son relativamente excepcionales. De hecho, la mayoría de los países progresan en el tiempo[20]. En esos casos, comparar los cambios en un país a través del tiempo de un indicador de resultado con los cambios en el PBI per cápita no es muy útil, como resulta evidente en el gráfico 2. Con esta información solamente no es posible evaluar si el progreso de Tanzania en la tasa de finalización de la escuela primaria entre 1990 y 2006 es

[20] Por ejemplo, entre los 117 países en desarrollo de los que se dispone información, 80 aumentaron su tasa neta de inscripción a la escuela primaria de 1990 a 2005, mientras que solo 36 países disminuyeron su tasa de inscripción a la primaria en este periodo (un país mantuvo la misma tasa). En el mismo periodo de tiempo, 120 países disminuyeron su tasa de mortalidad infantil, mientras que solo 17 países la aumentaron (Base de Datos de los Objetivos del Milenio de las Naciones Unidas: *millenniumindicators.un.org*).

Elimina la filigrana digital ahora

adecuada al nivel de crecimiento económico experimentado por el país durante el mismo periodo de tiempo.

Gráfico 2. Tasa de finalización de educación primaria y PBI per cápita, Tanzania (1990-2006)



Fuente: WDI, 2008.

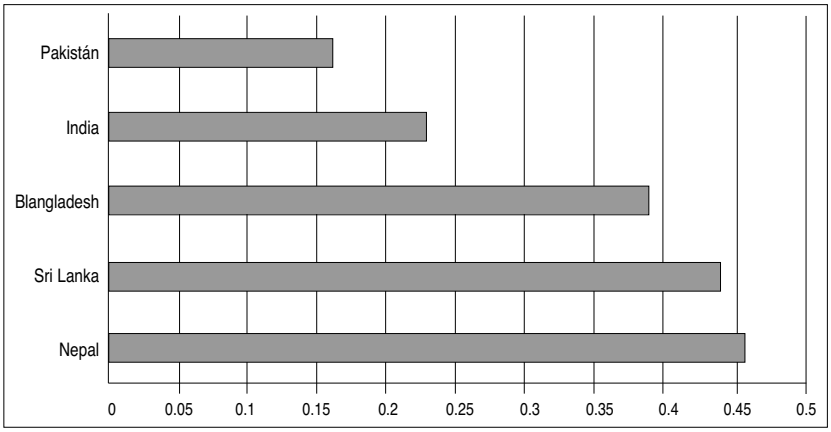
pdfelement

Cuando hay progreso en el indicador social, se necesita un método diferente para determinar si el progreso es adecuado o demasiado lento en relación al aumento en los recursos. Uno de esos métodos es comparar el progreso logrado por el país objeto del monitoreo con el progreso de países similares. Esto se puede hacer utilizando la comparación entre los ingresos per cápita de un país con los indicadores sociales[21]. Por ejemplo, comparando

[21] Cuando se hace esta comparación, uno puede controlar otros factores que pueden tener un impacto en el resultado social independientemente del PBI. Por ejemplo, en un análisis del efecto de la gobernabilidad en la pobreza, Mick Moore (2003) estudió la densidad poblacional y concluyó que un país con una densidad poblacional mayor puede proveer servicios más eficientemente que un país más grande con baja densidad poblacional. En un estudio similar, Frances Stewart (1985) analizó cómo un país depende, o no, de la extracción de petróleo para su bienestar económico. Para evitar tener en cuenta un gran conjunto de factores relevantes (como clima/razones climáticas, efectos colaterales de clonflicto, densidad poblacional y creencias culturales), lo que requeriría complejizar las herramientas cuantitativas aquí propuestas, es posible simplemente hacer comparaciones entre países de la misma región geográfica. Es un método estándar que se utiliza como alternativa a la dificultad de controlar múltiples factores potencialmente relevantes.

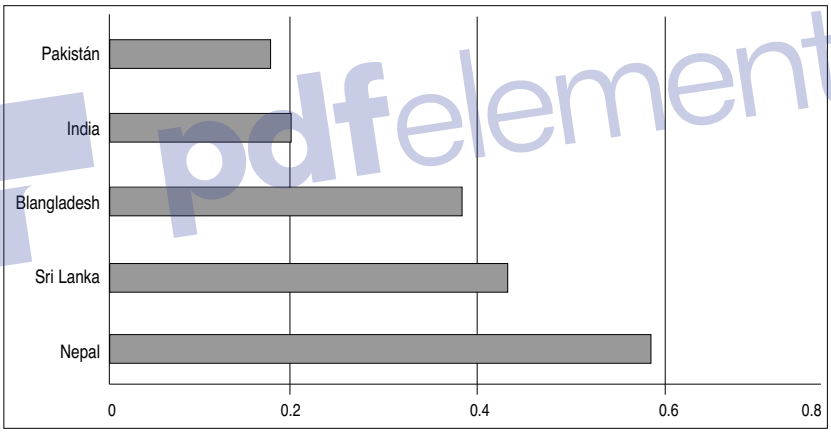
Elimina la filigrana digital ahora

Gráfico 3. Reducción en la mortalidad de niños menores de 5 años (1995-2005)



Fuente: WDI, 2008.

Gráfico 4. Crecimiento del PBI per cápita (1995-2005)



pdfelement

los gráficos 3 y 4, el Center for Economic and Social Rights mostró que mientras que India tenía un crecimiento en el ingreso del 58 por ciento entre 1995 y 2005 –mucho más alto que otros países del sur asiático–, su reducción en la tasa de mortalidad infantil durante el mismo periodo fue una de las más bajas en esa subregión (CESR 2008)[22].

[22] El bajo desempeño de India en la reducción de la mortalidad infantil es aparente cuando se la compara con Bangladesh. A pesar de tener un nivel de ingre-

Elimina la filigrana digital ahora

Dado que este método solo muestra el nivel de progreso registrado en un periodo de tiempo –y no el nivel general de disfrute respecto de ese indicador social–, es necesario utilizar otro método que pueda comparar la información más reciente sobre niveles del indicador con los niveles del PBI per cápita. Tal comparación puede revelar que los países que habían registrado un progreso relativamente aceptable en la realización de un derecho de importancia todavía están atrasados cuando se los compara con otros países con niveles de desarrollo similares, o incluso con países más pobres, de la misma región. Por ejemplo, el gráfico 5 compara el Índice de Desarrollo de la Educación para Todos (Education for All Development Index, un índice compuesto por indicadores clave de educación, desarrollado por la UNESCO como una aproximación del estado de la educación en cualquier país) con el nivel de desarrollo económico para los países en América Latina[23]. Este gráfico claramente muestra que, en relación a su nivel de desarrollo económico, Guatemala tiene un bajo rendimiento en resultados de educación cuando se lo compara con otros países de la región, incluyendo países más pobres como Bolivia, Paraguay y Honduras.

Paso 2: Análisis de la asignación de recursos[24]

De acuerdo con el principio de soberanía nacional, el derecho de los derechos humanos le otorga a los Estados un margen de discreción en la elección de las medidas apropiadas y necesarias para dar efectividad a los DESC[25]. Esto incluye tomar decisiones sobre el uso de recursos disponibles y establecer prioridades presupuestarias. No obstante, la medida de la discrecionalidad de un Estado está limitada por las obligaciones de derechos humanos a las que se ha comprometido[26]. Por tanto, es apropiado que cualquier

pdfelement

sos significativamente más bajo y un crecimiento económico menor que India, Bangladesh tuvo una reducción mayor en las tasas de mortalidad infantil menores a cinco años. Estas diferencias importan: si India hubiera igualado la tasa de reducción de la mortalidad infantil en la última década, 732 mil niños menos hubieran muerto en 2005 (PNUD, 2005).

23 El Índice combina cuatro dimensiones básicas de la educación: educación primaria universal, alfabetismo adulto, calidad de la educación y paridad de género.

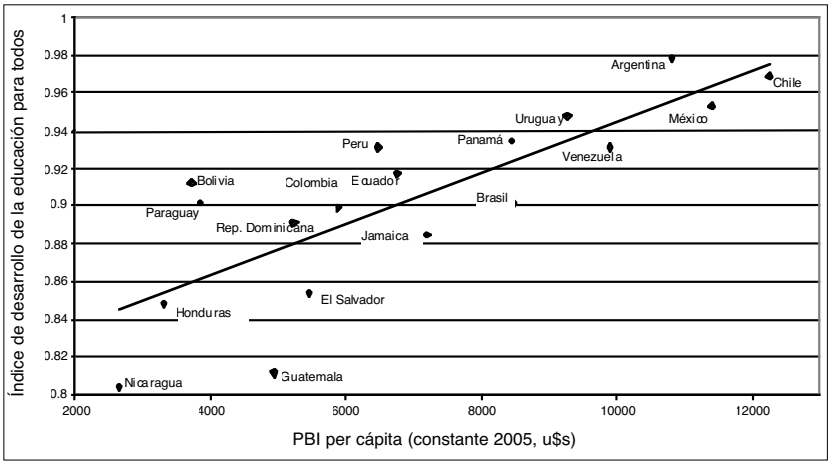
24 Esta sección está parcialmente basada en Felner, 2008.

25 Directrices de Maastricht, párr. 8.

26 Véase, por ejemplo, CDESC, 1999a, párr. 21; CDESC, 2000, párr. 53.

Elimina la filigrana digital ahora

Gráfico 5. Índice de desarrollo de la educación para todos y PBI per cápita, América Latina (2005)



Fuente: WDI, 2008, y UNESCO EFA Global Monitoring Report 2008.

esfuerzo de monitoreo evalúe la razonabilidad de las prioridades presupuestarias a la luz de los estándares de derechos humanos.

Analizar la magnitud, composición y distribución de los recursos asignados a los sectores sociales (por ejemplo, los sectores educativos o de salud) es esencial para evaluar si un Estado está destinando el máximo de recursos disponibles para la realización progresiva de los DESC.

Un análisis presupuestario exhaustivo resulta óptimo para este propósito. Algunas ONG pioneras han hecho importantes avances en este sentido, integrando un análisis presupuestario riguroso al marco de trabajo de derechos humanos[27]. Pero la mayoría de los defensores de derechos humanos no poseen las aptitudes técnicas, el tiempo o los recursos necesarios para emprender un análisis presupuestario complejo. En estos casos, es posible usar herramientas cuantitativas simples para evaluar su adecuación y la equidad distributiva de los recursos destinados a hacer efectivos los DESC.

Ante todo, puede obtenerse un vistazo general del compromiso de un Estado hacia un derecho social específico, observando la

[27] Véase nota al pie 9 para ejemplos de tales organizaciones.

Elimina la filigrana digital ahora

proporción del PBI que ese Estado asigna al sector social relevante. Tomemos, por ejemplo, el derecho a la educación, en cuyo caso el indicador relevante podría ser la *proporción de gasto en educación primaria* como un porcentaje del PBI. Imaginemos que durante el paso 1 del marco de trabajo propuesto, uno encuentra que, en el país objeto del monitoreo, la tasa de primaria completa es menor que la observada en otros países de la región con niveles de PBI per cápita similares o más bajos. En ese caso, si este país tiene una *proporción de gasto en educación primaria* más bajo que otros países en la misma región con necesidades e ingreso total similares, esto sugiere que el país en cuestión no está cumpliendo con su obligación de destinar el máximo de recursos disponibles al logro progresivo del derecho a la educación, dado que está destinando una proporción menor del PBI a la educación primaria que otros países, a pesar de tener una proporción mayor de sus niños que no disfrutan de este derecho básico.

A su vez, el nivel de gasto público en servicios sociales básicos está determinado por un conjunto de decisiones políticas, que van desde las políticas fiscales a la distribución de recursos dentro de un sector social específico. Tres decisiones políticas son particularmente importantes: 1) el nivel de gasto público final (como parte del PBI); 2) la prioridad fiscal asignada al gasto en el sector social relevante (por ejemplo, el sector de educación o salud); y 3) la prioridad de los servicios sociales básicos con respecto al gasto total en el sector relevante.

Una serie de tres ratios, adaptadas de una serie de ratios propuestas por el PNUD para analizar el gasto público en el desarrollo humano (PNUD, 1991; PNUD, 1996), puede ayudar a identificar qué decisiones políticas pueden obstaculizar el financiamiento de los servicios esenciales, dificultando de esa manera la realización de los DESC. El PNUD sugiere que estas ratios son "una herramienta operativa poderosa que permite a los responsables políticos encargados de reestructurar los presupuestos nacionales observar los desequilibrios y las opciones disponibles" (PNUD, 1991: 39). Además, estas ratios también podrían ser herramientas importantes de monitoreo y permitirían a los defensores de derechos humanos identificar cuando:

- Un gobierno parece no recaudar suficientes ingresos para financiar adecuadamente las múltiples necesidades del Estado.
- Un gobierno destina recursos insuficientes a un área relacionada con un derecho específico (educación, salud, seguridad alimenticia).

pdfelement

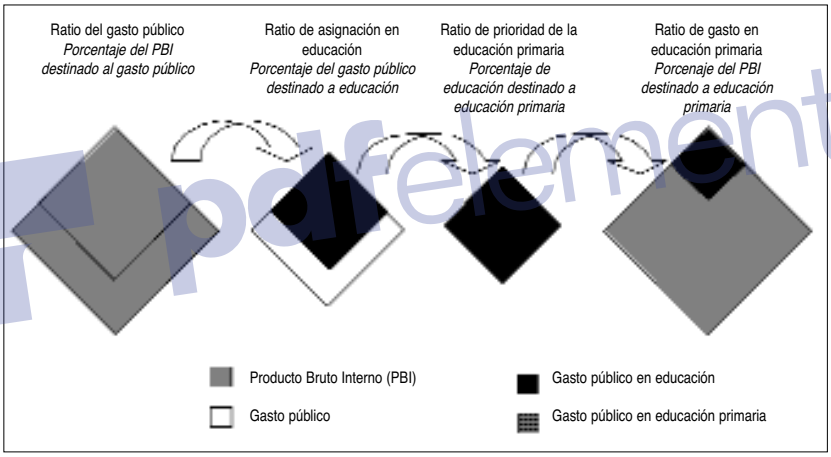
Elimina la filigrana digital ahora

• Un gobierno asigna relativamente pocos recursos a ítems presupuestarios dentro de un sector social que debería ser una prioridad desde una perspectiva de derechos humanos (por ejemplo, un gasto desproporcionado en educación terciaria respecto de la educación primaria, o en hospitales metropolitanos en contraste con servicios rurales de atención primaria de salud).

• Hay disparidades manifiestas en la asignación de recursos para un sector entre grupos y regiones específicos.

El gráfico 6 utiliza el derecho a la educación para ilustrar estas ratios, y muestra que la proporción de gasto en educación primaria es el resultado de tres ratios de gasto: la ratio del gasto público, la ratio de asignación en educación y la ratio de prioridad de la educación primaria.

Gráfico 6. Ratio de gastos



Fuente: elaboración propia, basado en PNUD, 1991.

a) *La ratio del gasto público.* Esta ratio es el porcentaje de ingreso nacional (usando el PBI como parámetro) que se destina al gasto público. Refleja el tamaño del presupuesto de un gobierno en relación con el tamaño de su economía. También indica la proporción del total de los recursos que un gobierno tiene a su disposición para emprender todas sus funciones. Dado que los impuestos son en general una fuente primordial de ingresos que se destinan al gasto público, esta proporción depende en gran medida de los niveles tributarios. Aunque las posibilidades de subir los

Elimina la filigrana digital ahora

impuestos dependen en parte de las capacidades estatales[28], también dependen de decisiones políticas de los gobiernos.

Si esta proporción es demasiado alta, el crecimiento económico puede decaer, lo que pondrá en juego la sostenibilidad de la realización de los DESC[29]. Si esta proporción es demasiado baja, el Estado se ve debilitado, dificultando que se provea adecuadamente de recursos para muchas necesidades básicas. Una proporción baja permanente puede reflejar un problema estructural del Estado, por ejemplo, un Estado cautivo de una elite económica que se resiste a cualquier aumento sustancial de impuestos (ICEFI y CESR, 2009) o un patrón de evasión fiscal muy difundido[30] que puede imposibilitar seriamente la capacidad de un Estado de realizar sus obligaciones de DESC.

b) *Ratio de asignación en educación.* Esta ratio, que se refiere al porcentaje de gasto público asignado a educación, refleja la prioridad relativa que se otorga a la educación entre las múltiples necesidades presupuestarias.

Hasta qué punto una baja ratio de asignación en educación es problemática desde una perspectiva de derechos humanos depende de las circunstancias. En un Estado en el cual la mayoría de la población está alfabetizada y prácticamente todos los niños disfrutan de acceso a la educación, puede estar justificado que se quiera reducir su gasto en educación y reasignar fondos a otro sector social con necesidades más apremiantes. Dado que un Estado tiene un margen de discrecionalidad para determinar sus prioridades presupuestarias, podría ser legítimo asignar relativamente más recursos en vivienda o salud que en educación, incluso si estos otros sectores no están peor que el sector de educación. Pero si hay un nivel alto de analfabetismo o grandes disparidades en la

pdfelement

[28] Como lo señala el PNUD: "Las posibilidades de aumentar los ingresos por los impuestos obviamente variará de acuerdo con los países, dependiendo, entre otras cosas, de la estructura de la economía, de la etapa de desarrollo y de la capacidad institucional del país" (PNUD, 1991).

[29] La relación entre la promoción de los DESC y la promoción del crecimiento económico es compleja, y justifica un análisis por separado que excede el objeto de este trabajo.

[30] En sus conclusiones respecto de Georgia, el Comité sobre los Derechos del Niño reconoció el impacto de la evasión fiscal en el tema de la máxima disponibilidad de recursos. Véase: Georgia, CRC, CRC/C/97 (2000) 18, párr. 94.

Elimina la filigrana digital ahora

proporción entre mujeres y varones en la finalización de la escuela primaria, una proporción de asignación baja en educación no estaría justificada.

En consecuencia, esta ratio puede ayudar a exponer y cuestionar casos en los que un gobierno argumente de manera espuria que no dispone de recursos suficientes para cumplir con sus deberes de logro progresivo cuando, de hecho, el problema no es una limitación en los recursos, sino las preferencias de ese gobierno de usar los recursos disponibles para gastos extravagantes, despilfarrando los recursos estatales en áreas innecesarias[31].

La relevancia de esta ratio para monitorear el cumplimiento de la obligación de dedicar el máximo de recursos disponibles se refleja en el hecho de que, como muestra un estudio sobre el trabajo del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, este Comité algunas veces expresó satisfacción cuando un Estado parte comienza a darle prioridad a la realización de estos derechos en lugar de asignar recursos a proyectos públicos de "embellecimiento" (Sepulveda, 2003: 335).

c) *La ratio de prioridad de la educación primaria.* Esta ratio, que se refiere al porcentaje del total de gasto en educación asignado a la educación primaria, refleja prioridades dentro de un sistema de educación. La interpretación de los bajos niveles de este índice dependerá una vez más del examen de las circunstancias específicas. Es justificable que los países que ya han logrado altos niveles de educación primaria prioricen los niveles de educación superior[32]. Sin embargo, en países donde una porción significati-

pdfelement

[31] La Comisión Nacional de Derechos Humanos de Kenya señaló un buen ejemplo de este tipo de despilfarro en su informe "Living Large: Counting the Cost of Official Extravagance in Kenya". Este informe mostró que el gobierno de Kenya ha gastado más de $12 millones en autos nuevos para funcionarios gubernamentales: suficiente dinero para enviar a 25 mil niños a la escuela por ocho años. Asimismo, el PNUD cita un ejemplo notorio de un proyecto cuyo principal objetivo era mejorar el prestigio de su liderazgo nacional a través de la construcción de una basílica de $250 millones para competir con la de San Pedro en Roma. Esto en un país donde solo el 10 por ciento de su población es, incluso nominalmente, católica y donde el 82 por ciento de las personas no tienen acceso al agua potable (PNUD, 1991: 50) (el país al que se refiere es Costa de Marfil).

[32] Este fue el caso, por ejemplo, de Vietnam: un estudio sobre el gasto actual en servicios sociales básicos halló que a pesar de que el porcentaje total del gasto en educación asignado a la educación primaria era relativamente bajo, tenía una larga historia de inversión en educación y gozaba de altas tasas de alfabetismo y

Elimina la filigrana digital ahora

va de la población es analfabeta o muchos niños están privados de las formas más básicas de educación, una ratio baja de prioridad de la educación primaria puede ser interpretada como una violación de las obligaciones mínimas de un Estado respecto del derecho a la educación.

Este es precisamente el caso de muchos países donde una proporción significativa del segmento más pobre de la población está privada de niveles mínimos esenciales de DESC, mientras que patrones de gasto regresivos benefician desproporcionadamente a grupos más ricos (UNICEF, 1996)[33].

Cómo usar las ratios: Es posible determinar si los niveles de estas ratios en un país dado son relativamente altos o bajos comparando los niveles con puntos de referencia desde los cuales ser evaluados. Especialmente, los niveles de las ratios pueden ser comparados con:

a) El compromiso estatal, tal como una constitución, planes nacionales o acuerdos políticos. Por ejemplo, en su Acuerdo de Paz de 1996, el gobierno de Guatemala se comprometió a "aumentar el gasto público en educación como una porción del producto bruto interno en un 50 por ciento respecto de su nivel en 1995" (Presidential Peace Commission, 1995).

b) El nivel de la misma ratio en otros países en la misma región[34].

parlement

bajas tasas de abandono, así como una inscripción escolar casi universal. Por ende, los investigadores concluyeron que "el gasto en educación parece haber estado dedicado a los niveles superiores de la educación sin impedir la inscripción al nivel primario" (Harrington *et al*, 2001: 194).

[33] Este patrón regresivo de gasto también puede considerarse una forma camuflada de discriminación donde, por ejemplo, las inversiones "favorecen desproporcionadamente los costosos servicios de salud que en general son accesibles a una pequeña fracción privilegiada de la población, en lugar de los cuidados primarios y preventivos de salud que benefician a una porción mucho mayor de la población" (CDESC, 2000, párr. 19).

[34] Por ejemplo, el Comité comparó el dinero gastado por un Estado en la implementación de un derecho específico de la Convención y lo que se gasta por el mismo ítem por otros Estados con el mismo nivel de desarrollo para evaluar su cumplimiento con la obligación de utilizar el máximo de recursos estatales disponibles. Por ejemplo, cuando se examinó el Segundo Informe Periódico de la República Dominicana, el Comité notó con gran preocupación que el gasto estatal en educación y capacitación como una porción del gasto total era menos de la mitad del promedio en América Latina (Sepulveda, 2003: 317).

Elimina la filigrana digital ahora

c) Un punto de referencia determinado, basado en evidencia empírica. Por ejemplo, cuando el PNUD propuso originalmente un conjunto de ratios como un medio para analizar el gasto público desde una perspectiva de desarrollo humano, señaló algunos puntos de referencia respecto de los cuales habría de establecer los niveles de estas ratios (PNUD, 1991: 40). De manera similar, la OMS ha establecido un objetivo mínimo global del 5 por ciento de Producto Bruto Interno (PBI) para el gasto en salud (WHO, 1981).

Paso 3: Análisis del gasto per cápita

Un análisis de los recursos asignados por un Estado a un sector social específico debe ser complementado por un análisis del gasto per cápita de esos sectores. Obviamente, cuánto gasta un Estado per cápita en cualquier sector no solo depende de factores relacionados con políticas y prioridades gubernamentales (como aquellas que se reflejan en las ratios descriptas en el paso 2), sino también del nivel de crecimiento (o decrecimiento) económico y del tamaño de la población; dos factores sobre los cuales cualquier gobierno tiene, en el mejor de los casos, solo un impacto parcial[35]. Por tanto, dado que los Estados solo cometen violaciones de DESC cuando sus acciones u omisiones reflejan falta de voluntad para cumplir con sus obligaciones de derechos humanos, y no cuando no tienen la capacidad de llevarlas a cabo[36], el nivel de gasto per cápita que un país gasta en áreas tales como educación o salud no puede en sí mismo servir como un indicador de cumplimiento (o falta de este) de la realización progresiva de los DESC. Usar este indicador para tal objetivo sería injusto hacia los países pobres, dado que el gasto per cápita está estrechamente relacionado al nivel de ingreso de un país y, en consecuencia, llevaría necesariamente a la conclusión de que los países más pobres violan su deber mientras que los países ricos cumplen con sus obligaciones.

Sin embargo, a pesar de su insuficiencia como un indicador directo de cumplimiento con la obligación de destinar el máximo

pdfelement

[35] Los intentos de cualquier gobierno de tener control total de cualquiera de estos dos factores han llevado, de hecho, a resultados catastróficos desde una perspectiva de derechos humanos, como se ilustra a través de regímenes comunistas totalitarios que eliminaron la propiedad privada e intentaron controlar todos los aspectos de la economía, así como por la política de hijo único en China.

[36] Directrices de Maastricht, 1997, directriz 13.

Elimina la filigrana digital ahora

de recursos disponibles, el análisis del gasto per cápita sigue siendo esencial para propósitos del monitoreo. Tal análisis puede ayudar a identificar problemas comunes de políticas que pueden dificultar el logro progresivo de estos derechos. También puede ayudar a determinar los tipos de estrategias de políticas adoptadas por los Estados para tratar estos problemas. Por ejemplo, el caso de un Estado con un nivel bajo de compromiso financiero hacia un sector social (reflejado en niveles bajos de las ratios descritas en el paso 2), que también tiene un bajo nivel de gasto per cápita en ese sector, sugiere una violación de la obligación de este Estado de destinar el máximo de recursos disponibles al logro progresivo del derecho en cuestión, dado que los costos por unidad no son una restricción mayor para incrementar el gasto total en ese sector y, por tanto, el logro progresivo del derecho en cuestión estaría razonablemente dentro de las posibilidades del Estado, si hubiera mostrado un compromiso más fuerte, reflejado en la dedicación de una mayor proporción de sus recursos para ese propósito.

Por otro lado, el caso de un Estado con un nivel bajo de gasto por persona en un sector social, a pesar de tener un nivel alto de compromiso financiero hacia ese sector (reflejado en un porcentaje relativamente alto de gasto en ese sector como una proporción de su PBI), sugeriría que una estrategia clave que ese Estado debería adoptar para elevar su nivel de realización de DESC sería realizar esfuerzos para acelerar su crecimiento económico[37].

Un análisis de gasto per cápita también podría ayudar a revelar algunas ineficiencias profundamente arraigadas en el uso de recursos que, como vimos más arriba, podrían llevar a un fracaso de asumir la obligación de dedicar "el máximo de recursos disponibles" al "logro progresivo" de los DESC. Así, debido a un uso ineficiente de recursos, en algunos casos un Estado puede estar gastando demasiado dinero por persona en algún sector social (tal como salud) o servicios esenciales (tal como escolaridad primaria), lo que dificultaría significativamente su habilidad de asegurar

[37] Al mismo tiempo, si la brecha entre cuánto este Estado gasta per cápita en educación o salud y cuánto debería gastar para garantizar el goce equitativo de los DESC es demasiado amplia, esto indicaría que este país no puede garantizar el goce de estos derechos sin asistencia internacional.

pdfelement

Elimina la filigrana digital ahora

la realización de otro derecho para determinados segmentos de la población, incluso si este Estado ha destinado una proporción relativamente alta de recursos financieros para ese sector social.

Este fenómeno está bien ilustrado por un estudio sobre escolaridad primaria en África subsahariana que muestra que en la mayoría de los países con baja inscripción escolar, a pesar de que la proporción de gasto en educación primaria es razonable, los altos costos por unidad en escolarización (medidos por la cantidad de dinero gastado por alumno en el sistema de educación primaria) representan una limitación crítica para la capacidad de los gobiernos para universalizar la primaria (Colclough *et al.*, 2003). Por ejemplo, Etiopía estaba gastando el 1,7 por ciento de su PBI en educación primaria –aproximadamente el promedio en África subsahariana (1,9 por ciento)–, pero gastaba el equivalente de casi el 40 por ciento del ingreso per cápita en cada alumno (mientras que el promedio para África subsahariana era solo del 13,6 por ciento).

Dado este nivel exorbitante de los costos unitarios de la educación y teniendo en cuenta las tasas de matriculación escolar de Etiopía, los investigadores de este estudio calcularon que lograr la educación pública universal habría exigido una asignación de alrededor del 7 por ciento del PBI cada año, un compromiso casi imposible de esperar de un país tan pobre (Colclough *et al.*, 2003: 98-100).

pdfelement

6. Herramientas adicionales

A pesar de que el marco de trabajo metodológico básico puede ser suficiente para las necesidades de algunos ejercicios de monitoreo, algunos usuarios que tienen suficientes capacidades técnicas y que emprenden proyectos de investigación más ambiciosos pueden querer usar métodos de monitoreo más sofisticados.

A continuación se describen algunos métodos desarrollados en los últimos años por investigadores de distintas disciplinas. Mientras algunos de estos métodos fueron especialmente diseñados para monitorear la obligación de realización progresiva o, en general, los distintos tipos de obligaciones referidas a los DESC, otros fueron diseñados originalmente para otros propósitos, pero podrían ser adaptados fácilmente para el monitoreo de la realización progresiva.

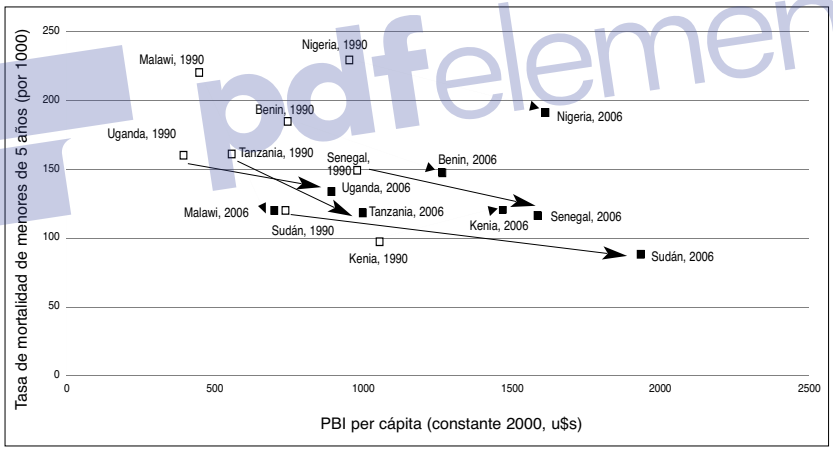
Elimina la filigrana digital ahora

6. A. Métodos alternativos para comparar indicadores sociales con el PBI per cápita

Métodos diversos han sido utilizados o propuestos para comparar indicadores sociales con el PBI per cápita. Muchas de estas herramientas añaden alguna dimensión de complejidad a herramientas simples presentadas en el marco básico de trabajo. Los siguientes son solo dos ejemplos ilustrativos.

Un método compara los niveles absolutos de un indicador social y el PBI per cápita de varios países en distintos momentos. Como muestra el gráfico 7, esto permite obtener información simultánea sobre el ritmo de progreso hecho por varios países respecto de ese indicador en un periodo de tiempo (comparado con el nivel de crecimiento del PBI) junto con los niveles absolutos de estos indicadores, combinando así el tipo de información obtenida por los gráficos 3, 4 y 5[38].

Gráfico 7. Mortalidad de niños menores de 5 años y PBI per cápita, África subsahariana, países seleccionados (1990-2006)



Este gráfico muestra que mientras que la mayoría de los países en África subsahariana han progresado en reducir sus tasas de

[38] Este método está tomado de un informe producido por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de Naciones Unidas, donde es utilizado con otro tipo de indicadores y para otros propósitos (ECLAC, 2001, gráfico IV.4b).

Elimina la filigrana digital ahora

mortalidad infantil de 1990 a 2006, Kenya aumentó sus tasas de mortalidad infantil. Como resultado, al final de este periodo, este país tenía un nivel de tasas de mortalidad similar a los países más pobres, tales como Malawi y Tanzania, pero todavía niveles más bajos que Nigeria que es más rico.

Otro método, propuesto como parte de un esfuerzo para construir un índice compuesto de cumplimiento de DESC, consiste en utilizar: "Posibilidad de Logro de Frontera" (Achievement Possibility Frontier - APF) para medir el cumplimiento de los DESC. Esta frontera determina el nivel máximo de logro posible para cualquier dimensión de los DESC en un nivel dado de ingreso per cápita, basado en el más alto nivel del indicador logrado históricamente por cualquier país en ese nivel de PBI per cápita (Fukuda-Parr *et al.*, 2008).

La principal ventaja del enfoque APF es la posibilidad de evaluar el cumplimiento de las obligaciones de realización progresiva de un Estado basado en el nivel en el que un país con un PBI per cápita determinado *podría* desempeñarse, basado en los niveles alcanzados por cualquier país en ese nivel de desarrollo. Esto claramente permite obtener resultados más precisos respecto del cumplimiento de un determinado país con sus obligaciones de realización progresiva que las herramientas más simples ilustradas en el gráfico 5, el cual evalúa el cumplimiento de un Estado de esta obligación basado solo en una comparación con el desempeño de otros países del mismo nivel de desarrollo en un determinado momento.

Para ilustrar la diferencia entre los enfoques, el gráfico 5 mostró que, utilizando este método simple, Perú pareció desempeñarse relativamente bien en 2005 en términos de su obligación de realización progresiva del derecho a la educación, habiendo logrado mejores resultados en educación (como reflejó el nivel del "Education for All Index") que otros países con niveles similares de PBI per cápita. Sin embargo, utilizando el método APF tal vez podría revelar que en el pasado uno o más países con el mismo PBI per cápita que Perú en 2005 pudieron lograr niveles significativamente mejores de resultados en educación que Perú durante ese año. Esto sugeriría que, tomando en cuenta este nivel de desarrollo económico, Perú podría quizá tener un mejor desempeño en la realización de este derecho, una conclusión que no podría haber sido obtenida utilizando el método más simple.

parlement

Elimina la filigrana digital ahora

Al mismo tiempo, como lo reconocen las personas que propusieron el método APF, una desventaja clave de este método es que no es tan simple de manejar como el método más sencillo, lo que lo convierte en menos transparente para los diseñadores de políticas (Fukuda-Parr *et al.*, 2008: 20), y por tanto puede ser menos útil como herramienta de incidencia política[39].

6. B. Análisis de presupuesto

Como se mencionó anteriormente, algunas organizaciones pioneras de la sociedad civil alrededor del mundo comenzaron, en los últimos años, a integrar análisis rigurosos de presupuesto en materia de derechos humanos. Este análisis permite identificar y poner de manifiesto distintos tipos de obstáculos en el proceso presupuestario que impiden la asignación del máximo de recursos disponibles a la realización progresiva y los cuales no pueden ser detectados utilizando las herramientas simples sugeridas en el análisis de asignación de recursos y gasto per cápita establecidos en el marco básico de trabajo.

Un estudio de caso sobre el derecho a la salud en México, llevado a cabo por Fundar, un centro de análisis e investigación mexicano, muestra cómo el análisis presupuestario puede ser una herramienta muy útil para evaluar el cumplimiento de un gobierno con sus obligaciones de DESC (incluyendo la obligación de realización progresiva) y hacer que los gobiernos rindan cuentas por estos compromisos[40].

Por ejemplo, observando la brecha entre el gasto presupuestado y el gasto efectivo, el estudio encontró que mientras que los Ministerios de Finanzas, Turismo y Relaciones Exteriores gastaron cada uno más durante el curso del año de lo que le fue asignado en el presupuesto, esto no era así en el caso del Ministerio de Salud. De esto, Fundar pudo deducir que cuando se encontraban disponibles recursos extras, no eran asignados al programa de salud

pdfelement

[39] Para otros ejemplos de métodos que comparan indicadores sociales con crecimiento económico, véase las referencias de la nota al pie 21 *supra* y los gráficos 8 y 9 y su explicación correspondiente, en un estudio sobre Pakistán hecho por Easterly (2003).

[40] Una descripción detallada de este caso de estudio puede encontrarse en Fundar, 2004.

Elimina la filigrana digital ahora

(Fundar, 2004: 37-38). Además, comparando el presupuesto para programas de salud específicos con otros programas en el presupuesto, el estudio de Fundar encontró que el gasto adicional en los Ministerios de Finanzas, Turismo y Relaciones Exteriores, más allá del monto originalmente asignado en el presupuesto, era 2,3 veces el presupuesto total de un programa de salud destinado a 10 millones de mexicanos que viven en la pobreza extrema (Ibíd: 37-39). Estos descubrimientos plantean la pregunta sobre el compromiso de México de utilizar el máximo de recursos disponibles para la realización progresiva de los DESC.

Fundar también examinó la composición del presupuesto en salud. México tiene dos sistemas paralelos de salud: el sistema de seguridad social, que provee cuidados de salud a individuos y sus familias que estén empleados legalmente, y el sistema público de salud, que provee servicios de salud a personas que no tienen un empleo formal y por ende no pueden acceder a la seguridad social. En el estudio, Fundar comparó el porcentaje del presupuesto total destinado a cada uno de los dos sistemas y encontró que a pesar de que ambos le prestan servicios a aproximadamente la mitad de la población mexicana, el sistema de seguridad social se veía beneficiado de prácticamente el doble de gasto que el sistema de salud público. En otras palabras, el Estado estaba gastando en el cuidado de la salud casi el doble por persona formalmente empleada (o miembros de su familia) que por cada persona que no está empleada formalmente. Este patrón de gasto inequitativo –en el cual aquellas personas que no tienen un empleo formal, y por ende es menos probable que puedan acceder a servicios de salud privados, son las menos beneficiadas por los recursos disponibles del Estado para el sistema de salud– puede ser interpretado como una clara violación del uso máximo de recursos para la realización progresiva de los DESC.

pdfelement

6. C. El análisis de las políticas macroeconómicas

Balakrishnan y Elson (2008) han propuesto recientemente una metodología para evaluar los efectos de las políticas macroeconómicas –como las políticas fiscales y monetarias, los impuestos y el comercio internacional– en la realización progresiva de los derechos económicos y sociales. Sobre la base de esta metodología, ambas autoras y sus colegas llevaron a cabo una auditoría

Elimina la filigrana digital ahora

sobre la política económica y los derechos económicos y sociales en México y los Estados Unidos (Balakrishnan, 2009).

En este estudio, tratan un conjunto de cuestiones macroeconómicas como el papel de las políticas fiscales contra-cíclicas en la promoción de la realización progresiva del derecho al trabajo; la proporción adecuada de los ingresos tributarios y el PBI en un país como México, que obtiene una parte importante de sus ingresos del petróleo; o el grado en que los sistemas de pensiones que estipulan el tamaño de las contribuciones de los trabajadores son incompatibles con el concepto de realización progresiva de los DESC, ya que el tamaño de la pensión dependería de la situación eventual del mercado de valores y, por lo tanto, podría reducirse de manera drástica (como realmente le ocurrió hace poco a mucha gente en los Estados Unidos como resultado de la actual crisis económica).

Estos temas son demasiado complejos para describir correctamente en el limitado espacio de este capítulo, y menos aún para analizar críticamente su aplicación en los casos específicos de los Estados Unidos y México examinados en este estudio. Sin embargo, independientemente de los méritos de esta investigación específica, este método es una contribución importante a la guía para supervisar la realización progresiva, ya que muestra claramente la amplia gama de políticas macroeconómicas que en forma potencial pueden tener un impacto en la disponibilidad y la distribución de los recursos para el cumplimiento de los DESC.

pdfelement

6. D. El uso de herramientas econométricas y modelos económicos

Otro enfoque para monitorear la realización progresiva de los DESC recurre a herramientas econométricas, modelos económicos y otras herramientas cuantitativas usadas típicamente por economistas. Edward Anderson adoptó este enfoque en un trabajo reciente en el cual propone un conjunto de herramientas cuantitativas para evaluar si los Estados están cumpliendo con sus obligaciones en DESC, incluyendo aquellas sujetas a la realización progresiva (Anderson, 2008)[41]. El objetivo explícito de esta meto-

[41] Para una revisión más corta de los métodos sugeridos por Anderson y un análisis de los desafíos e impedimentos en su aplicación, véase Anderson y Foresti, 2008.

Elimina la filigrana digital ahora

dología es determinar si hay acciones que un Estado puede adoptar (pero que no lo está haciendo en la actualidad) para realizar progresivamente por lo menos un derecho social sin reducir los niveles de realización de cualquier otro derecho. Para evaluar esto, propone una metodología en tres etapas, concentrándose particularmente en los derechos a la educación y a la salud.

La primera etapa consiste en un análisis de regresión múltiple basado en datos de encuestas de hogares, para identificar los factores que afectan el acceso de las personas a los bienes y servicios que tienen un importante efecto en resultados clave de salud y educación. La segunda etapa consiste en un conjunto de métodos para identificar y estimar el costo de una acción que el Estado podría emprender para aumentar el acceso de las personas a estos bienes y servicios, pero que no lo está haciendo en la actualidad. La tercera y última etapa de la metodología propuesta tiene como objetivo establecer si podría haber efectos adversos al aumentar el gasto requerido para implementar las políticas o programas identificados y presupuestados en la segunda etapa, y en caso afirmativo, si estos efectos adversos son suficientemente grandes como para revocar los efectos positivos del gasto en sí mismo.

Anderson considera que la etapa final es la más difícil de emprender. Idealmente, esta evaluación debe ser realizada utilizando un modelo analítico formal, lo que conlleva el uso de técnicas matemáticas complejas. Sin embargo, el autor considera que esta evaluación puede realizarse también aplicando métodos más simples, basados en el uso de evidencia econométrica existente. En este sentido, el autor propone tres métodos de este tipo y da ejemplos de cómo pueden ser empleados.

Este enfoque refleja un esfuerzo genuino para desarrollar un análisis de derechos humanos que tome efectivamente en consideración el problema de la escasez de recursos y la necesidad de priorizar entre necesidades contrapuestas. Esto es importante porque los defensores de derechos humanos han sido criticados por subestimar la importancia de estos temas (Gauri, 2005: 80).

Al mismo tiempo, a pesar de los esfuerzos del autor por simplificar las herramientas, el nivel de complejidad de los métodos propuestos parece aún estar más allá de las aptitudes técnicas de los defensores de derechos humanos. Por ende, es difícil imaginar en la actualidad a ONG u órganos de monitoreo de los derechos humanos aplicando plenamente estas herramientas. Sin embargo, como fue sugerido más arriba, la utilidad de cada herramienta

pdfelement

Elimina la filigrana digital ahora

depende del tipo de usuario, y la metodología propuesta por Anderson puede probablemente ser muy útil para cualquier gobierno comprometido con los derechos humanos que esté intentando garantizar que sus políticas públicas cumplan con sus obligaciones hacia el logro progresivo de los DESC hasta el máximo de sus recursos disponibles.

7. Conclusiones

Cualquier discusión sobre herramientas y métodos cuantitativos en el ámbito de los derechos humanos es probable que sea vista, por muchos defensores, como arcana y demasiado técnica. Después de todo, nos hemos involucrado en este tipo de trabajo para luchar contra la injusticia y hacer que los Estados y otros actores rindan cuentas por sus abusos de poder, no para elegir indicadores y calcular ratios.

Este es precisamente el atractivo del "enfoque de las violaciones" a los DESC, que se concentra en prácticas manifiestamente discriminatorias y en otras formas de denegación activa de derechos que están sujetos a obligaciones inmediatas. Aceptando este enfoque y dejando de lado los temas de disponibilidad de recursos y realización progresiva, los defensores de derechos humanos han sido adeptos a llevar a cabo investigaciones y hacer incidencia política por los DESC con métodos tales como el análisis legal y las investigaciones sobre el terreno, basadas en la compilación de testimonios, que por décadas han demostrado ser medios efectivos para exponer y desafiar un gran número de abusos en el área de los derechos civiles y políticos.

Sin embargo, aunque el concentrarse en las obligaciones inmediatas ha sido útil en muchos aspectos, soslayar el estándar de realización progresiva ha limitado severamente la habilidad del movimiento de derechos humanos de responsabilizar a los gobiernos por políticas y prácticas que convierten a millones de personas en víctimas de privaciones evitables, tales como el analfabetismo, la malnutrición, enfermedades prevenibles y la falta de vivienda. Frecuentemente, estas personas no tienen acceso efectivo a los servicios sociales básicos que son esenciales para el disfrute de sus derechos. A su vez, la disponibilidad, accesibilidad, asequibilidad y calidad de estos servicios requieren tener recursos adecuados para estos servicios, su distribución equitativa y su uso eficiente.

Es por esto que es crucial dejar de ignorar los estándares de realización progresiva y máxima disponibilidad de recursos y

pdfelement

Elimina la filigrana digital ahora

desarrollar métodos efectivos para tratar estos aspectos clave de los DESC. Estos métodos pueden ser herramientas poderosas para el cambio social, permitiéndonos expandir las áreas de políticas que pueden ser sometidas al escrutinio de derechos humanos. Además, estos métodos pueden ser útiles para fortalecer la rendición de cuentas por parte de los Estados, confiriendo validez objetiva a la sospecha de que en muchos casos la falta de progreso en la realización de los derechos sociales se debe no a la disponibilidad de recursos suficientes, sino a la distribución de estos recursos. Por ejemplo, estas herramientas pueden ayudar a hacer visible y encarar casos en los que los gobiernos derrochan sus limitados recursos en proyectos extravagantes, mientras que no financian adecuadamente programas esenciales para la nutrición, la educación o la salud reproductiva. También podrían mostrar que con frecuencia los servicios sociales básicos no solo sufren de sub-financiación crónica, sino también que los míseros recursos que están disponibles no se destinan a aquellos que están más necesitados.

La urgencia de tener estas herramientas es más aguda hoy en día, como resultado de la crisis económica mundial. Tomando en cuenta los efectos de la recesión económica, es de suponerse que muchos países no progresen demasiado en la realización progresiva de los DESC en el próximo tiempo. En estas circunstancias, los Estados que no estén dispuestos a satisfacer sus obligaciones de derechos humanos podrían invocar la limitación de recursos como una excusa y, sin las herramientas adecuadas para monitorear el estándar de realización progresiva, el movimiento de derechos humanos puede quedar constreñido para evaluar adecuadamente estos argumentos.

Prestarle más atención al estándar de realización progresiva no necesariamente implica desviarse del "enfoque de violaciones" que, como se señaló anteriormente, en muchos casos ha sido tan efectivo. Al contrario, los métodos para evaluar la realización progresiva podrían ampliar más que reemplazar el enfoque de "violaciones" al incorporar a este enfoque cuestiones sujetas a la realización progresiva, junto con aquellas sujetas a obligaciones inmediatas, que en la actualidad gozan de interés casi exclusivo. Como ya se señaló –un punto en general ignorado en las discusiones sobre realización progresiva– los Estados pueden incurrir en violaciones de este estándar así como incurren en violaciones de obligaciones inmediatas.

pdfelement

Elimina la filigrana digital ahora

Es de esperarse que a las ONG de derechos humanos, los órganos de tratados y las instituciones nacionales de derechos humanos les resulte útil el marco de trabajo básico para monitorear la realización progresiva propuesto en este capítulo. Debe enfatizarse que las herramientas presentadas aquí reflejan solo esfuerzos iniciales en el desarrollo del marco de trabajo. Críticas a estos métodos o sus presunciones subyacentes serán bienvenidas, con el objeto de corregir o refinarlos para el futuro. El marco de trabajo básico es un intento de mantener el ejercicio inicial de monitoreo simple para aumentar su valor potencial como una herramienta de incidencia política, mientras que al mismo tiempo permita analizar los principales factores que, de acuerdo con la literatura experta, tienen un impacto en cuestiones relacionadas con la realización progresiva y la disponibilidad de recursos.

Analizar las cuestiones conexas a la realización progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales no es fácil. Exige no solo lidiar con problemas normativos y políticos relacionados con recursos limitados y *trade-offs*, sino también analizar datos cuantitativos que, generalmente, no son la especialidad de activistas de derechos humanos. Sin embargo, el movimiento de derechos humanos está ya suficientemente maduro para afrontar este desafío.

Al hacerlo, puede basarse en algunos de sus logros de las últimas dos décadas: particularmente la mayor claridad que hoy existe en el contenido normativo de cada derecho (como resultado de esfuerzos concentrados de académicos y mecanismos de monitoreo de los derechos humanos) y el interés y la capacidad crecientes de muchas personas en el movimiento para explorar cómo un análisis de derechos humanos puede ser enriquecido con las opiniones y el conocimiento de múltiples disciplinas (Balakrishna, s.f., y Yamin, 2005).

pdfelement

Referencias bibliográficas

Alston, P. y Quinn, G. (1987), "The Nature and Scope of States Parties Obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights", *Human Rights Quarterly*, 9(2).

Anderson, E. (2008), "Using quantitative methods to monitor government obligations in terms of the rights to health and education". Disponible en: *www.cesr.org/downloads/Quantitative%20methods%20for%20monitoring%20ESCR.doc* (consultado el 26 de julio de 2008).

Elimina la filigrana digital ahora

Anderson, E. y Foresti, M. (2008), "Achieving economic and social rights. The challenge of assessing compliance", ODI Briefing Paper 46. Disponible en: *www.google.com/url?sa=t&source=web&ct=res&cd=1&url=http%3A%2F%2Fwww.odi.org.uk%2Fresources%2Fdownload%2F1584.pdf&ei=i_Z6SuTtI8SQ-AasldVF&usg=AFQjCNHtZ_mVZ6Dufgg6MRHGBryRf4EfgQ&sig2=K8xo9Az7V_PAVQ8IAJ3e_w* (consultado el 3 de agosto de 2009).

Balakrishnan, R. (s.f.), "Why MEs with Human Rights: Integrating Macro Economics and Human Rights". Disponible en: *www.policyinnovations.org/innovators/people/data/06542* (consultado el 4 de agosto de 2009).

Balakrishnan, R. y Elson, D. (2008). "Auditing Economic Policy in the Light of Obligations on Economic and Social Rights", *Essex Human Rights Review,* 5(1):

1–19.Behrman, J.; Gaviria, A. y Szekely, M. (2002), "Social Exclusion in Latin America: Introduction and Overview", en A. Gaviria y M. Szekely (eds.), *Social Exclusion in Latin America and the Caribbean,* Washington DC, Inter-American Development Bank, 2002, ps. 20-21.

Bokhari, F.; Gai, Y. y Gottret, P. (2007), "Government health expenditures and health outcomes", *Health Economics,* 16(3).

CDESC (1990), "Observaciones Generales Nº 3: La índole de las obligaciones de los Estados Parte" (párrafo 1 del artículo 2 del Pacto), Quinto periodo de sesiones.

– (1999a), "Observaciones Generales Nº 12: El derecho a una alimentación adecuada" (artículo 11).

– (1999b), "Observaciones Generales Nº 13: El derecho a la educación" (artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), E/C.12/1999/10, 8/12/1999.

– (2000), "Observaciones Generales Nº 14: El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud" (artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), E/C.12/2000/4, 11/8/2000.

– (2002), "Observación General Nº 15: El derecho al agua" (artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), E/C.12/2002/11, 26/11/2002.

CESR, Center for Economic and Social Rights, (2008), *Fact Sheet No 1 – India*. Disponible en: *www.cesr.org/downloads/India%20Fact%20Sheet.pdf* (consultado el 1 de agosto de 2009).

Chapman, A. (1996), "A 'Violations Approach' for Monitoring the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights", *Human Rights Quarterly, 18.*

– (2007), "The status of efforts to Monitor Economic, Social and Cultural rights", en Hertel, S. y Minkler, L. (eds.), *Economic Rights: Conceptual, Measurement, and Policy Issue,* Cambridge University Press.

Colclough, C.; Al-Samarrai, S.; Rose, P. y Tembon, M. (2003), *Achieving Schooling for All in Africa: Costs, Commitment and Gender*, Ashgate, Aldershot.

Elimina la filigrana digital ahora

Craven, M. (1995), *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. A Perspective on Its Development,* Oxford University Press.

Dowell-Jones, M. (2004), *Contextualising the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: Assessing the Economic Deficit*, Martinus Nijhoff Publishers/Brill Academic.

Easterly, W. (2003), "The Political Economy of Growth Without Development: A Case Study of Pakistan", en D. Rodrik (ed.), *In Search of Prosperity: Analytical Narratives of Growth*, Princeton University Press.

ECLAC (2001), *Social panorama of Latin America 2000-2001.* Disponible en: *www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/1/7961/P7961.xml&xsl=/dds/tpl-i/p9f.xsl&base=/tpl-i/top-bottom.xslt#*

Felner, E. (2008), "¿Una nueva frontera para la defensa de los derechos económicos y sociales? Convirtiendo los datos cuantitativos en una herramienta para la rendición de cuentas en derechos humanos" ("A New Frontier in Economic and Social Rights Advocacy? Turning Quantitative Data into a Tool for Human Rights Accountability"), *Sur,* Revista Internacional de Derechos Humanos, 5(9), ps. 117-166. Disponible en: *www.surjournal.org/esp/conteudos/pdf/9/felner.pdf* (consultado el 1 agosto 2009).

Fukuda-Parr, S.; Lawson-Remer, T. y Randolph, S. (2008), "Measuring the Progressive Realization of Human Rights Obligations: An Index of Economic and Social Rights Fulfillment", University of Connecticut. Disponible en: *www.econ.uconn.edu/working/2008-22.pdf* (consultado el 1 de agosto de 2009).

Fundar, International Budget Project, International Human Rights Internship Program (2004), "Dignity Counts: A Guide to Using Budget Analysis for Human Rights". Disponible en: *www.iie.org/IHRIP/Dignity_ Counts.pdf* (consultado el 1 de agosto de 2009).

Harrington, J.; Porter, C. y Reddy, S. (2001), "Financing Basic Social Services", en PNUD (ed.), *Choices for the poor: lessons from national poverty strategies,* Nueva York.

ICJ (International Commission of Jurists) (2008), "Courts and the Legal Enforcement of Economic, Social and Cultural Rights. Comparative experiences of justiciability". Disponible en: *www.icj.org/news.php3?id_article=4534&lang=en* (consultado el 3 de agosto de 2009).

ICEFI (Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales) y CESR (Centro por los Derechos Económicos y Sociales) (2009), "¿Derechos o privilegios? El compromiso fiscal con la salud, educación y la alimentación en Guatemala", Guatemala/Madrid.

Leckie, S. (1998), "Another Step Towards Indivisibility: Identifying the Key Features of Violations of Economic, Social and Cultural Rights", *Human Rights Quarterly,* 20(1), p. 94.

Directrices de Maastricht (1997), *Directrices de Maastricht on Violations of Economic, Social and Cultural Rights*, Maastricht, 22-26 de enero.

Mehrotra, S.; Vandemoortele, J. y Delamonica, E. (1996), *Basic Services For all? Public spending and the Social Dimensions of Poverty,* United Nations Children's Fund. Innocenti Research Centre, Florencia, Italia.

pulteleient

Elimina la filigrana digital ahora

OHCHR (Office of The United Nations High Commissioner For Human Rights) (2007), "Report of the High Commissioner to the 2007 substantive session of ECOSOC" (*E/2007/82*). Disponible en: *daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?Open&DS=E/2007/82&Lang=E* (consultado el 31 de julio de 2009).

– (2008), "Report on indicators for promoting and monitoring the implementation of human rights", (HRI/MC/2008/3). Disponible en: *www2.ohchr.org/english/bodies/icm-mc/docs/HRI.MC.2008.3EN.pdf* (consultado el 1 de agosto de 2009).

ONU (Organización de las Naciones Unidas), *Millennium Development Goal Database.* Disponible en: *millenniu mindicators.un.org* (consultado el 2 de agosto de 2009).

– (1990), Special Rapporteur on the Realization of ESCR, Danilo Türk, "Realization of Economic, Social and Cultural Rights", Progress Report (E/CN.4/Sub.2/1990/19).

– (2003), "Declaración y Programa de Acción de Viena", adoptado por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, el 25 de junio de 1993 (A/CONF.157/23). Disponible en: *www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(Symbol)/A.CONF.157.23.Sp?Opendocument* (consultado el 1 de agosto de 2009).

– (1992), Special Rapporteur on the Realization of ESCR, Danilo Türk, "Realization of Economic, Social and Cultural Rights", Final Report (E/CN.4/Sub.2/1992/16).

Osmani, S. R. (2000), "Human Rights to Food, Health, and Education", *Journal of Human Development*, 1(2).

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (1991), *Human Development Report 1991 - Financing Human Development.*

– (1996), *Human Development Report 1996 - Economic Growth and Human Development.*

Preker, A. (2003), "From Health to Wealth and Back to Health. The Funding Gap in Social Protection Against the Cost of Illness", trabajo presentado en el International Symposium on Social Protection and Solidarity in developing countries, Turín, Italia, 23-25 de abril.

Presidential Peace Commission of the Government of Guatemala and the Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca 1996, Agreement on Social and Economic Aspects and Agrarian Situation, 6 May 1996.

Roberston, R. (1994), "Measuring state compliance with the obligation to devote the 'maximum available resources' to realizing economic, social and cultural rights", *Human Rights Quarterly,* 16(4).

Roth, K. (2004), "Defending Economic, Social and Cultural Rights: Practical Issues Faced by an International Human Rights Organization", *Human Rights Quarterly,* 26(1).

Sepulveda, M. (2003), *The Nature of the obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, Intersentia.

UNESCO (2008), *Education for All Global Monitoring Report 2008 - Education for All by 2015. Will we make it?* Disponible en: *unesdoc.unesco.org/images/0015/001547/154743e.pdf* (consultado el 1 de agosto de 2009).

pdfelement

Elimina la filigrana digital ahora

Wagstaff, A. y Claeson, M. (2004), *The Millennium Development Goals for Health: Rising to the Challenges*. Washington DC, The World Bank.
WHO (1981), *Global strategy for health for all by the year 2000.*
World Bank (1993), *World Development Report 1993: Investing in health.*
WDI (2008), World Bank, *World Development Indicators database.*
Yamin, A. (2005), *Learning to Dance: Advancing Women's Reproductive Health and Well-Being from the Perspectives of Public Health and Human Rights.*

pdfelement

Elimina la filigrana digital ahora

Capítulo V

Sistema de indicadores y mecanismos de vigilancia en la Unión Europea*

Eva-Maria Hohnerlein

1. La dimensión social de la Unión Europea

Una semana antes de las elecciones para el Parlamento Europeo, en junio de 2009, la Federación Sindical Alemana y el Partido Verde exigieron conjuntamente el fortalecimiento de los derechos sociales fundamentales en la Unión Europea (UE). El futuro parlamento de la Unión Europea podría servir de contrapeso a la mayoría en el Consejo y la Comisión de la UE[1] orientada al mercado, y así colaborar para que los "estándares sociales no sigan siendo descuidados". La preocupación por la dimensión social de la Unión Europea no es nueva. En realidad, la dimensión social ha sido objeto de debates y controversias desde el inicio del proceso de integración europea. Una pregunta central, en el marco de este debate, es cómo se puede armonizar y conciliar la integración económica-monetaria y la integración social.

pdfelement

* Versión original en alemán: "Indikatorensystem und Überwachungsmechanismen in der Europäischen Union". Traducción de Alejandro Epstein.

[1] Para las diferentes instituciones de la UE, después de la reforma institucional efectuada a través del Tratado de Lisboa, por el que se modifica el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, firmado en Lisboa el 13 de diciembre de 2007, Diario Oficial, C 306, del 17/12/2007 (entrada en vigor el 1 de diciembre de 2009), cf. ahora arts. 13-17 del Tratado de la Unión Europea (TUE) y las disposiciones sobre las instituciones del Tratado de funcionamiento de la UE (arts. 223-250). Ver los sitios web: *europa.eu/lisbon_treaty/index_es.htm;* para el D.O., *eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:ES:HTML*). También existe un texto consolidado de los dos tratados fundamentales, que integra las modificaciones aportadas por el Tratado de Lisboa, publicado el 30 de abril de 2008: *www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/st06655-re01.es08.pdf*. Dentro del marco institucional de la UE, debe diferenciarse entre el Consejo (art. 16 TUE) y el Consejo Europeo (art. 15 TUE). El Consejo es predominantemente un órgano legislativo, que desarrolla la función legislativa y la función presupuestaria conjuntamente con el Parlamento Europeo (PE) y en cooperación con la Comisión Europea (Comisión). El Consejo Europeo es el órgano de dirección y el centro de decisión política de la UE. No hay que confundir estas dos instituciones de la UE con el Consejo de Europa (Council of Europe), una organización política de Estados con sede en Estrasburgo (cf. *infra*, 2. A).

Elimina la filigrana digital ahora

Actualmente, la preocupación es aún más entendible ya que la Unión Europea está atravesando una época de profunda reforma institucional determinada por el proceso de ratificación del Tratado de Lisboa[2], que finalizó en el momento de la crisis financiera internacional de mayor impacto sobre las condiciones de vida de gran parte de la población. El crecimiento de la desocupación –declarada y oculta–, la precarización de las condiciones laborales y el hecho de que todavía muchas personas –especialmente niños y niñas– vivan en la pobreza y sean socialmente excluidos (para Alemania ver: Statistisches Bundesamt, 2006) acrecientan las dudas acerca de la dimensión social de la UE. Por esta razón, la Comisión Europea se ha comprometido en el año 2008 a desarrollar e implementar una Agenda Social Renovada[3] que viene a complementar la Agenda Social adoptada en 2005[4]. A partir del año 2010 –proclamado como año europeo de lucha contra la pobreza y la exclusión social–, la nueva estrategia de política social europea deberá ser implementada en favor de una Europa más social.

Hasta hace poco tiempo, la Unión Europea y su predecesora, la Comunidad Europea (CE)[5], solo se abocaron a los derechos sociales de manera aislada, porque las competencias contractuales en este aspecto son escasas. A pesar de algunas correcciones que tuvieron lugar como consecuencia de las discusiones sobre los Tratados de Maastricht y Ámsterdam[6] en los años 90, el derecho

pdfelement

[2] Ibídem.

[3] Ver la Comunicación de la Comisión de las Comunidades Europeas al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Agenda Social Renovada: Oportunidades, acceso y solidaridad en la Europa del siglo XXI, Bruselas 2/7/2008, COM (2008) 412 final (cf. en el sitio web: *eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0412:FIN:ES:PDF*). Para la discusión sobre el desarrollo de la "dimensión social" en Europa, ver también: de Búrca (2005), Barnard (2005) y Shaw (2000).

[4] Ver Comunicación sobre la Agenda Social, COM (2005) 33 final, Bruselas 9/2/2005, en el sitio web: *eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0033:FIN:ES:PDF.*

[5] La Comunidad Europea era una organización supranacional, surgida en 1993 de la Comunidad Económica Europea (CEE) fundada en Roma en 1957. Hasta noviembre de 2009, era la columna central y más importante de la Unión Europea. Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa el 1/12/2009, la UE se convirtió en la sucesora legal de la CE.

[6] El 7 de febrero de 1992, se firmó el Tratado de Maastricht para la fundación de la Unión Europea (UE). Por una parte, preparó la creación de la Unión Econó-

Elimina la filigrana digital ahora

nacional sigue siendo la principal fuente para los derechos sociales en los Estados miembros de la UE, especialmente en relación con los derechos individuales dentro de los sistemas de seguridad social.

La organización y financiamiento de los sistemas de seguridad social y la configuración del acceso a las prestaciones, por ejemplo, pensión, seguro de desempleo o prestaciones familiares, son competencia de cada Estado. No está prevista una unificación supranacional de la legislación social. Consecuentemente, existen grandes diferencias entre los sistemas de seguridad social de los Estados parte. Estas diferencias se manifiestan también en los gastos de seguridad y servicios sociales, que desde la última ampliación en 2007[7] se han vuelto aún más divergentes. Los gobiernos de los 27 Estados gastaron en 2006 en promedio el 26,9% (2005: 27,3%) del PBI para la seguridad social. Las cifras más altas corresponden a Francia (31,1%), Suecia (30,7%) y Bélgica. Los valores más bajos se registran[8] en Letonia (12,2%), Estonia (12,4%) y Lituania (13,2%). Una regulación propia de la UE solo existe de manera puntual, especialmente para la coordinación de las disposiciones de derecho social para la protección de los trabajadores migrantes y sus familias, así como la igualdad de trato para hombres y mujeres, en relación con las condiciones de traba-

parlement

mica y Monetaria (UEM), que más tarde llevó a la introducción del euro como moneda única; por otro lado, los Estados parte decidieron una estrecha coordinación en la política exterior y de seguridad, así como en las áreas interior y justicia. Al mismo tiempo se cambió el nombre de CEE en Comunidad Europea (CE), ya que esta asumió competencias en otras esferas políticas además de la económica (por ejemplo, en la política medioambiental). Con el Tratado de Ámsterdam del 2 de octubre de 1997 y el Tratado de Niza del 26 de febrero de 2001 se reformó el Tratado constitutivo de la CE para garantizar un mejor funcionamiento de las instituciones.

[7] La Unión Europea ha pasado de seis Estados miembros en los años cincuenta a 25 en 2004 y 27 en 2007. Ver también *infra* y nota al pie 27.

[8] En la totalidad de la UE en 2006, el 46% de todos los gastos sociales correspondieron a pensiones y prestaciones para supervivientes. A la asistencia de salud y sanitaria le correspondieron el 29%, a prestaciones por invalidez así como para familias y niños correspondieron respectivamente el 8%, a prestaciones por desempleo 6% y a prestaciones para vivienda y exclusión social 4%, ver también Eurostat, Newsrelease (Comunicado de prensa), STAT/09/80, 2 de junio de 2009. *europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=STAT/09/80&format=HTML&aged=0&language=DE&guiLanguage=en.*

Elimina la filigrana digital ahora

jo y las regulaciones para la seguridad del trabajo. Se trata de un derecho social específico para la libertad de circulación que acompaña las libertades del mercado interno y de medidas para evitar distorsiones en la competencia.

Sin embargo, desde los años 90 del siglo pasado, la imagen ha cambiado. Luego de la división de competencias de los tratados europeos, la conformación de los órdenes sociales nacionales es y seguirá estando bajo la responsabilidad de los Estados parte. El Tribunal de Justicia europeo ha reconocido, asimismo, esa división de competencias y la libertad de decisión de los Estados nacionales. No obstante, la política social nacional está cada vez más influenciada por procesos institucionales de carácter europeo. Esta influencia tiene poco que ver con el aumento de las competencias legales establecidas en el Tratado de Maastricht en 1992. El artículo 137 del Tratado-CE proclamó la "lucha contra la exclusión social" y la "modernización de los sistemas de seguridad social" como temas en los que la Comunidad "apoya y amplía" la acción de los Estados miembros[9]. La intención de que la Unión Europea tenga un rol más importante en el área de la protección social se expresa en el compromiso general de que ella debe servir al desarrollo de progreso social y la elevación de las condiciones de vida[10].

En los hechos, las reformas de la seguridad social en los Estados de la Unión Europea son conducidas de manera creciente por un nuevo instrumento de regulación sobre la base de acuerdos y cooperación voluntarios entre los Estados: el Método Abierto de Coordinación (MAC). El objetivo es hacer frente, con esta forma de coordinación, a los desafíos comunes de la economía global, sin perder de vista las particularidades nacionales. Parte de la presunción de que los tres campos políticos –1) política económica y finanzas, 2) política ocupacional y 3) política social– están estre-

El parlament

[9] Art. 137 Tratado-CE (en la versión del Tratado de Maastricht del 1992 y con las modificaciones aportadas en 1997 y en 2001, ver nota al pie 6); ahora sustituido (con modificaciones) por el art. 153 del TUE.

[10] Ver al respecto los principios enunciados en el art. 2 del Tratado-CE (en la versión del Tratado de Maastricht de 1992 y con las modificaciones aportadas en 1997 y en 2001), sustituido ahora por el renovado art. 3 del Tratado-UE. El art. 2 del Tratado-CE se refirió además a un alto nivel de protección social, mientras el nuevo art. 3 del Tratado-UE prevé que la Unión combatirá la exclusión social y fomentará la justicia y protección social. Para la consolidación de las metas sociales de la Unión, ver los artículos en Deakin y De Schutter (2005) y Daly (2007).

Elimina la filigrana digital ahora

chamente ligados entre sí. En este proceso, que se desarrolla desde el año 2000, se han agrupado las políticas sociales de *lucha contra la pobreza y exclusión social, política de pensiones, asistencia sanitaria y cuidados de larga duración* (denominado "MAC Social"). La determinación de objetivos comunes y de indicadores sociales comunes juega aquí un papel central.

Para comenzar, el siguiente apartado ofrece un breve panorama sobre conceptos reguladores para derechos sociales en Europa (2) y aclara la ampliación de las iniciativas sociales de la UE en el marco del método abierto de coordinación en el ámbito de la seguridad social (3). Una atención especial se pondrá sobre el desarrollo y la selección, así como los desafíos, de los indicadores sociales como instrumentos técnicos esenciales de este modelo de coordinación (4). La última parte resume el papel de los indicadores sociales y sus limitaciones en el ámbito de la dimensión social europea (5).

2. Conceptos reguladores para los sistemas de seguridad social y ejercicio efectivo de los derechos sociales

El concepto de los derechos sociales abarca diversas dimensiones de regulación. Tiene una dimensión de derechos humanos que están presentes en los catálogos nacionales de derechos fundamentales, pero también en los pactos internacionales sobre derechos humanos. A diferencia de los derechos cívicos y políticos, los derechos sociales son definidos como los derechos en los cuales al Estado le cabe una especial responsabilidad, lo cual resulta fundamental para el cumplimiento del derecho respectivo (para la determinación de los derechos sociales, ver Nußberger, 2007: 295-297). A esta categoría pertenecen el derecho a la seguridad social así como el derecho a la salud y a condiciones justas de trabajo y salario. La responsabilidad del Estado vale también en relación a terceros, especialmente para instituciones que otorgan prestaciones sociales y para empleadores. Están incluidas además obligaciones fundamentales como el derecho a una existencia digna, pero también garantías especiales, por ejemplo apoyo económico en el tiempo antes y después del nacimiento de un hijo o hija, o la integración de personas con discapacidades.

2. A. Derechos sociales en el marco del Consejo de Europa

En Europa, los derechos sociales están anclados en distintos instrumentos legales que se diferencian considerablemente en

pdfelement

Elimina la filigrana digital ahora

alcance, destinatarios, obligatoriedad y sistema de control (ver los artículos en: Betten y Mac Devitt, 1996). Por lo tanto, existen derechos sociales en tratados regionales de derechos humanos en el marco del Consejo de Europa, la organización política de Estados más vieja de Europa que tiene actualmente 47 Estados miembros[11]. Cabe destacar la Carta Social Europea (CSE) del Consejo de Europa (1961)[12] y su versión revisada del año 1996, que complementa los derechos contenidos en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y sus protocolos adicionales[13]. En la CSE aprobada en 1961 están enumerados un total de 19 derechos sociales, entre ellos el derecho al trabajo, a una retribución equitativa, a la formación profesional, a la protección social, así como a derechos de protección especiales para niños, niñas y adolescentes, jóvenes, madres y familias. Siete de estos derechos se refieren a los denominados "derechos sociales vinculantes": el derecho al trabajo, el derecho a la asociación, el derecho a las negociaciones colectivas, el derecho a la protección social, el derecho a la asistencia social, el derecho a la protección legal, económica y social de la familia, y los derechos legales para los trabajadores migrantes y sus familias. De otro lado, el Código

pdfelement

[11] Ver el sitio web: *www.coe.int/*. Los convenios adoptados entre 1949 y 2003 se publicaron en "European Treaty Series" (ETS Nº 001 al 193). A partir de 2004, la compilación se prosigue por "Council of Europe Treaty Series" (CETS Nº 194 y ss.), cf. el sitio web: *conventions.coe.int/*.

[12] La Carta Social Europea del Consejo de Europa fue firmada el 18/10/1961 en Turín y entró en vigencia el 26/2/1965 (ETS Nº 35). La versión revisada de la CSE del 3 de mayo de 1996 (ETS Nº 163) que entró en vigor en 1999 contiene en total 31 derechos y principios. Esta amplía la versión original, por ejemplo en el derecho a la vivienda, el cuidado especial de las personas mayores, la protección contra despidos no justificados o la protección contra la pobreza. Una traducción no oficial de la Carta Social Europea (revisada) de 1996 se encuentra en el sitio web: *conventions.coe.int/Treaty/EN/Translations/Translations_spa.htm*. Para la protección de los derechos sociales en el marco del Consejo de Europa, ver: Hohnerlein (2003: 263-300).

[13] El Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Individuales (European Treaties Series = ETS Nº 005 del Consejo de Europa) fue firmado el 4/11/1950 en Roma y entró en vigencia el 3/9/1953. Su implementación está fiscalizada por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en Estrasburgo (también denominado Tribunal de Estrasburgo o Corte Europea de Derechos Humanos). Entretanto existen 15 protocolos adicionales del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos, que contienen tanto normas de procedimiento como normas sustantivas.

Elimina la filigrana digital ahora

Europeo de la Seguridad Social (1964)[14] del Consejo de Europa contiene estándares mínimos pertinentes a la legislación social basados en los conceptos del Convenio Nº 102 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) relativo a la norma mínima de la seguridad social (1952).

Desde 1997 y como reacción a los cambios radicales en la sociedad europea, que habían agravado considerablemente el riesgo de inequidad social e inestabilidad, el Consejo de Europa reforzó el concepto de cohesión social como parte fundamental de los derechos humanos y la dignidad humana, y procedió a la elaboración de "indicadores de cohesión social" como herramienta para medir la cohesión social en las distintas realidades (Council of Europe, 2005).

Todos los Estados parte de la UE son también miembros de la CSE en la versión original y/o la revisada, aun cuando solamente una minoría (Francia, Portugal y los Países Bajos) haya reconocido la totalidad de los derechos sociales. La mayoría de los Estados ha hecho uso de la posibilidad de una ratificación selectiva. En el marco de las responsabilidades asumidas, los Estados están sometidos al sistema de control internacional sobre la base de los informes de los Estados. Entretanto, un número creciente de Estados de la UE ha aceptado el procedimiento de control más intenso del reclamo colectivo[15].

Tanto el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (CPDHLF) como la Carta Social Europea (CSE) de 1961 forman parte del "*acquis communautaire*", que deben aceptar los nuevos Estados, aun cuando la misma Comunidad Europea haya asimilado de manera diferente ambos tratados y evidentemente le atribuye al CPDHLF una importancia mayor[16]. Ya en el preámbulo del Acta Única Europea

pdfelement

[14] European Code of Social Security, del 16/4/1964, en vigor desde el 17/3/1968 (ETS Nº 48). La versión revisada de 1990 (ETS Nº 139) no ha sido ratificada por ningún Estado hasta ahora. Ver: Nickless (2002).

[15] Protocolo Adicional de la Carta Social Europea sobre Reclamos Colectivos del 9/11/1995, en vigor desde el 1/7/1998 (ETS Nº 158). Tienen acceso al novedoso procedimiento de reclamos colectivos sindicatos internacionales, organizaciones no gubernamentales internacionales con estatus consultivo así como sindicatos nacionales y organizaciones no gubernamentales de los respectivos Estados que reconozcan este procedimiento. Hasta mayo de 2009, son 12 los Estados que han ratificado el protocolo.

[16] No forma parte del *acquis communautaire* el Código Europeo de Seguridad Social de 1964.

Elimina la filigrana digital ahora

(1986) ambos textos sobre derechos humanos tienen el mismo reconocimiento con respecto a la promoción de la democracia a través del derecho. En cambio, el Tratado de Ámsterdam, que entró en vigencia el 1 de mayo de 1999, estableció en las disposiciones comunes "el respeto de los derechos humanos según el CPDHLF" y los derechos fundamentales anclados en las tradiciones constitucionales de los Estados parte, como principios generales del derecho comunitario (art. 6 del Tratado UE), sin mencionar específicamente la CSE. El Tratado de Lisboa (2007)[17] lo reitera y prevé el acceso de la Unión al CPDHLF. La Carta Social Europea de 1961 es mencionada en el preámbulo de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2000/2007)[18], y también en la sección sobre Política Social del Tratado de Ámsterdam (art. 136), así como en el actual Tratado de funcionamiento de la UE (art. 151)[19].

2. B. Los derechos sociales en el marco de la Unión Europea

En el marco de la Unión Europea, con sus actuales 27 Estados miembros, existieron varios intentos de codificar los derechos sociales. Hasta ahora, estos intentos solo tuvieron un éxito parcial,

pdfelement

[17] Ver nota al pie 1.

[18] La Carta, que fue proclamada el 7/12/2000 en Niza (2000/C 364/01) por primera vez y –en una versión modificada– por segunda vez el 12/12/2007 (2007/C303/01), es la primera codificación de derechos fundamentales a nivel de la UE. En su preámbulo, la Carta reafirma, "dentro del respeto de las competencias y misiones de la Unión, así como el principio de subsidiariedad, los derechos que emanan, en particular, de las tradiciones constitucionales y las obligaciones internacionales comunes de los Estados parte, del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, las Cartas Sociales adoptadas por la Unión y por el Consejo de Europa, así como de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos". La Carta tiene carácter vinculante desde el 1/12/2009 (salvo para Gran Bretaña, Polonia y la República Checa).

[19] Según el art. 136, TCE, la Comunidad y los Estados miembros, teniendo presentes los derechos sociales fundamentales, tal como están determinados en la Carta Social Europea firmada el 18/10/1961 en Turín y en la Carta Comunitaria de los Derechos Fundamentales de los Trabajadores de 1989, persiguen, entre otros, los siguientes objetivos: promoción del empleo, mejoramiento de las condiciones de vida y trabajo, adecuada protección social, el diálogo social y la lucha contra la exclusión. Para el texto actual del art. 151 del Tratado de funcionamiento de la UE, cf. la versión consolidada en: *www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/st06655-re01.es08.pdf*.

Elimina la filigrana digital ahora

sobre todo por su no obligatoriedad y la falta de un procedimiento de control y supervisión. Una primera codificación de los derechos sociales fundamentales en la UE fue la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores, de 1989[20]. Una completa codificación de los derechos fundamentales con inclusión de los derechos sociales tuvo lugar en el año 2000 con la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea[21]. La intención original de incluir en el texto del tratado referencias a una Constitución europea fue modificada posteriormente. No obstante, esta carta, que también abarca derechos sociales, está basada en un amplio consenso de los Estados parte. Una versión adaptada de la carta fue proclamada el 12 de diciembre de 2007 antes de la firma del Tratado de Lisboa.

Los derechos sociales de la Carta de Derechos Fundamentales, de la UE que fueron influenciados por la CSE, reflejan un legado común de los Estados parte. Al igual que antes la CSE, sigue representando la escala de valores comunes de los Estados miembros y es utilizada como instrumento de interpretación. En su cuarto capítulo se encuentran anclados los derechos sociales, entre ellos el derecho a la seguridad social y a la ayuda social (art. 34) y el derecho a la salud (art. 35)[22]. Aun antes de su entrada en vigor, la Carta de la Unión ya había sido consultada por la Corte Europea de primera instancia y la fiscalía general (Nußberger, 2007: 295-306).

Además, en el derecho de la Comunidad Europea se encuentra una dimensión suplementaria de los derechos sociales, que resulta de importancia para la implementación de la libre circulación dentro del mercado europeo. Se trata de derechos sociales

parlament

[20] La Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores fue proclamada por los jefes de Estado o de Gobierno de once Estados miembros, en forma de declaración, el 9/12/1989. El Reino Unido no firmó la Carta en 1989, pero revisó su decisión en 1998, tras la elección de Tony Blair. Junto con el Protocolo Social fue integrada al Tratado de Ámsterdam en 1999. Ver el sitio web: *europa.eu/legislation_summaries/human_rights/fundamental_rights_within_european_union/c10107_es.htm.*

[21] La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2000/C 364/01) con las modificaciones del 2007 (2007/303/01) entró en vigor el 1/12/2009, ver nota al pie 18. Cf. el sitio web: *eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:303:0001:0016:ES:PDF.*

[22] Art. 34 (Seguridad y ayuda social), ver anexo y el sitio web indicado en la nota al pie 21.

Elimina la filigrana digital ahora

específicos, de la movilidad en el marco de la provisión de salud o el cuidado de la vejez. Al mismo tiempo, estos pueden tener repercusión en la conformación de la legislación social a nivel nacional. La permanente introducción de elementos de la economía privada impulsada por los Estados parte en los sistemas de pensión y garantía de la salud favorece este proceso. Ejemplos pueden encontrarse en el régimen de acceso y disponibilidad de prestaciones médicas. También la integración de los mercados financieros europeos influye sobre los componentes privados de los sistemas nacionales de pensión y seguridad de salud (Puetter, 2009: 173).

2. C. Política social europea más allá de las competencias legislativas

Debido a las limitaciones en las competencias legislativas para la política social, especialmente en materia de seguridad social, asistencia social, lucha contra la pobreza e inclusión social, la UE tiene que apoyarse en una cooperación con los Estados parte. Su enfoque es una acción conjunta que permite influir en la fijación de las metas de la política social a escala nacional. Desde el programa de acción en política social de 1974, las preguntas sobre la lucha contra la pobreza han sido tematizadas a nivel europeo varias veces. A comienzos de la década del 1990, el Consejo Europeo se manifestó por primera vez en forma directa sobre las cuestiones de la ayuda social y la lucha contra la pobreza en dos recomendaciones[23]: allí exhortó a los Estados miembros a garantizar una renta mínima para todos aquellos que por desempleo, incapacidad laboral o por edad quedasen excluidos de otra forma de ingreso monetario. También se exigió la protección especial y el apoyo para madres y para las familias. Como parte de una estrategia de convergencia, los Estados deberían definir metas comunes para las políticas nacionales. El Consejo se refirió a la Carta Social Comunitaria de los Trabajadores de 1989 y a la allí explicitada

pdfelement

[23] Ver Recomendación 92/441/CEE del Consejo, de 24/6/1992, sobre los criterios comunes relativos a los recursos y prestaciones suficientes en los sistemas de protección social (DO L 245 de 26/8/1992, p. 46: *eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31992H0441:ES:HTML*) y Recomendación 92/442/CEE del Consejo, de 27/7/1992, relativa a la convergencia de los objetivos y de las políticas de protección social (DO L 245 de 26/8/1992 p. 49: *eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31992H0442:ES:HTML*).

Elimina la filigrana digital ahora

obligación tácita de los Estados parte de producir mejoras en el ámbito social y en relación con la protección social de los trabajadores[24].

Estas recomendaciones del Consejo en el ámbito de la seguridad social no estaban ligadas a objetivos concretos y comprobables. El único instrumento de control lo constituían los análisis e informes de la situación social que la Comisión elaboró regularmente[25].

2. D. El modelo social europeo

Con frecuencia, el rol de la Unión Europea en la política social es discutido en referencia al denominado modelo social europeo. Este concepto no se remonta a una disposición vinculante y, por esa razón, deja abierta la posibilidad a interpretaciones (Puetter, 2009: 31)[26].

Por encima de todo, el concepto de modelo social europeo sirve para englobar afinidades de los Estados de bienestar europeos para poder delimitarlos de sistemas económicos y sociales de otros Estados y regiones. Asimismo, el concepto tiene también una dimensión normativa a los efectos de un compromiso conjunto sobre derechos sociales como autonomía tarifaria en el derecho laboral, igualdad de oportunidades, bienestar social, solidaridad e igualdad jurídica. En una comparación a escala internacional, el modelo social europeo se caracteriza por una alta protección social que abarca instrumentos de redistribución, sistemas de seguridad social y la provisión de prestaciones sociales (públicas). Una amplia legislación social debe garantizar un acceso universal e igualitario a las prestaciones sociales y de salud, un acceso uni-

pdfelement

[24] Ver *supra*, nota al pie 20. La Carta Comunitaria contiene en el Título I derechos sobre los siguientes temas: libre circulación; empleo y remuneración; mejora de las condiciones de vida y trabajo; protección social; derecho de asociación y de negociación colectiva; formación profesional; igualdad de trato entre hombres y mujeres; la información, consulta y participación de los trabajadores; protección de la salud y seguridad en el medio de trabajo; protección de niños y jóvenes; personas mayores; discapacitados.

[25] El Informe sobre la situación social –que se publicaba anualmente entre 2000 y 2006– ofrecía una visión prospectiva de la dimensión social de la Unión Europea.

[26] Acerca de las dimensiones sociales del Modelo Social Europeo, ver: Giddens, Diamond y Liddle (2006) y Scharpf (2002: 649-652).

Elimina la filigrana digital ahora

versal a la educación, adecuada protección social en caso de enfermedad, maternidad, invalidez, vejez, desempleo, una protección mínima contra pobreza y exclusión social así como prestaciones familiares. El modelo social europeo se basa en la convicción de que los sistemas de prestaciones sociales contribuyen a la eficiencia económica y el progreso. Los Estados europeos coincidieron en que la política social es, en gran medida, un factor esencial para el fomento de la capacidad económica. A su vez, competitividad y cohesión social están estrechamente ligadas.

Las medidas de política social pueden disminuir las incertidumbres económicas de los ciudadanos reforzando la capacidad de adaptación de los individuos al cambio tecnológico, económico y social.

No obstante, debido a la multiplicidad y variedad de los sistemas sociales en Europa con sus diversas tradiciones nacionales se hace difícil mencionar elementos concretos de política social como parte integrante del modelo social europeo. Los expertos coinciden en que no existe *un* modelo social europeo, sino muchos modelos sociales que tienen una serie de afinidades. La ampliación de la Unión desde 2004 ha aumentado aún más el grado de diversidad[27]. Sin embargo, detrás de la diversidad de configuraciones institucionales se puede reconocer un consenso normativo común que en cierta medida se incorporó a los tratados de la UE y es ratificado regularmente por el Consejo Europeo. Elementos centrales de ese consenso básico son las medidas de política social que apuntan a satisfacer las necesidades básicas materiales de todos los ciudadanos y ciudadanas, garantizar la participación en la sociedad y fortalecer la cohesión social (Witte, 2004).

Por esa razón, dentro del modelo social europeo pueden diferenciarse los siguientes tipos:

• El modelo nórdico con un alto nivel de protección social, altas tasas impositivas, amplia presencia del Estado en el mercado de trabajo, especialmente en la promoción del empleo. En rigor,

[27] En el año 2004 se produjo la quinta ampliación de la UE que, al presentarse 12 países como candidatos, puede considerarse como la ampliación mayor de la Unión Europea ocurrida hasta la fecha. De este modo, se incorporaron: Estonia, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, Eslovaquia, Eslovenia, República Checa, Hungría y Chipre. Posteriormente, el 1/1/2007, siguieron Bulgaria y Rumania.

pdfelement

Elimina la filigrana digital ahora

los tres elementos del Estado de bienestar europeo tienen una fuerte presencia;

• El modelo anglosajón con prestaciones sociales relativamente bajas, cuya función es solamente atenuar las consecuencias de acontecimientos que disparan la pobreza; los resultados en la cohesión social son particularmente pobres;

• El modelo continental con un sistema ampliado de sistemas públicos de seguridad social; en los tres elementos del Estado de bienestar se han alcanzado, por una parte, valores "nórdicos", pero por otra, solo resultados medios;

• El modelo mediterráneo con una protección fuertemente ampliada para relaciones laborales existentes, bajas prestaciones por desempleo y un sistema de pensiones que tiende a ser generoso; en algunos elementos y parcialmente en todos los valores comparativos, los respectivos países quedan por debajo del promedio europeo;

• Otro modelo aparece con la entrada de los Estados postsocialistas, que en lo referente a la satisfacción material muestran todavía una gran necesidad de recuperación. No obstante, tanto en la participación de la sociedad como en la cohesión social estos Estados alcanzan mejores resultados que los países de la Europa meridional.

parlement

3. Los sistemas de seguridad social y el método abierto de coordinación (MAC)

Desde 1992 se delinea dentro de la UE una marcada reafirmación del Estado social. Ya con la introducción de la Unión Económica y Monetaria había quedado nuevamente en evidencia el escaso desarrollo del componente social en el proceso de integración europeo.

A pesar de que la competencia para la conformación de los sistemas de seguridad social quedó en manos de los Estados parte, las reformas nacionales son influenciadas por las metas de política económica y fiscal de la UE; por ejemplo, a través de los criterios de estabilidad de la Unión Monetaria Europea. En vista de la posición dominante de la política económica y fiscal, los Estados miembros temían –no sin razón– una pérdida del margen de maniobra para las políticas sociales nacionales.

El deseo de los Ministerios de Asuntos Sociales de que se incorporara la perspectiva de política social fue tratado en el

Elimina la filigrana digital ahora

Encuentro de Lisboa del Consejo Europeo en marzo de 2000. La principal novedad de la denominada Estrategia de Lisboa[28] consistió en hacer que las reformas de los sistemas de seguridad social sean parte integrante del proceso de coordinación económico y político social; a pesar o justamente porque la UE carece de competencias formales en ese ámbito, siempre que no se toquen cuestiones ligadas a la movilidad laboral dentro de Europa y la libre circulación de servicios. Al mismo tiempo, la Estrategia de Lisboa se pronunció por la promoción de la integración social y la lucha contra la pobreza, así como por la modernización del sistema de prestaciones sociales como nuevos campos de acción para la comunidad.

En estas áreas se comenzó con la aplicación de un nuevo procedimiento de coordinación –el método de coordinación abierta (MAC)[29]– como nueva iniciativa política. Este método se presenta como un desarrollo de las anteriores estrategias de convergencia para la política social comunitaria. La novedad radica, sobre todo, en el alto grado de institucionalidad de las denominadas formas blandas de coordinación en las áreas de los sistemas de seguridad social, seguridad mínima, lucha contra la pobreza e integración social, lo que produjo un fortalecimiento de los comités de expertos sectoriales y una sistemática conectividad al asesoramiento político en el Consejo y en el Consejo Europeo.

A través del MAC, la UE tiene influencia directa sobre la conformación de los sistemas de seguridad social en los Estados parte. El procedimiento de la coordinación abierta tiene antecedentes en las reglas sobre coordinación de la política económica de la Comunidad en el Tratado de Maastricht, que fueron luego incorporadas en el Tratado de Ámsterdam para la implementación de la política comunitaria de empleo. Las iniciativas desarrolladas en el marco

pdfelement

[28] La Estrategia de Lisboa se basa en tres pilares: un pilar económico, que debe preparar la transición hacia una economía competitiva, dinámica y basada en el conocimiento; un pilar social, que debe permitir modernizar el modelo social europeo gracias a la inversión en los recursos humanos y a la lucha contra la exclusión social; y un pilar medioambiental. Cf. el sitio web: *europa.eu/scadplus/glossary/lisbon_strategy_es.htm.*

[29] Ver al respecto el sitio web: *epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/employment_and_social_policy_indicators/omc_social_inclusion_and_social_protection.*

Elimina la filigrana digital ahora

del MAC buscan identificar las prácticas y las soluciones más adecuadas en un campo político determinado, las *best practices* (buenas prácticas)[30].

3. A. El MAC como herramienta de orientación

Desde la decisión del Consejo Europeo en la Cumbre de Lisboa (2000), el MAC se aplica como estrategia política en los campos centrales de la protección social para concretar objetivos conjuntos y forzar el proceso de alcance de los objetivos. Este método les permite a los Estados miembros una cooperación a escala europea y un aprendizaje mutuo, no solamente en los ámbitos que fueron armonizados, sino también allí donde los Estados parte mantuvieron sus competencias. La coordinación abierta tiene en cuenta la circunstancia de que los tres sectores: política económica-fiscal, política de empleo y política social están estrechamente ligados entre sí, y que las metas económicas y fiscales de la UE influencian indirectamente a los Estados en la configuración de su política social. Se trata de un instrumento reglamentario con carácter[31] de *soft-law* y que en lo sustancial está compuesto por los siguientes elementos:

1) Establecimiento de orientaciones europeas con objetivos conjuntos (y un calendario para los objetivos establecidos);

2) Establecimiento de instrumentos de medición comunes, es decir, indicadores cuantitativos y cualitativos y *benchmarks* (puntos de referencia)[32], para hacer que los resultados puedan ser medidos y comparados. A pesar de que los Estados, en principio, tienen libertad en la elección de las medidas con las que deben

pdfelement

[30] La segunda posibilidad otorgada en el Tratado de Ámsterdam y también en el Tratado de Lisboa (art. 153) de promulgar directivas sobre disposiciones mínimas en distintas materias de política social no ha sido utilizada hasta ahora.

[31] *Soft Law* se refiere a acuerdos, declaraciones de intención o pautas jurídicamente no vinculantes. En oposición a *Hard Law*, a cuyo cumplimiento se comprometen los participantes, la *Soft Law* plantea decisiones propias no tan rigurosas, lo que no necesariamente implica ineficacia.

[32] *Benchmarking* es un concepto de la administración de empresas. Se trata de un método de gerencia que se basa en un análisis comparativo continuo de productos (servicios), procesos y métodos del mismo empresario con los de su mejor competidor. Se compararán procesos, no la totalidad de la empresa. La meta es cerrar sistemáticamente la brecha existente con la empresa líder del sector.

Elimina la filigrana digital ahora

alcanzarse las metas, a través de indicadores unificados, a través de la descripción de medidas exitosas y a través de la recomendación del Consejo a determinados Estados parte se ha puesto en marcha una "Competencia de sistemas".

3) Implementación de un informe financiero en el cual los Estados parte regularmente presenten informes utilizando los indicadores establecidos (informes de estrategia nacional). Los Estados expondrán sus desarrollos actuales así como sus estrategias políticas para el logro de las metas decididas conjuntamente (elaboración de planes nacionales y regionales para la implementación de las orientaciones).

4) Un proceso de vigilancia continua y de evaluación a nivel europeo (*monitoring*), en el que se juzguen las medidas y las estrategias tomadas a escala nacional juntamente con la Comisión Europea y los Estados parte. La comparación mediante el uso de indicadores debe permitir un aprendizaje mutuo a través de la difusión de soluciones ejemplares (*best practices).*

El MAC fue definido por la Comisión Europea de la siguiente manera: "La utilización del Método Abierto de Coordinación significa que todos los Estados miembros fijan metas comunes en un área de intervención determinada, elaboran planes de acción nacionales, verifican las respectivas prestaciones bajo la dirección de la comisión y aprenden de sus éxitos y sus fracasos. Esta es una nueva forma de trabajo conjunto en la UE, no solamente a través de la legislación, sino a través de una cooperación flexible –pero estructurada– entre los Estados miembros"[33].

La definición del MAC introducida por el Consejo Europeo en Lisboa tiene una dimensión metodológica y otra política. Metodológicamente se trata de una directiva concreta para la configuración institucional del proceso de coordinación. Además, el MAC también implica que la comunidad en la cual la política participa de este proceso se aleja del método comunitario tradicional: la integración a través de la creación de un marco reglamentario. Por

[33] Comisión de las Comunidades Europeas, Refuerzo de la dimensión social de la estrategia de Lisboa: Racionalización del método abierto de coordinación en el ámbito de la protección social, Comunicación al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, Bruselas, 27/5/2003, COM (2003) 261 final, sitio web: *eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0261:FIN:ES:PDF.*

Elimina la filigrana digital ahora

su prescindencia de un proyecto de coordinación jurídicamente vinculante se considera al método abierto de coordinación como un procedimiento de coordinación blando (Puetter, 2009: 137; Trubek y Trubek, 2005: 343-364).

3. B. El MAC en el ámbito de la seguridad social

El primer campo de acción para este nuevo método de coordinación en el área social fue la inclusión social y la lucha contra la pobreza, por lo que es allí donde la experiencia es mayor. Poco después se agregaron política de pensiones y recientemente, en el 2006, la asistencia sanitaria y los cuidados de larga duración a personas de edad avanzada. Existen grandes diferencias en las estructuras y vías nacionales para la implementación de estas políticas.

Desde el año 2006, los tres ámbitos de política social están reunidos en un sistema de coordinación uniforme (MAC Social) y al mismo tiempo están articulados con las orientaciones generales de política económica y las directivas de la política de empleo, con lo que se alcanza una reducción de las obligaciones de información que anteriormente estaban ligadas a considerables recursos de los ministerios. La elaboración de informes fue simplificada y debe realizarse cada tres años. Para lograr mejores resultados en el periodo 2008-2010, la Comisión propuso en julio de 2008 un incremento de la coordinación abierta en el ámbito social[34]. Dentro de las metas prioritarias están la mejora de los instrumentos de análisis y un mejor uso de los indicadores acordados.

En el proceso de coordinación, los Estados contribuyen en la conformación del Consejo y la Comisión. Como parte del refuerzo de la institucionalización, los comités de expertos, que basan su accionar en información técnica, tienen un rol importante. Regularmente se delega en ellos la elaboración de indicadores, procedimientos de análisis y control así como la confección de informes de fondo.

Los efectos del MAC en la política social no pueden ser ignorados. La nueva organización de la cooperación interinstitucional

[34] Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones del 2/7/2008, denominada "Un compromiso renovado en favor de la Europa social: reforzar el método abierto de coordinación en el ámbito de la protección social y la inclusión social", COM (2008) 418 final, no publicada en el Diario Oficial. Cf. el sitio web: *eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0418:FIN:ES:PDF.*

Elimina la filigrana digital ahora

en los campos afectados ha generado que las formas de coordinación hayan cambiado de modo sostenible en muchas áreas. La Comisión y los Comités de Expertos tienen un rol central en el desarrollo y utilización de los numerosos mecanismos de vigilancia y en la preparación de nuevos procedimientos. Para la elaboración de los objetivos en el área social se creó un Comité de Protección Social que comenzó su trabajo en enero de 2001[35]. El Comité es el encargado de la coordinación de la cooperación entre los Estados parte y la Comisión en el área de la protección social. Está bajo el control del Consejo de la UE y se encuentra compuesto por representantes de los Estados y dos representantes de la Comisión[36]. El Comité mantiene estrechas relaciones con la Comisión así como con el Comité Económico y el Comité de Empleo. El Comité de Protección Social está encargado de tres tareas: 1) observación de la situación social y el desarrollo sociopolítico en los Estados parte y en la comunidad; 2) promoción del intercambio de informaciones y experiencias entre los Estados y la Comisión; y 3) preparación de informes y observaciones y otras actividades en el marco de su competencia a pedido del Consejo, de la Comisión o por iniciativa propia.

pdfelement

3. C. Los objetivos de la coordinación abierta de las políticas de protección social y de inclusión

El establecimiento de objetivos fundamentales comunes para los sistemas de protección e inclusión social ofrece la posibilidad de abogar por determinados principios y valores. Un problema importante para la concreción del proceso de coordinación es hasta qué punto las metas cuantitativas pueden y deben elevar la presión de la coordinación sobre los Estados parte. A esto se liga estrechamente la introducción de criterios de control reconocidos por la comunidad en relación con la discusión y comparación de enfoques políticos de cada Estado.

En la sesión del Consejo Europeo de marzo de 2000 en Lisboa, se decidieron tres objetivos comunes de carácter transversal y res-

[35] Previsto en el art. 144 del Tratado-CE, ahora art. 160, TUE. Ver el sitio web: *ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=758&langId=es.*

[36] Se trata mayormente de funcionarios del Ministerio de Asuntos Sociales, pero también de expertos independientes designados por ellos.

Elimina la filigrana digital ahora

pectivamente tres objetivos secundarios para las políticas específicas. El acuerdo de un amplio programa social resultó posible porque en los Estados miembros existía un amplio consenso acerca de no permitir la pobreza y de integrar a las personas en la sociedad. Por sobre todo, resulta esencial la conexión con la estrategia para el empleo. En el año 2006, se renovaron los objetivos para el área de la protección e integración social para configurar de manera más eficiente el proceso de Lisboa mediante un ajuste de los diferentes procedimientos de coordinación[37]. Dentro de los objetivos fundamentales de los procesos de coordinación deben destacarse la conciliación con los objetivos económicos y de empleo de la Estrategia de Lisboa así como la transparencia, *monitoring* y la incorporación de actores sociales y grupos de la sociedad civil. Los objetivos especiales del MAC para la protección social y la inclusión son la promoción de la cohesión social, el trato igualitario para hombres y mujeres y la igualdad de oportunidades para todos a través de sistemas de protección social eficientes, adecuados, accesibles, adaptables y viables económicamente, y medidas para la integración social[38].

En el caso de la política de integración, la prioridad estuvo puesta en la "lucha contra la pobreza y la exclusión social entre las personas y los colectivos más marginados". En un primer lugar figura la lucha contra la discriminación en el acceso a recursos y derechos. Asimismo, la comunidad se compromete a implementar la política de inclusión también en sus propios programas de ayuda[39].

Para las pensiones de jubilación se reafirma la intención de garantizar una jubilación que permita el mantenimiento de un estándar de vida adecuado. Además, deberán realizarse esfuerzos

parlement

[37] Comunicación de la Comisión "Trabajar juntos, trabajar mejor: Un nuevo marco para la coordinación abierta de las políticas de protección social e inclusión de la Unión Europea", 22/12/2005, COM (2005) 706. La Comisión diferencia entre "objetivos fundamentales" y objetivos válidos para los tres ámbitos: integración social, pensiones, asistencia sanitaria y cuidados de larga duración. Ver el sitio web: *eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0706:FIN:ES:PDF.*

[38] Ver: Comunicación de la Comisión del 22/12/2005, COM (2005) 706 (cf. nota al pie 37).

[39] Por esta razón, la liberación automática se rige en el marco del Fondo Social Europeo según los criterios correspondientes.

Elimina la filigrana digital ahora

para lograr la sustentabilidad de las finanzas públicas y la seguridad de las cajas de pensiones públicas y privadas. Los sistemas de pensiones deben tener en cuenta los desafíos del cambio demográfico y las cambiantes trayectorias laborales. Finalmente, los procedimientos de coordinación deberán garantizar que los Estados posibiliten el "acceso a una adecuada asistencia sanitaria y a los cuidados de larga duración" para todos los ciudadanos y velar para que la necesidad en estas áreas no conduzca a la pobreza y la dependencia económica[40].

4. Los indicadores sociales en el marco del MAC: desarrollo, criterios de selección, problemas

La pregunta acerca de la eficacia de medidas y estrategias políticas –también sociopolíticas– se vuelve cada día más importante. Para esto son necesarios indicadores sociales confiables sobre la base de datos estadísticos. También a escala europea estos indicadores juegan un rol muy especial. Estos son valores con los que pueden medirse y compararse a escala internacional complejas situaciones, por ejemplo, sustentabilidad (fiscal), pobreza y desigualdad social. Estos datos ponen a disposición de los Estados parte nuevas posibilidades de conocimiento y comparación.

Los indicadores sociales definidos conjuntamente dentro del método de coordinación abierta desempeñan distintas funciones y son una parte central en la evaluación de los informes nacionales de estrategia para la implementación de las metas comunes de las políticas respectivas. Con la ayuda de los indicadores se pretende medir el grado de alcance de los objetivos y también las variaciones en la obtención de esos objetivos. Para esto, los Estados y la Comisión han desarrollado conjuntamente para los indicadores conceptos y criterios de compatibilidad. Los indicadores no solamente sirven como elementos de medición, sino que también son una herramienta para la comparación a escala europea[41]. Además,

pdfelement

[40] Para los objetivos acordados, ver la Comunicación de la Comisión Europea del 2/7/2008, Un compromiso renovado en favor de la Europa social: reforzar el método abierto de coordinación en el ámbito de la protección social y la inclusión social, COM (2008) 418 final, Anexo 1, p. 11 (reproducido en el anexo del presente capítulo); cf. también el sitio web: *eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0418:FIN:ES:PDF.*

[41] Ver: Raul Briet, ex presidente del Comité de Protección Social, en el Coloquio de expertos sobre el "MAC en el ámbito de las pensiones de jubilación y sus

Elimina la filigrana digital ahora

si se considera que la formulación de las metas es parcialmente muy amplia y difusa, los indicadores adquieren importancia en la concreción e interpretación de aquello que los objetivos pretenden, por ejemplo, en el área de las pensiones de jubilación[42].

4. A. Desarrollo de la formación de indicadores a escala europea

En el marco institucional de la UE es el Comité de Protección Social creado por el Consejo con funciones consultivas que se dedica al fomento de la cooperación entre los Estados parte y con la Comisión en materia de protección social. A estos efectos, el CPS designó un grupo de trabajo propio, el denominado subgrupo Indicadores.

La especificación de los indicadores sociales varía en los distintos ámbitos de la política social: en el campo de la política de exclusión social y pobreza, se consideró al comienzo que eran necesarios un gran número de indicadores, que fueron divididos en tres categorías de importancia diferente: 1) indicadores primarios para los ámbitos que se consideran como causantes de la exclusión social; 2) indicadores secundarios que apoyan a los indicadores primarios y abren dimensiones suplementarias; y 3) una tercera categoría que abarca indicadores nacionales que son definidos por los Estados mismos y son recogidos en sus propios informes para describir ciertos aspectos en determinados sectores y de ese modo colaborar con la interpretación de los indicadores primarios y secundarios. Como consecuencia se aceptó un catálogo de 18 indicadores[43], que en relación con el concepto de pobreza relativa cubre aspectos centrales de la pobreza monetaria, pero también intenta en parte reflejar a través de la incorporación de elementos como empleo, educación y salud aspectos no monetarios de la

pdfelement

consecuencias", en: Verband der deutschen Rentenversicherungsträger (Federación de Instituciones Alemanas de Seguros de Pensión), Ministerio Federal de Trabajo y Asuntos Sociales y Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Sozialrecht (comps.), *Offene Koordinierung der Alterssicherung in der Europäischen Union* (*Coordinación abierta en el ámbito de pensiones de jubilación en la Unión Europea*), Conferencia internacional en Berlín 9 y 10/11/2001, 2002, p. 137.

[42] Ver: Ruland, en el Coloquio de expertos citado en nota al pie 41, p. 138.

[43] Se trata de 10 indicadores primarios y 8 secundarios.

Elimina la filigrana digital ahora

pobreza (Atkinson, Cantillon, Marlier y Nolan, 2002). Con posterioridad, estos indicadores fueron revisados y perfeccionados.

A partir de 2002, el sub-grupo Indicadores del Comité para la Protección Social se abocó al sistema de pensiones, y a partir de 2004 a asistencia sanitaria y cuidados de larga duración[44]. Luego de 2006 se reformularon los objetivos y también los indicadores. Para eso se tuvieron en cuenta no solamente los indicadores comunitarios, sino también los respectivos criterios nacionales. En junio de 2006, el Comité de Protección Social (CPS) de la UE aprobó una serie de indicadores comunes para el proceso de protección social y de inclusión social, que comprenden, por una parte, una cartera de indicadores comunes globales (tanto de nivel europeo como nacional) para cubrir las tres áreas políticas y, por otra, tres carteras de indicadores comunes primarios y secundarios (tanto de nivel europeo como nacional) para cada una de las tres áreas políticas de inclusión social, pensiones y asistencia sanitaria y cuidados de larga duración[45]. En 2008, el CPS actualizó los indicadores para el área política de la asistencia sanitaria y los cuidados de larga duración[46]. El acuerdo sobre los indicadores en este campo resultó particularmente complicado, ya que algunos Estados –entre ellos Alemania– debido a malas experiencias anteriores tenían grandes reparos en relación con los indicadores comparables del sistema de salud en el marco de la OCDE (Weinert, 2009: 66-67).

De todas maneras, la formación de los indicadores sociales, los que deben reflejar las metas reformuladas de cohesión social e interacción con la Estrategia de Lisboa para el crecimiento y el empleo, se revela como un proceso de constante revisión y actua-

pdfelement

[44] En diciembre de 2004, la Comisión Europea presentó su primer conjunto de indicadores para la asistencia sanitaria que debía abarcar los tres objetivos: calidad, accesibilidad y sustentabilidad fiscal. Ver: Communication from the Commission, Modernising social protection for the development of high-quality, accessible and sustainable health care and long-term care: support for the national strategies using the "open method of coordination", COM/2004/0304 final.

[45] Ver: European Commission, Portfolio of overarching indicators and streamlined social inclusion, pensions and health portfolios, Brussels, 7 June 2006, D (2006), ver el sitio web: *ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/2006/indicators_en.pdf.*

[46] Ver: European Commission, Portfolio of overarching indicators and streamlined social inclusion, pensions and health portfolios, Brussels, Update of April 2008 (actualización del informe sobre indicadores de 2008). Ver el sitio web: *ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=756&langId=en&moreDocuments=yes.*

Elimina la filigrana digital ahora

lización. El paquete de 2008 consta de 14 indicadores comunes globales/transversales (además de 11 indicadores de contexto), mientras que la versión actualizada de 2009 ya enumera 19 indicadores de tipo global/transversal (además de 12 indicadores de contexto)[47].

Los indicadores globales acordados y actualmente implementados incluyen (European Commission, 2009a: 118-119):

1) riesgo de pobreza,
2) desigualdades de ingresos (rentas),
3) esperanza de vida,
4) abandonos escolares,
5) hogares en los que viven desocupados,
6) totalidad de los gastos sociales,
7) ingreso promedio de los adultos mayores,
8) asistencia sanitaria (necesidad y utilización),
9) tasa de riesgo de pobreza,
10) niveles de empleo de los adultos mayores,
11) riesgo de pobreza en el ejercicio de una actividad profesional,
12) niveles de empleo,
13) diferencias regionales, y
14) gastos totales para salud.

A esto deben agregarse otros tres *sets* de indicadores específicos para inclusión social, pensiones y asistencia sanitaria y cuidados de larga duración. Los indicadores se dividen en dos grupos: aquellos que pueden ser utilizados directamente para el *benchmarking* (puntos de referencia) en la comparación europea, y aquellos que registran solamente el progreso dentro de un país.

Para la inclusión social y la lucha contra la pobreza se acordaron 11 indicadores primarios y 3 secundarios, a los que se agregarán otros 11 indicadores de contexto. Los aspectos monetarios están en primer plano, sobre todo la creación de un umbral de valor riguroso y una mediana relativa para el umbral de riesgo de pobreza[48].

[47] Para la última actualización ver los sitios web: *epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/employment_and_social_policy_indicators/omc_social_inclusion_and_social_protection*; *ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=756&langId=de&moreDocuments=yes.*

[48] Ver: European Commission, Portfolio of overarching indicators and streamlined social inclusion, pensions, and health portfolios, 7 de junio de 2006; sitio web: *ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/2006/indicators_en.pdf.*

Elimina la filigrana digital ahora

Para las pensiones se fijaron 11 indicadores primarios y 11 secundarios, a los que hasta ahora se les agregaron 5 indicadores de contexto. Los trabajos acerca de la incorporación de nuevas dimensiones aún continúan.

El establecimiento de indicadores para el área de asistencia sanitaria y cuidados de larga duración resultó particularmente dificultoso. La lista propuesta de 18 indicadores primarios y 12 secundarios así como otros cuatro indicadores de contexto todavía no es definitiva[49]. Los indicadores acordados en el área de la asistencia sanitaria se encuentran orientados por tres objetivos existentes: 1) acceso a la asistencia sanitaria y disminución de las desigualdades en la provisión de asistencia sanitaria; 2) promoción de la calidad de la asistencia, y 3) garantizar la financiación a largo plazo de la asistencia sanitaria (sustentabilidad). La calidad de la asistencia sanitaria es un tema central para la evaluación de los sistemas de salud en relación con la efectividad y garantía de la prestación, derechos de los pacientes, entre otros. El desarrollo de indicadores comparables para la evaluación de la calidad de estructuras, procesos y resultados[50] todavía no ha finalizado, debido a que aún faltan gran cantidad de datos.

El mismo desafío vale para la especificación de los tres tipos de indicadores para el sector de los cuidados de larga duración[51], en el que también se registra un déficit de datos comparables internacionalmente sobre la calidad, por ejemplo con respecto a indicadores para un cuidado de alta calidad de personas de edad avanzada y para la prevención de abusos en el cuidado de los adultos mayores.

Todos los indicadores que actualmente están en uso fueron establecidos de manera conjunta. Junto con las respectivas informaciones de contexto, estos indicadores son calculados por la

pdfelement

[49] En un estudio realizado en Alemania para la identificación de valores de indicadores desde la perspectiva internacional, se citaron nueve indicadores primarios: seis indicadores de la UE vinculantes y tres indicadores nacionales. Ver: Schneider (2007).

[50] Esta clasificación es utilizada por la OCDE para poder considerar en lo posible muchos indicadores de calidad y para poder medir desarrollos en el tiempo. Ver, además, OCDE (2004, 2009a y 2009b).

[51] Para asistencia sanitaria existen 18 indicadores primarios, 12 indicadores secundarios y 4 de contexto.

Elimina la filigrana digital ahora

autoridad estadística europea Eurostat y regularmente actualizados. La base para el cálculo la brindan definiciones conjuntas, que pueden ser consultadas en una página especial de Eurostat en Internet. En la confección de sus informes nacionales, los Estados parte deberán utilizar primero los indicadores y estadísticas acordados conjuntamente. No obstante, los análisis pueden, dado el caso, ser ampliados por indicadores nacionales (no acordados) con el fin de identificar particularidades nacionales en determinadas áreas de la protección social.

La Comisión alienta a los Estados a utilizar los indicadores establecidos, tal como se fijó por convenio. Cada subsector está concebido de forma tal que pueda reflejar todas las dimensiones importantes de los objetivos comunes con un número reducido de indicadores primarios. La lista de indicadores para cada subsector representa un instrumento condensado y al mismo tiempo amplio para poder analizar la situación social de un país en referencia con los objetivos correspondientes.

4. B. Criterios de selección para indicadores sociales

A la selección de indicadores se le adjudica una enorme importancia. A veces se tiene la impresión de que la construcción de indicadores está basada en conclusiones puramente científicas[52]. Se trata solo en apariencia de un problema que compete a los expertos. En la determinación de los indicadores "correctos", con frecuencia tienen lugar entre bambalinas luchas intensas, debido a que estos son la base para la sistemática evaluación de las políticas sociales nacionales y no pueden ofrecer resultados distorsionados o manipulados. Por esa razón, en la selección de los indicadores deben considerarse todas las dimensiones relevantes y tenerse en cuenta las diferencias nacionales en la ponderación de los respectivos informes.

Son necesarios, sobre todo, datos estadísticos comparables con sus correspondientes informaciones de contexto. Con frecuencia, la decisión acerca de los detalles resulta difícil.

[52] Análisis sociales fundamentales para el desarrollo de indicadores sociales como parte de la agenda social de la Unión Europea, especialmente en el ámbito de la lucha contra la pobreza, se encuentran en: Atkinson, Cantillon, Marlier y Nolan (2002). Sobre los problemas de la modelización social de los indicadores en las áreas de lucha contra la pobreza, ver también: European Commission (1995).

Elimina la filigrana digital ahora

En referencia a la construcción de indicadores en el campo de la inclusión social, el Comité Social acordó, ya en 2001, las siguientes bases metodológicas (Social Protection Committee, 2001)[53]:

• un indicador debe registrar el núcleo del problema y posibilitar una clara interpretación normativa,

• un indicador debe ser sólido (resistente) y tener validez estadística,

• un indicador no debe ser manipulable,

• un indicador debe ser comparativamente medible en todos los Estados parte,

• un indicador debe estar de acuerdo con la época y permitir correcciones,

• la medición de un indicador no debe significar una carga excesiva para los Estados parte, empresarios o ciudadanos,

• la totalidad del paquete de indicadores debe estar equilibrada desde distintos puntos de vista,

• los indicadores deberían ser compatibles entre sí, y

• la totalidad del paquete debe ser tan transparente y accesible como sea posible.

Estos principios han sido ampliamente ratificados por el grupo de trabajo "Indicadores en el desarrollo de los indicadores para los objetivos generales" y en su desarrollo posterior. No obstante, se hace necesario advertir sobre dos excepciones: los indicadores no se limitan al tipo de indicadores de éxito/de resultado, sino se incluyen también indicadores de *input* para poder registrar mejor la efectividad de las medidas políticas adoptadas. Además, se permitió un uso más flexible de los criterios, de modo que también se aceptan "indicadores nacionales establecidos conjuntamente" que descansan en definiciones y suposiciones que fueron determinadas de modo conjunto[54].

Por eso, a los requerimientos relativos a los indicadores corresponden:

pdfelement

[53] Para los principios para la elaboración de indicadores desde una perspectiva académica, ver también: Behrendt (2002: 127 y ss.).

[54] European Commission, Portfolio of overarching indicators and streamlined Social Inclusion, Pensions, and Health portfolios, Brussels, April 2008, S. 2. Cf. el sitio web: *ec.europa.eu/employment_social/spsi/docs/social_inclusion/2008/indicators_update2008_en.pdf.*

Elimina la filigrana digital ahora

1) registro/cobertura de todas las dimensiones de los objetivos comunes,

2) equilibrio entre las distintas dimensiones, y

3) posibilitar una evaluación breve y transparente de la situación de un Estado parte en relación con las metas comunes.

En la selección de indicadores, la disponibilidad de datos estadísticos actualizados[55], junto con los principios enunciados en 2001, así como la comparación sobre la base de definiciones de uso internacional y los estándares internacionales habituales en la recolección de datos, juegan un papel muy importante.

Las experiencias en el desarrollo de indicadores han mostrado hasta ahora que, en parte, puede ser necesaria información específica para registrar una de las dimensiones clave de un objetivo político acordado, aun cuando no estén completos todos los criterios de selección. Es así como el grupo Indicadores ha desarrollado un instrumento para la correcta utilización de distintos indicadores. Aquí se establecen diferencias entre indicadores de la UE acordados conjuntamente que se refieren a resultados sociales; indicadores nacionales acordados conjuntamente sobre la base de

pdfelement

[55] Se utilizarán datos estadísticos provenientes de distintas fuentes. Los indicadores ligados a los ingresos fueron calculados originalmente sobre la base de datos disponibles a escala nacional (datos de hogares, microcensos, etcétera). Entretanto, se implementó una fuente de datos unificada para los indicadores ligados al ingreso, el denominado método EU-SILC ("Community Statistics on Income and Living Conditions", Estadísticas comunitarias sobre la renta y las condiciones de vida) es una recolección de datos a través de información anual sobre condiciones de vida de los sectores residenciales en la Unión Europea. Desde 2005 participan en el SILC los 25 Estados iniciales, además de Noruega e Islandia. A partir de 2007, se agregaron Bulgaria, Rumania, Turquía y Suiza. De gran interés para el SILC resultan la situación de la vivienda, gastos para la vivienda, equipamiento de los hogares, situación laboral y los ingresos de los miembros del hogar, pero también salud y satisfacción. De estas informaciones se pueden sacar conclusiones sobre las condiciones de vida de los distintos grupos poblacionales y sobre pobreza y exclusión social. La base jurídica para SILC es el Reglamento (CE) Nº 1177/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a las estadísticas comunitarias sobre la renta y las condiciones de vida (SILC). En cambio, los indicadores ligados al mercado de trabajo se basan en datos de la encuesta de la población económicamente activa en Europa (European Union Labour Force Survey, LFS), para los datos referidos a salud se utilizan los datos de la OMS (que a su vez se basan en datos nacionales) y que sobre todo reflejan los gastos de los sistemas de salud (WHO Health for All). Particularidades sobre las fuentes en: European Commission (2009b: 162 y ss.), ver el sitio web: *ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=750&langId=en&pubId=323&type=2&furtherPubs=yes.*

Elimina la filigrana digital ahora

definiciones y suposiciones comunes; e información de contexto para la comprensión de tendencias pasadas o probables.

4. C. Desafíos en el establecimiento de indicadores

Los indicadores son un instrumento de análisis que solamente puede registrar de forma indirecta el cumplimiento de los derechos sociales como derechos individuales que pueden ser reclamados frente a la justicia. Hasta ahora, los indicadores establecidos conjuntamente se limitan a reflejar determinadas situaciones sociales, en tanto que no está incluida la protección legal en, por ejemplo, el área de sistemas de prestaciones sociales.

Un problema fundamental en la comparación de indicadores en Europa resultó el escepticismo de algunos de los ministerios competentes en relación con la idoneidad de este instrumento. Este fue el caso del Ministerio de Salud alemán que tenía grandes reservas después de experiencias negativas con un estudio de la OMS que había llevado a que Alemania ocupase un peor lugar que Colombia ((Weinert, 2009: 66). También en el ámbito europeo estos reparos no siempre resultan infundados, ya que siguen existiendo déficits en las capacidades estadísticas y la recolección de datos. El nuevo programa comunitario PROGRESS[56] deberá lograr una mejora, especialmente en el registro de datos sobre salud, ancianidad y jubilación.

El establecimiento y posterior desarrollo de indicadores plantea en el campo de la política social diversos problemas, según corresponda a sistemas de prestaciones monetarios o a complejos sistemas de servicios. Un problema particular de los sistemas de pensiones es la construcción de indicadores que registren adecuadamente la repercusión a largo plazo de las reformas y también tomen en cuenta la creciente multiplicidad de trayectorias laborales y previsionales. En los sistemas de pensiones, las reformas se realizan con largos periodos de transición, de modo que los cambios en la conformación de las prestaciones recién serán perceptibles después de un largo tiempo. Especialmente en sistemas de

[56] Programa Comunitario de Empleo y Solidaridad Social, creado por Decisión Nº 1672/2006/CE del Parlamento Europeo y del Consejo el 24/10/2006, ver el sitio web: *europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/community_employment_policies/c11332_es.htm*.

pdfelement

Elimina la filigrana digital ahora

seguridad social financiados con aportes, la reafirmación del principio de equivalencia lleva a que los efectos de una reforma sean visibles después de varios años.

Este largo calendario con frecuencia no es tenido en cuenta en la discusión sobre indicadores (Behrendt, 2002: 127-133). Por esa razón, desde el campo de la ciencia se propuso incorporar, en la construcción de indicadores, medidas de modelización o microsimulaciones, como ya existen en algunos Estados miembros de la UE y que son implementadas juntamente con reformas estructurales. Resulta necesario tomar en cuenta no solamente las historias estándar de jubilaciones con continuidad laboral, sino también periodos de desempleo, ocupaciones atípicas, crianza de los niños o la situación de las personas con salarios bajos, por ejemplo, como consecuencia del trabajo a tiempo parcial. Recién bajo estas condiciones resulta posible arribar a indicadores que representen un instrumento relevante de información para la discusión política.

5. Conclusiones

En la agenda social revisada de la Unión Europea se reafirma la importancia de la dimensión social como eje central para la integración europea. A pesar de la falta de una regulación propia en el área de los derechos sociales, la Unión Europea ha desarrollado un instrumentario para apoyar, reforzar y ampliar la política social de los Estados parte, sobre todo la modernización de la seguridad y los servicios sociales.

A través del método abierto de coordinación en las áreas de protección e inclusión social, la Unión Europea exhorta a los Estados a tomar medidas para luchar contra la pobreza y la exclusión social, y a reformar sus sistemas de protección social sobre la base de un intercambio de estrategias y un aprendizaje mutuo. Por lo tanto, este proceso de coordinación sirve como fortalecimiento de las metas estratégicas de la UE: alcanzar hasta el 2010 un crecimiento económico sustentable, más y mejores puestos de trabajo así como una mayor cohesión social, además de mantener o alcanzar un alto nivel de protección social. Una condición fundamental para el mejoramiento en la implementación de los objetivos sociales es un diagnóstico sólido. Este se garantiza a través de la utilización de unidades de medida elaboradas científicamente por grupos de expertos, tales como el subgrupo Indicadores del Comité de

pdfelement

Elimina la filigrana digital ahora

Protección Social. La elección de un número determinado de indicadores –en lo posible representativos– es consecuencia de un proceso de decisión y votación en los Estados parte, en el que puede existir un margen de negociación. El desarrollo hacia un número controlable de indicadores trasciende el esfuerzo de ajustar y simplificar las obligaciones de información de los Estados. No obstante, este esfuerzo puede con facilidad entrar en conflicto con la necesidad de un amplio espectro de indicadores válidos –dentro del marco del método abierto de coordinación– como condición imprescindible para permitir en la práctica una comparación objetiva de los parcialmente divergentes sistemas de protección social. Con frecuencia, la construcción de indicadores sigue produciéndose de forma poco satisfactoria.

Entretanto, existen ya muchos años de experiencia con el método abierto de coordinación como instrumento de control para la modernización de los sistemas de protección social y lucha contra la pobreza. Este proceso escalonado ya ha sido recorrido varias veces en la política de pensiones (jubilaciones) y lucha contra la pobreza; también están disponibles los primeros resultados en las áreas de asistencia sanitaria y cuidados de adultos mayores. En las áreas mencionadas, el método abierto de coordinación condujo a una intensificación del intercambio de experiencias entre los Estados miembros de la UE. En relación con este proceso, hoy en día se dispone de mucha más información cuantitativa, especialmente sobre el desarrollo de las pensiones y la pobreza. También en relación con la política de asistencia sanitaria se aprecia, de la misma manera, una mejora de los conocimientos e información sobre las políticas de reforma en los respectivos Estados. La búsqueda de indicadores adecuados para la medición de la calidad en la asistencia sanitaria y en los cuidados de larga duración representa para los Estados el desafío de garantizar, también a escala nacional, estándares de calidad satisfactorios.

No obstante, es necesario advertir sobre los constantes dilemas y limitaciones de los nuevos métodos de control, particularmente en el área de la política social. Resulta alentador que para la evaluación de las prestaciones de los sistemas de protección social hayan sido desarrollados indicadores especiales con los que fue posible mejorar considerablemente la base de datos. A pesar de todo, sigue siendo un problema fundamental que la coordinación para la modernización de los sistemas de protección social y lucha contra la pobreza y la exclusión social estén supeditados a las

parlement

Elimina la filigrana digital ahora

metas sociopolíticas –objetivos macroeconómicos, Pacto de Estabilidad– y están, por lo tanto, sometidos a fuertes condicionamientos. Al igual que antes, sigue existiendo una asimetría institucional entre la orientación sociopolítica dominante para impulsar la eficiencia de los mercados por sobre la política de protección social y las normas sociales mínimas. La creación y el funcionamiento sin fricciones de un mercado interno unificado es hasta la fecha la preocupación fundamental del proceso de integración, aun cuando desde hace algunos años la política económica está más ligada a la política social y de empleo[57].

En relación con los resultados en la contención de prácticas tendientes al desmantelamiento del Estado de bienestar no se le atribuyen al MAC logros positivos, en tanto que no es posible establecer ningún objetivo vinculante. La implementación de recomendaciones no es obligatoria. El proceso del método abierto de coordinación tampoco está ligado a la formulación del estándar mínimo. En este punto, este procedimiento se diferencia sustancialmente del control de los instrumentos legales internacionales sobre los derechos sociales o los estándares sociales mínimos en el marco del Consejo de Europa. El instrumentario MAC carece también de un enfoque que tienda a garantizar los derechos sociales o a castigar su violación. Estas funciones serán parcialmente asumidas por la vía del recurso en el marco del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y también por los procedimientos de reclamos colectivos de la Carta Social Europea del Consejo de Europa.

Malograda la falta de vinculación jurídica, el MAC, en base de un aprendizaje mutuo voluntario, podría contribuir a que los Estados miembros de la UE avancen en el cumplimiento de los objetivos sociales acordados. Los indicadores sociales elaborados y aplicados en el marco del MAC Social pueden así servir de una herramienta técnica valiosa de análisis y de comparación en un proceso difícil de coordinación entre los Estados miembros de la Unión Europea para lograr una mayor cohesión social y para sustentar el compromiso en favor de una Europa más social.

[57] También Dawson (2009: 55-79) –de modo crítico– y Bossio Rotondo (2008) –con más referencias– en: *www.eumed.net/ce/2008b/*.

pdfelement

Elimina la filigrana digital ahora

Anexos

1. Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea
(extracto)

***Artículo 34* – Seguridad social y ayuda social**

1. La Unión reconoce y respeta el derecho de acceso a las prestaciones de seguridad social y a los servicios sociales que garantizan una protección en casos como la maternidad, la enfermedad, los accidentes laborales, la dependencia o la vejez, así como en caso de pérdida de empleo, según las modalidades establecidas por el Derecho de la Unión y las legislaciones y prácticas nacionales.

2. Toda persona que resida y se desplace legalmente dentro de la Unión tiene derecho a las prestaciones de seguridad social y a las ventajas sociales de conformidad con el Derecho de la Unión y con las legislaciones y prácticas nacionales.

3. Con el fin de combatir la exclusión social y la pobreza, la Unión reconoce y respeta el derecho a una ayuda social y a una ayuda de vivienda para garantizar una existencia digna a todos aquellos que no dispongan de recursos suficientes, según las modalidades establecidas por el Derecho de la Unión y por las legislaciones y prácticas nacionales.

***Artículo 35* – Protección de la salud**

Toda persona tiene derecho a acceder a la prevención sanitaria y a beneficiarse de la atención sanitaria en las condiciones establecidas por las legislaciones y prácticas nacionales. Al definirse y ejecutarse todas las políticas y acciones de la Unión se garantizará un nivel elevado de protección de la salud humana.

Editelement

http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:303:0001:0016:Es:PDF

(2007/C 303/09 ES – Diario Oficial de la Unión Europea 14/12/2007).

2. Nuevos objetivos comunes para el MAC simplificado sobre protección social e inclusión

2. 1. Los objetivos fundamentales del MAC para la protección social y la inclusión son:

Promover la cohesión social y la igualdad de oportunidades para todos a través de sistemas de protección social y políticas sociales de inclusión adecuados, accesibles, financieramente viables, adaptables y eficientes.

Cooperar estrechamente con los objetivos de Lisboa para alcanzar un mayor crecimiento económico y crear más y mejores puestos de trabajo, y con la estrategia de desarrollo sostenible de la UE.

Consolidar la gobernanza, la transparencia y la implicación de los interesados en el diseño, la ejecución y la supervisión de la política.

Elimina la filigrana digital ahora

2.2. Los siguientes objetivos se aplican a las diversas líneas de trabajo:

2.2.1. Contribuir decisivamente a la erradicación de la pobreza y la exclusión

Asegurar la inclusión social activa de todos promoviendo la participación en el mercado laboral y luchando contra la pobreza y la exclusión entre las personas y los colectivos más marginados.

Garantizar el acceso de todos a los recursos, derechos y servicios sociales básicos para la participación en la sociedad, abordando al mismo tiempo las formas extremas de exclusión y combatiendo todas las formas de discriminación que llevan a la marginación.

Asegurar la buena coordinación de las políticas de inclusión e implicar a todos los niveles de gobierno y a los agentes pertinentes, incluidos los pobres, para que sean eficientes y efectivas, se integren en todas las políticas públicas pertinentes, como las económicas y presupuestarias y los programas del fondo estructural (en particular, el FSE), y que incluyan la perspectiva de género.

2.2.2. Pensiones adecuadas y viables

En el espíritu de solidaridad e imparcialidad entre las generaciones, garantizar pensiones adecuadas de jubilación para todos y el acceso a las pensiones que permitan que las personas mantengan, de manera razonable, su calidad de vida después de la jubilación.

En el contexto de las finanzas públicas saneadas, asegurar la sostenibilidad financiera de los sistemas de pensión públicos y privados, especialmente fomentando una vida laboral más larga y el envejecimiento activo; asegurando un equilibrio apropiado y justo de contribuciones y beneficios, y promoviendo la asequibilidad y velando por la seguridad de los sistemas financiados y privados.

Velar por que los planes de pensiones sean transparentes, estén bien adaptados a las necesidades y aspiraciones de mujeres y hombres y a los requisitos de sociedades modernas, del envejecimiento demográfico y del cambio estructural; que las personas reciban la información que necesitan para planear su jubilación y que las reformas se lleven a cabo sobre la base del consenso más amplio posible.

2.2.3. Atención sanitaria y cuidados de larga duración accesibles, de calidad y viables

Garantizar el acceso de todos a la salud adecuada y a los cuidados de larga duración y asegurar que la necesidad de cuidados no conduzca a la pobreza y a la dependencia financiera. Abordar las injusticias en materia de acceso a los cuidados y de resultados de salud.

Promover la calidad de la atención sanitaria y los cuidados de larga duración y adaptar los cuidados a las necesidades y preferencias cambiantes de la sociedad y de las personas, especialmente estableciendo normas de calidad que reflejen las prácticas adecuadas internacionales y

pdfelement

Elimina la filigrana digital ahora

reforzando la responsabilidad de los profesionales sanitarios, de los pacientes y de los beneficiarios de los cuidados.

Asegurar que la atención sanitaria y los cuidados de larga duración adecuados y de calidad sigan siendo asequibles y viables promoviendo estilos de vida sanos y activos, buenos recursos humanos para el sector asistencial y un uso racional de los recursos, especialmente a través de incentivos apropiados para usuarios y proveedores, buena gobernanza y coordinación entre sistemas e instituciones asistenciales.

Cf.: Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones –Trabajar juntos, trabajar mejor–, Un nuevo marco para la coordinación abierta de las políticas de protección social y de inclusión en la Unión Europea, Bruselas 22.12.2005 /* COM/2005/706 final */p. 5-7.

Disponible en: *http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0706:FIN:ES:PDF.*

Referencias bibliográficas

Atkinson, T.; Cantillon, B.; Marlier, E. y Nolan, B. (2002), *Social Indicators. The EU and Social Inclusion*, Oxford.

Barnard, C. (2005), "EU Citizenship and the Principles of Solidarity", en Dougan y Spaventa (eds.), *Social Welfare and EU Law*, Hart, Oxford.

Behrendt, C. (2002), *Ziele und Instrumente der "offenen Koordinierung"*, en: Verband der Deutschen Rentenversicherungsträger (Federación de instituciones alemanas de seguros de pensión).

Betten, L. y Mac Devitt, D. (eds.) (1996), *The protection of fundamental social rights in the European Union*, La Haya.

Bossio Rotondo, J. (2008), *Los indicadores de la cohesión social en la Unión Europea. Resultados contradictorios, perspectivas inquietantes, contribuciones a la economía*.

Council of Europe (2005), *Concerted development of social cohesion indicators. Methodological guide*, Estrasburgo, Bélgica.

Daly, M. (2005), "Whither EU Social Policy. An Account and Assessment of Developments in the Lisbon Social Inclusion Process (2007)", *Journal of Social Policy*, Nº 37, ps. 1-19.

Dawson, M. (2009), "The ambiguity of social Europe in the open method of coordination", *European Law Review*, Nº 34, ps. 55-79.

Deakin, S. y De Schutter, O. (eds.) (2005), *Social Rights and Market Forces: Is the Open Coordination of Employment and Social Policies the Future of Social Europe*?, Bruylant, Bruselas.

De Búrca, G. (ed.) (2005), *EU Law and the Welfare State in Search of Solidarity*, Oxford University Press, Oxford.

European Commission (1995), *Social exclusion indicators*: *Problematic Issues,* Collective Paper issued from the Seminar on "Social Exclusion Indicators" held in Brussels.

– (2009a), *Social protection and social inclusion 2008: EU indicators*, Commission staff working document of october 2008, Luxemburgo.

parcelement

Elimina la filigrana digital ahora

– (2009b), *Joint Report on Social Protection and Social Inclusion,* Bruselas.

Giddens, Diamond y Liddle (coords.) (2006), *Global Europe, Social Europe,* Polity, Londres.

Hohnerlein, E. (2003), "Der internationale Schutz sozialer Grundrechte in Europa", en: *Zeitschrift für europäisches Sozial– und Arbeitsrechat* 2003, 17-27 (versión portuguesa: "A Proteção Internacional dos Direitos Fundamentais Sociais na Europa: A Carta Social e a Convenção dos Direitos Humanos do Conselho da Europa", en: Sarlet (ed.), *Direitos Fundamentais Sociais: Estudos de Direito Constitucional, Internacional e Comparado,* Río de Janeiro, ps. 263-300).

Nickless, J. (2002), *European Code of Social Security,* Short Guide, Estrasburgo.

Nußberger, A. (2007), "Soziale Rechte und soziale Standards auf internationaler Ebene" ("Derechos y estándares sociales a nivel internacional"), en Linzbach, Lübking, Scholz y Schulte (comps.), *Globalisierung und Europäisches Sozialmodell* (*Globalización y el modelo social europeo*), Baden-Baden.

OCDE (2004), *A System of Health Accounts*, París.

– (2009a), *Health Data 2009,* París.

– (2009b), *Statistics and Indicators for 30 Countries,* París.

Puetter, U. (2009), *Die Wirtschafts– und Sozialpolitik der EU*, Fakultas Universitätsverlag, Alemania.

Scharpf, F. (2002), "The European Social Model: Coping with the Challenges of Diversity", *Journal of Common Market Studies,* 40(4), ps. 649-652.

Schneider, M. (2007), *Indikatoren in der OMK im Gesundheitswesen und der Langzeitpflege. Gutachten des Bundesministeriums für Gesundheit* (*Indicadores en el MAC en salud y cuidados de larga duración. Informe del Ministerio Federal de Salud*), Basys.

Shaw, J. (ed.) (2000), *Social Law and Policy in an Evolving European Union*, Hart, Oxford.

Social Protection Committee (2001), *Report on Indicators in the field of Poverty and Social Exclusion* (Informe sobre indicadores en el área Pobreza y Exclusión Social), octubre.

Statistisches Bundesamt (2006), *Gemeinschaftsstatistik über Einkommen und Lebensbedingungen –Leben in Europa* (*Estadística comunitaria sobre ingresos y condiciones de vida - Vivir en Europa*), Alemania.

Trubek, D. y Trubek, L. (2005), "Hard and soft law in the construction of social Europe: the role of the open method of coordination", *European Law Journal,* vol. 11, Nº 3, ps. 343-364.

Weinert, R. (2009), *Die Rolle der Gewerkschaften in der europäischen Sozialpolitik. Was die offene Methode der Koordinierung bedeutet,* Sigma.

Witte, L. (2004), *Europäisches Sozialmodell und Sozialer Zusammenhalt: Welche Rolle spielt die EU?*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.

pdfelement

Elimina la filigrana digital ahora

pdfelement

Elimina la filigrana digital ahora

Capítulo VI

Autonomía económica y derechos del trabajo. Implicancias para el diseño y análisis de indicadores de género

María Nieves Rico y Flavia Marco Navarro

En América Latina, los últimos veinte años han supuesto dos cambios esenciales en la realidad de las mujeres: su incorporación masiva al mercado laboral y su reconocimiento como sujetos de derechos. Teniendo en cuenta la heterogeneidad de situaciones en los países, es posible afirmar que estas transformaciones han estado unidas, con más o menos dificultades, a cambios ideológicos y jurídicos, así como a la necesidad y la decisión por parte de las mujeres de alcanzar mayor movilidad y autonomía personal sobre el propio cuerpo, y sobre su participación pública (Subirats, 2008), en un proceso de individuación potenciado por la modernidad en el cual se produce la ampliación del espacio vital junto con la habilitación o poder de decisión y acción.

Según el Informe de Desarrollo Humano del 2007/2008 (PNUD, 2007), si se considera –a partir de datos de 2005– la estimación de los ingresos medios de varones y mujeres, ni un solo país en el mundo ha alcanzado la igualdad de recursos económicos entre ambos sexos. Precisamente, uno de los aspectos más devaluados de la ciudadanía de las mujeres es el ejercicio de su ciudadanía económica con importantes efectos sobre sus opciones y posibilidades de alcanzar autonomía y superar la pobreza. Ambos están estrechamente vinculados con las dificultades para acceder a un trabajo remunerado de calidad y permanecer en él, pero también con otras constricciones determinadas por las responsabilidades domésticas y de cuidado que las mujeres, sobre todo las más pobres, asumen de acuerdo con la división sexual del trabajo vigente en nuestras sociedades.

En este capítulo se aborda el empleo y la autonomía económica de las mujeres[1], considerando un enfoque de derechos y el

[1] El concepto de autonomía, según ya lo planteó Schrijvers (1985), puede dividirse en cuatro categorías: política, física, económica y sociocultural. Estas están fuertemente interrelacionadas entre sí; por ejemplo, tener independencia o autonomía económica contribuye a tener mayor libertad con respecto al propio cuerpo

Elimina la filigrana digital ahora

ejercicio de la ciudadanía, reflexionando a partir de ambos fenómenos sobre las diferencias entre lo que medimos y lo que se aspira como objetivo de equidad y de igualdad, y las complejidades que se deben tener en cuenta –muchas de ellas vinculadas con las relaciones de poder que subyacen a las relaciones entre varones y mujeres– al momento de proponer, diseñar y analizar indicadores de género. El acceso de las mujeres a un trabajo remunerado de calidad no solo es un imperativo de la igualdad y la justicia, sino que también eleva la eficiencia económica e impacta en la distribución de los recursos. En este marco, la hipótesis que planteamos es que el trabajo remunerado es un requisito para la autonomía económica, pero no la garantiza *per se*. Sin embargo, al mismo tiempo las mujeres necesitan más autonomía y poder para conquistar una auténtica igualdad. Sostenemos entonces que el empleo traerá como consecuencia una mayor autonomía económica para las mujeres dependiendo de una serie de variables tales como la calidad del empleo, las circunstancias de ejercicio del derecho al trabajo, las características y el alcance de las políticas sociales –tipos de contingencias que cubren, magnitud de la redistribución que posibilitan–, la respuesta pública a las necesidades de *compatibilizar* las demandas del trabajo con las demandas del hogar, las dinámicas familiares y una serie de factores subjetivos, tales como el grado de renunciamiento o de sacrificio a que estén dispuestas las mujeres a favor de sus familiares, sobre todo de sus hijos y en definitiva el abanico de opciones con que cuenten.

Hay evidencias previas que nos motivaron a esta formulación. Por ejemplo, Marca y López (2006) muestran que en la ciudad boliviana del Alto, hay mujeres con jornadas de trabajo de 14 horas, que forman parte de un hogar bi-parental, en algunos casos con la pareja masculina desempleada y en otros no, y que el rol de proveedora exclusiva no les significa ni mayor poder en la familia, ni más disposición de su tiempo y tampoco de sus ingresos, pues todo lo que ganan está afectado por –y es destinado a– las necesidades de subsistencia del hogar. También en Bolivia otro estudio

pdfelement

---

y a la dirección de la vida. Asimismo, la autonomía sociocultural, es decir, el acceso y control de los recursos culturales y la información, el derecho a una identidad independiente y al reconocimiento del valor propio, y la autonomía económica son necesarias para la autonomía política. Esta interdependencia se expresa con claridad en las bajísimas tasas de participación de las mujeres de la región en los órganos de decisión política.

Elimina la filigrana digital ahora

(Escobar de Pabón, 2003) muestra, sobre la base de un análisis de las encuestas de hogares de la década de los noventa, que la masiva participación económica femenina no debe de por sí llevarnos a juicios optimistas, puesto que si bien es un avance, se da en condiciones de segregación y discriminación crecientes, y ha supuesto un aumento de responsabilidades –pagadas, además de las domésticas no remuneradas– para las mujeres, sobre todo en los estratos más pobres donde incluso su calidad de vida podría haber empeorado. En el mismo sentido, un estudio sobre el empleo en la floricultura en Ecuador (Maldonado, 2004) muestra que la remuneración de las mujeres está destinada a las necesidades del hogar –salud, educación, alimentación–, dando lugar incluso a que otros miembros del mismo puedan ahorrar, pero ellas no.

Cabe preguntarse entonces: ¿qué autonomía económica puede haber si los ingresos están predestinados a cubrir las necesidades básicas, mayormente de otras personas? ¿Qué "liberación" es aquella que debido a la continuidad de los modelos sexistas de reparto del trabajo ha aumentado la carga total de trabajo (mercantil+doméstico+de cuidado) de las mujeres?… Y cómo se amplían estas preguntas en el actual contexto de la crisis financiera y económica que nos afecta globalmente.

pdfelement

1. Entre los datos y el discurso: los indicadores de género

De manera sintética, se puede afirmar que los indicadores de género son herramientas cruciales para medir los cambios en las relaciones de género y los avances o retrocesos en términos de igualdad y de ejercicio de derechos. Su cálculo debe hacerse –siempre que sea posible y pertinente– para mujeres y varones, aunque la situación de estas puede tener también como parámetro la de los varones de un mismo país, así como la de las mujeres de otros grupos poblacionales o de otros países (CEPAL, 2006). Como es obvio, los indicadores requieren de *estadísticas de género*, las que no se limitan a la desagregación de los datos por sexo, pero que la requieren, puesto que estas estadísticas deben incorporar la perspectiva de género en todas las etapas de su elaboración, incluyendo el diseño de los marcos conceptuales, de los instrumentos de recolección, la capacitación del personal que recolecta, valida y procesa la información, hasta el análisis de los resultados (Milosavljevic, 2007).

Los objetivos de la equidad de género, ya sea identificados por los diagnósticos, impulsados por el movimiento de mujeres o asu-

Elimina la filigrana digital ahora

midos como tales por compromisos y convenios internacionales firmados por los gobiernos de la región[2], muchas veces no son parte de la agenda pública y política precisamente por su falta de visibilidad estadística. Los indicadores son de gran utilidad para identificar, mostrar y analizar la magnitud de una situación de desigualdad o inequidad, así como la contribución que realizan las mujeres al desarrollo de los países en distintas áreas, la distribución de los recursos y los beneficios que obtienen de las políticas públicas implementadas; también sirven para orientar la toma de decisiones y los proyectos y programas, para su evaluación, e incluso para la identificación de las causas de la inequidad de género en un fenómeno determinado o recorte específico de la realidad social, cultural, política o económica de los países y de la región (CEPAL, 2006).

Al observar los indicadores de tasa de participación económica, en general se puede ver que –a pesar de las insuficiencias en el registro– los países andinos tienen las más altas tasas de participación femenina de la región. Sin embargo, sería demasiado aventurado sostener que en ellos las mujeres sean más autónomas que en otros países, como en Chile, por ejemplo, que tiene tasas de actividad económica de las mujeres más bien bajas. Especialmente Bolivia tiene, desde muy tempranamente, tasas de inserción laboral altísimas, siendo el país más pobre de la sub-región andina y uno de los más pobres del continente. Las mujeres trabajan porque lo necesitan, no tienen opción.

Esta aproximación muestra los desafíos analíticos que presentan los indicadores de género más allá de una primera lectura, muchas veces complaciente frente a los avances, y al mismo tiempo la necesidad de que ellos den cuenta de la complejidad de los procesos de discriminación y exclusión, evitando la tentación de

pdfelement

[2] Con la cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer de Beijing, en 1995, la desigual situación laboral de mujeres y hombres se convierte en materia de agenda pública. A los acuerdos internacionales anteriores y posteriores a esa fecha, ya existentes en la materia, en el año 2008 se sumó que las Naciones Unidas anunciaron una nueva meta del milenio: "lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos, en particular para las mujeres y los jóvenes", como parte del primer objetivo de desarrollo sobre la erradicación de la pobreza extrema. Se espera que esto signifique que los países centren esfuerzos en el mejoramiento del mercado laboral que en América Latina resulta ser el principal mecanismo para la reducción de la pobreza y la redistribución de la riqueza.

Elimina la filigrana digital ahora

conclusiones que no responden a la realidad, por más gráficas y explicativas que parezcan a primera vista.

A esto se suma la convicción de que los indicadores económicos, laborales y sociales disponibles que se han venido utilizando comúnmente, si bien son empíricamente útiles para partir de ellos en un determinado momento, fueron diseñados para la realidad de un mercado estructuralmente diferente, con actores y demandas distintas en materia de política, y reflejan situaciones superadas o por lo menos sumamente cambiantes. Por estos motivos enfrentamos un desencuentro importante entre estos tres componentes: mercado, actores y política. Los indicadores de género y un análisis desde esta perspectiva son un decidido aporte en el camino de acercarlos. Además constituyen una herramienta que permite un análisis más minucioso respecto a las oportunidades en el mercado laboral que se abren para las mujeres, el ejercicio de su ciudadanía económica y las expectativas de lograr una mayor igualdad de género. Es aquí donde hacemos énfasis en la ecuación "calidad del trabajo-calidad de vida".

2. Las condiciones de ejercicio del derecho al trabajo

pdfelement

Como lo sostienen distintos autores, un rasgo clave de la modernidad es la centralidad del trabajo, entendido como eje de integración social, constructor de sentido para la vida personal, espacio privilegiado para la participación ciudadana y motor del progreso material; incluso se ha situado el trabajo en el centro de la naturaleza humana, de la teleología humana (la persona se expresa en sus obras) y de las relaciones sociales (Hopenhayn, 2001). Pero este rol protagónico del trabajo, que la modernidad le asignó como centro de la integración social, en realidad no fue/es así en la experiencia de las mujeres, y además hoy tiende a dejar de ser ese centro o a diversificarse ante otras formas de integración y reconocimiento en un mundo en donde el trabajo se va haciendo más discontinuo, precario y escaso.

En este contexto, surge como pregunta clave: ¿hasta qué punto trabajar (remuneradamente) constituye hoy un elemento "emancipador" para las mujeres?

Una importante contribución del enfoque de género al análisis del trabajo como actividad humana es la consideración de que detrás de este concepto están tanto las actividades remuneradas que se realizan en el marco del mercado (que eran/son las que

Elimina la filigrana digital ahora

están presentes tradicionalmente en los análisis) como aquellas no remuneradas que se despliegan en el ámbito de la familia y en el espacio público comunitario. Incluso algunas economistas feministas (Benería, 2003) sostienen que para ser más precisos se debe contemplar bajo el concepto de trabajo los siguientes sectores: el de subsistencia, el doméstico, el informal y el voluntario, además del tradicional de empleo formal. En esta dirección, es posible afirmar que superando la tradicional definición, utilizada tanto en la medición, a través de indicadores laborales clásicos, como en la formulación de políticas, todas (o casi todas para no ser maximalistas) las mujeres son "económicamente activas", dejando así de omitir gran parte del trabajo que realizan cotidianamente.

La equiparación del trabajo con el empleo es propia del capitalismo industrial, que muy convenientemente para su funcionamiento consideró actividad económica a todo lo que atribuyó valor mercantil, dejando fuera una serie de actividades socialmente útiles y necesarias –como el trabajo de crianza, cuidado y doméstico– que resultan ser –como correlato de la división sexual del trabajo imperante– realizadas principalmente por mujeres. A las exclusiones capitalistas, en las últimas décadas se suman una serie de cambios tales como algunos impactos negativos de la globalización, reformas flexibilizadoras de hecho y de derecho en los mercados laborales y los programas de ajuste estructural que hacen que la entrada masiva de las mujeres al empleo coincida con estos cambios y se vea afectado seriamente el ejercicio de una serie de sus derechos.

En estas circunstancias, en América Latina el comportamiento del mercado laboral se ha visto afectado en las últimas décadas por la presencia cada vez más notable y demandante de las mujeres[3],

[3] De hecho en su mayor parte el crecimiento de la fuerza de trabajo observado en la región obedece principalmente a que continuó la tendencia, iniciada en las décadas anteriores, a la acelerada incorporación de las mujeres al mercado laboral. El alza de su tasa de participación entre 2002 y 2005 (del 55,5% al 58,1%) superó ampliamente la de los varones (del 82,7% al 83,2%). Por su parte, la reducción del desempleo urbano no modificó las brechas entre hombres y mujeres. Efectivamente, las tasas de desempleo siguieron siendo más altas en el caso de las mujeres y las disminuciones observadas en el periodo favorecieron en mayor medida a los varones. Además, es notable que la diferencia de 1,1 puntos porcentuales entre las tasas de desocupación femenina y masculina en 1990 se convirtió en una brecha de casi 4 puntos porcentuales quince años después (*www.cepal.org*).

parlement

Elimina la filigrana digital ahora

quienes ejercen presión sobre él y desafían la eficiencia y los objetivos de los proyectos, programas y políticas que se están ejecutando para mejorar la preocupante situación actual (Rico y Marco Navarro, 2006). Este hecho se vio potenciado por las tensiones, cada vez más documentadas, entre el trabajo productivo y el reproductivo que afectan seriamente la calidad de vida de las mujeres, su salud y también su autonomía, pues al determinar que no tengan tiempo disponible hacen que en definitiva dispongan cada vez menos de sus propias vidas y sus opciones se limiten cada vez más. Frente a esta realidad, se habla ya de la pobreza de tiempo, como una de las tantas dimensiones que debieran ser incorporadas en las mediciones de pobreza en pos de una definición más multidimensional y comprensiva de la misma. Precisamente esta es una muestra más de la interdependencia de las distintas categorías de autonomía mencionadas anteriormente. La carencia de tiempo condiciona la falta de autonomía personal incidiendo también, por ejemplo, en la falta de autonomía política de las mujeres, pues dada su carga de trabajo total (productivo más reproductivo) no les queda tiempo para dedicarse a las actividades políticas, al margen de que sean discriminadas en este ámbito, lo que es otro elemento disuasorio de su participación.

No resulta fácil evaluar unidireccionalmente los efectos que han tenido estos cambios sobre las propias mujeres, sobre la política y sobre la sociedad, ya que a menudo son contradictorios y encubren crisis de distinta índole que nos confrontan. Su exploración empírica es incipiente. Un buen desarrollo de los indicadores de género y un análisis que supere los supuestos tradicionales permitirían precisamente hacer un seguimiento del comportamiento de hombres y mujeres, además de ir identificando los nudos y nichos de desigualdad, así como aquellos ámbitos donde se potencia o se inhibe el ejercicio de derechos.

Si bien el acceso al trabajo remunerado, o en general a cualquier forma de actividad económica que permita la generación de ingresos, es una variable significativa para medir la emancipación de las mujeres, la incorporación o acceso al mercado de trabajo es solo un aspecto de la posibilidad de autonomía personal. Existen –junto a los niveles de desempleo– otros factores importantes que hacen a la "calidad" del empleo, como son las condiciones salariales y laborales en las que se ejerce ese trabajo, las que son determinantes de la posibilidad de ejercer los derechos económicos. Entre estas se encuentra la brecha salarial, la segmentación verti-

pdfelement

Elimina la filigrana digital ahora

cal y horizontal, el acoso sexual y el hostigamiento laboral, los obstáculos para desarrollar trayectorias ascendentes y la alta proporción de mujeres empleadas en trabajos de baja productividad así como en el sector informal. Todos estos problemas se han podido identificar, visibilizar y denunciar gracias a la disponibilidad, cada vez mayor, de indicadores y estadísticas de género.

Es así que los indicadores sociales más tradicionales dan cuenta de la baja calidad de los empleos; por su parte, los indicadores de género posibilitan una visión más integral de este fenómeno. En efecto, la calidad de empleo se relaciona con indicadores como cobertura de la seguridad social, nivel de remuneraciones, estabilidad del puesto de trabajo, tipo de contrato y acceso a la capacitación. Esta visión tradicional omite un gran componente de la calidad del empleo que es la equidad. ¿Por qué calificar una ocupación como de calidad, aun cuando tenga estabilidad laboral y cobertura previsional, si en ella la trabajadora gana un tercio menos que un par varón? ¿O es víctima de acoso sexual; o tiene denegada la posibilidad de hacer una carrera profesional, porque hay un techo invisible pero infranqueable, acompañado de "murallas de cristal" y "suelo pegajoso"[4]; o no tiene el mismo acceso que sus colegas varones a la capacitación que brinda la empresa? (Rico y Marco Navarro, 2006).

Generalmente nos sometemos a la "tiranía de los promedios" y se realizan aseveraciones desde ese lugar, sin considerar desagregaciones y matices respecto de las desigualdades de remuneración donde el sexo del trabajador se convierte en un criterio de fijación de salarios. Pero aun teniendo las mujeres en todos los países ingresos muy inferiores a los de los varones[5], cabe destacar que las desigualdades entre mujeres son superiores a las que se establecen en

pdfelement

[4] Figuras literarias para expresar la segmentación vertical, horizontal y las dificultades para ascender.

[5] La brecha salarial de género, que representa un componente de discriminación evidente, no solo se observa al analizar los datos provenientes de distintas fuentes estadísticas donde queda claro que la brecha aumenta cuando más años de instrucción tienen las trabajadoras, sino que está presente en la percepción de varones y mujeres como lo indica el Latinobarómetro del año 2006, donde independientemente de las ocupaciones que tengan, en torno al 50% de las y los trabajadores de 18 países de la región creen que en su país no se otorga a las mujeres las mismas oportunidades que a los varones de ganar el mismo salario, mostrando las mujeres un porcentaje mayor (Rico, 2008).

Elimina la filigrana digital ahora

los varones entre sí. Igualmente hay importantes diferencias en la jornada laboral medida en horas semanales según el tipo de actividad que las trabajadoras llevan a cabo (CEPAL, 2007). Asimismo, los estudios dejan claro que para las mujeres su pertenencia a distintos niveles de ingresos hace una diferencia significativa en cuanto a su inserción en el mercado laboral; la participación femenina aumenta significativamente en los estratos de mayores ingresos mientras que en el caso de los varones permanece constante. Esto da pie a la consideración de brechas importantes entre mujeres que no hay que desdeñar en pos de la construcción de una igualdad extendida, o en la consideración de la capacidad de agencia –en el sentido de Sen– y autonomía de los distintos sectores sociales[6].

En cuanto a la segmentación laboral, se podría afirmar que es un correlato de la división sexual del trabajo existente en el interior de los hogares que está presente en el mercado laboral. Este hecho que se hace patente cuando se analiza el trabajo o servicio doméstico remunerado, en el contexto del mercado, junto con el no remunerado realizado en los hogares (CEPAL, 2007), encontrándose en ambos una representación de más del 90% de mujeres (ver gráfico 1) y un importante factor de riesgo para la pobreza de las mujeres y sus hogares, ya que en los hogares indigentes y pobres las mujeres que se dedican principalmente a estas dos actividades, sumadas entre sí, tienen una presencia porcentual superior a las mujeres de las otras ocupaciones, hecho que se revierte en el caso de los hogares no pobres donde tienen la menor presencia (ver gráfico 2).

Esta visión de la calidad del empleo –que incluye aspectos de equidad e igualdad– y de las limitaciones del trabajo remunerado en relación a la autonomía de las mujeres es una clara muestra de la interdependencia y de la integralidad de los derechos humanos. En efecto, no hay pleno goce del derecho al trabajo si no se ha podido elegir en qué trabajar[7], si se limitan las posibilidades de

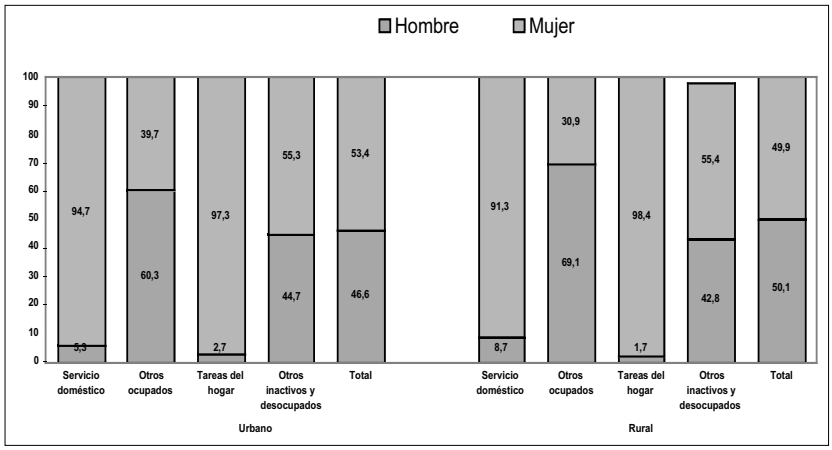
pdfelement

[6] Avanzar más allá del análisis de los promedios poblacionales considerando la existencia de desigualdades cruzadas que requieren de variadas desagregaciones contribuye también a incorporar el enfoque de derechos humanos con su perspectiva de igualdad y no discriminación en las políticas públicas.

[7] Desde el enfoque de capacidades desarrollado por Sen (1989), el poder elegir las opciones disponibles para realizar una elección y los elementos para elegir efectivamente y de manera autónoma son factores que se deben considerar en el momento de evaluar si hay igualdad o no en una sociedad determinada.

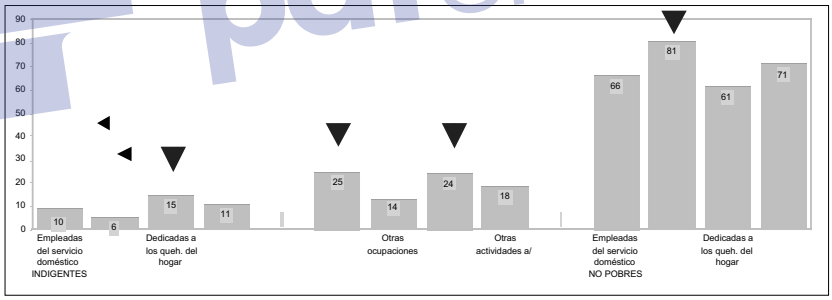
Elimina la filigrana digital ahora

Gráfico 1. América Latina (promedio simple 16 países urbanos y 15 países rurales): Población de 15 años y más por sexo, según tipo de actividad, alrededor de 2008 ***(en porcentajes)***



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de encuestas de hogares de los respectivos países.

Gráfico 2. América Latina (promedio/a simple 14 países): Población femenina de 15 años y más, según tipo de actividad y situación de pobreza, zonas urbanas, alrededor de 2008



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de encuestas de hogares de los respectivos países.
a/ Países en el promedio: Argentina, Bolivia(est. Plurinacional de), Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay
b/ el 100% está dado por cada actividad.

una movilidad ascendente o no se recibe a cambio una remuneración que garantice cierto nivel de vida, de libertad y de autonomía.

A pesar de la heterogeneidad de los mercados laborales en los países de América Latina y en los distintos sectores de la economía, en los últimos años se conjugan en ellos la oferta de empleos

Elimina la filigrana digital ahora

precarios, atípicos y flexibles, producto de las nuevas formas de organización del trabajo –y que muestran una tendencia declinante en la estabilidad del empleo–, con la demanda de parte de las mujeres de trabajos que les faciliten el cumplimiento tanto del trabajo doméstico y familiar, como del trabajo remunerado (Díaz, 2000), lo que muchas veces significa ingresar y no salir de la "informalidad". Esto, en vez de ir en pos de la igualdad para varones y mujeres, reproduce la discriminación que hasta ahora han sufrido estas últimas en el mercado laboral, e incluso muchas veces la profundiza en un contexto donde los cambios ocurridos han modificado en cierta medida los precarios equilibrios privados anteriores entre varones y mujeres, y, a través de ellos, el conjunto de la vida social.

Es aquí donde surgen nuevas preguntas: ¿cuáles son las nuevas exigencias que supone para las mujeres la entrada masiva en el mercado de trabajo? Conocemos muchas de las ventajas que ha producido, pero en la actualidad es evidente que ha generado nuevas cargas y nuevas carencias, que dan lugar a preguntarse: ¿qué otros derechos económicos y sociales se ven afectados por estas condiciones limitadas de ejercicio del derecho al trabajo?

La incorporación al mundo del trabajo remunerado implica un cuestionamiento a la tradicional división de roles en la medida que cada vez más mujeres salen del espacio de lo doméstico y aportan significativamente a los presupuestos familiares, produciendo una ampliación de sus papeles sociales. Pero debido a que no se ha producido con la misma magnitud e intensidad un ingreso determinante de los varones en la esfera doméstica, ni tampoco el Estado o el mercado han sido capaces de ofrecer soluciones a las necesidades derivadas de la reproducción, las mujeres siguen estando directa o indirectamente a cargo del trabajo no remunerado en el interior de los hogares. Frente a esto, requieren desarrollar estrategias, entendidas como las formas particulares de articulación de recursos, tiempo y decisiones para el logro de una meta; en este caso: armonizar las demandas de ambos mundos. En general, los estudios cualitativos indican que estas estrategias no responden a un principio de solidaridad en el interior de los hogares, sino que, por el contrario, suelen ser una fuente de conflicto e incluso, en ocasiones, de violencia.

Otra pregunta que surge es si estas estrategias no son en definitiva nuevas –o no tan nuevas– formas o dimensiones de empobrecimiento para las mujeres, siendo una de ellas, la cual está

pdfelement

Elimina la filigrana digital ahora

recientemente explorada, la "pobreza de tiempo" para cuyo análisis el indicador "reparto de la carga doméstica" resulta esclarecedor.

Las encuestas de uso de tiempo, ya sea como estudios especiales o vinculadas a encuestas de hogares y de empleo que se están aplicando crecientemente en América Latina, son la fuente para el cálculo del indicador de reparto de la carga doméstica. Por el momento, por la diversidad de metodologías utilizadas, estas encuestas no son comparables entre países, pero a manera de muestra se presentan los siguientes tres cuadros con datos recientes para Argentina, Bolivia y Ecuador, los cuales permiten dar cuenta de la pobreza de tiempo que afecta a las mujeres y la desigual repartición de los trabajos de cuidados y domésticos en el interior de los hogares. Asimismo, permite vislumbrar –en la medida que el tiempo es el gran articulador de la experiencia humana– cómo la construcción del tiempo social e individual está estrechamente vinculada con la construcción del trabajo dentro y fuera del ámbito doméstico.

Cuadro 1. Tasa de participación y tiempo promedio de trabajo por participante por sexo, Argentina (2005)

	Total			Mujeres			Hombres		
Tipo de trabajo	Tasa de particip. %	Tiempo simple hs.	Tiempo c/simultan. hs.	Tasa de particip. %	Tiempo simple hs.	Tiempo c/simultan. hs.	Tasa de particip. %	Tiempo simple hs.	Tiempo c/simultan. hs.
En el mercado	45,9	08,26	09,00	36,7	07,43	08,09	58,3	08,59	09,39
Doméstico	80,6	02,42	03,08	92,6	03,18	03,51	65,8	01,4	01,53
Cuidado de niños/as y ancianos/as	25,9	02,42	03,34	30,9	03,07	04,07	19,6	01,52	02,3

Fuente: Rodríguez (2007), según DGEC.

Cuadro 2. Participación de mayores de 12 años en cuidado de niñez y ancianidad, por sexo y área de residencia, en porcentajes, Bolivia (2001)

	Hombres	Mujeres	Total
Total nacional	35,6	56,0	42,2
Urbano	35,5	54,5	45,5
Rural	35,9	59,0	47,4

Fuente: Encuesta Continua de Hogares, noviembre y diciembre.

pdfelement

Elimina la filigrana digital ahora

Cuadro 3. Tasa de participación de mayores de 12 años y tiempo semanal de cuidado de niños, por sexo y provincias seleccionadas, Ecuador (2005)

	Chimborazo		Esmeraldas		Quito	
	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres
Tasa de participación (%)	40,5	24,13	5054	15,2	36,59	26,14
Tiempo semana (horas)	7,40	4,53	7,46	4,52	8,50	5,05

Fuente: Encuesta de Uso de Tiempo, Ecuador.

Como puede suponerse, la ausencia de autonomía económica está íntimamente ligada a la pobreza. Incluso en aquellos países donde se ha avanzado en la igualdad de condiciones entre varones y mujeres en distintos ámbitos, la pobreza constituye el límite con el que choca el ejercicio de los derechos de ciudadanía.

Las estimaciones disponibles sobre América Latina para el año 2005 indican que en ese año un 39,8% de la población de la región se encontraba en situación de pobreza. La extrema pobreza o indigencia abarcaba, por su parte, a un 15,4% de la población, por lo que el total de pobres ascendía a 209 millones de personas, de las cuales 81 millones eran indigentes (CEPAL, 2007)[8]. Al examinar quiénes son los pobres, se observa que hay un mayor número de mujeres que de varones, relación que ha experimentado un aumento no menor desde el año 2002 (ver gráfico 3).

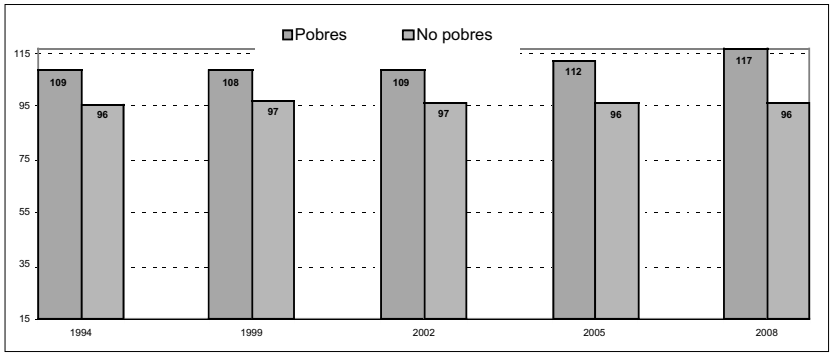
La pobreza es justamente otro fenómeno que muestra la necesidad de que los indicadores de género den cuenta de la complejidad de los procesos de exclusión y discriminación frente a las limitaciones de los indicadores sociales tradicionales. La evidencia en este sentido es robusta, por ejemplo, si en lugar de medir la pobreza por ingresos a nivel de los hogares (con el supuesto, entre otros, de que hay una distribución equitativa de recursos en su interior), se hiciera a nivel de individuos, podríamos observar que hay una proporción mucho más alta de mujeres que varones en esa situación, y que incluso podríamos hablar de "mujeres pobres" –en un sentido amplio y muy poco ortodoxo– en hogares ricos (ver gráficos 4 y 5).

[8] Hay que indicar que estos porcentajes de pobreza disminuyeron hasta el año 2008, a partir del cual se proyecta que con motivo de la crisis alimentaria y de la crisis financiera el número de varones y mujeres en situación de pobreza e indigencia volverá a aumentar.

pdfelement

Elimina la filigrana digital ahora

Gráfico 3. América Latina (promedio simple países): Relación/a entre el número de mujeres y hombres en la población de 20 a 59 años, según condición de pobreza, zonas urbanas, alrededor de 1994 a 2008

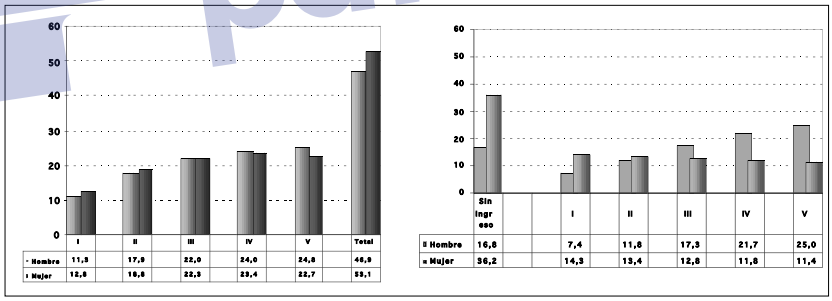


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de encuestas de hogares de los respectivos países.
a/ índice de feminidad ajustado según la estructura de edad y sexo.

América Latina (promedio simple 14 países)

Gráfico 4. Distribución por sexo en quintiles de ingreso per-capita del hogar, población urbana de 15 años y más, alrededor de 2008

Gráfico 5. Distribución por sexo en quintiles de ingreso individual de las personas, población urbana de 15 años y más, alrededor de 2008



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de encuestas de hogares de los respectivos países.

Asimismo, las dificultades que enfrentan las mujeres para acceder y permanecer en un trabajo remunerado de calidad están vinculadas, como se ha dicho, con la división sexual de los roles y los trabajos de cuidado y doméstico que se les asignan culturalmente. De ahí que quienes no pueden "delegarlo" en sus parejas varones o por medio del servicio doméstico, redes familiares o

Elimina la filigrana digital ahora

comunales, no cuentan con servicios estatales de apoyo o no tienen la necesidad imperiosa de una remuneración, se dediquen únicamente a los quehaceres del hogar. La tasa de actividad doméstica de las mujeres de 15 años y más alcanza en el año 2005 a un 40% de las mujeres urbanas y a un 53% de las rurales. Esto quiere decir que un importantísimo porcentaje de la población femenina, sobre todo la que pertenece a hogares pobres, no tiene ingresos propios, con la consecuente dependencia económica y los déficits sociales y de ejercicio de derechos que esto tiene en nuestras sociedades. Precisamente el cálculo de este indicador de "sin ingresos propios"[9] desarrollado en la División de Asuntos de Género de la CEPAL –más allá del interesante debate metodológico, conceptual y político que conlleva– ha permitido en la región una perspectiva diferente en el análisis de la pobreza y la autonomía económica de las mujeres.

Pero las mujeres no solo son en determinadas circunstancias más vulnerables a situaciones de pobreza que los varones, sino que son un aporte fundamental al ingreso familiar que contribuye a mitigar la pobreza en la región. En una realidad donde la provisión económica de los hogares ha dejado de recaer exclusivamente en manos de los varones, según estudios de la CEPAL, si se analiza el aporte monetario que realizan las cónyuges en hogares biparentales en América Latina, es posible concluir que este permite que disminuya la proporción de hogares pobres urbanos en un promedio de 9 puntos porcentuales.

Por último es importante destacar que en la problemática de la pobreza se aprecian claramente las potencialidades de los indicadores de género, que, contrariamente a algunas críticas, no se limitan a visibilizar las desigualdades entre mujeres y varones, obviando otras fuentes importantes de desigualdad. Así, las sinergias entre pobreza, área de residencia y la desigual distribución de oportunidades, recursos, tiempo y poder posibilitan el análisis de brechas intra-genéricas, por una parte, y la identificación de las élites femeninas, por la otra. Un ejemplo de ello es el progreso educativo de las mujeres urbanas que contrasta con la persistencia del analfabetismo de las mujeres rurales e indígenas. Pero al mismo

[9] El indicador está disponible en el sitio web de la CEPAL: *http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?idAplicacion=11&idTema=212&idIndicador=1292.*

Elimina la filigrana digital ahora

tiempo, las mujeres urbanas, a pesar de superar los años de educación de los varones, reciben salarios inferiores en el mercado laboral y siguen a cargo del trabajo reproductivo, aun cuando en el hogar se cuente con una empleada doméstica (Montaño, 2007).

3. ¿Qué se ha hecho desde el Estado?

En estas últimas décadas, las mujeres se han preparado para el trabajo remunerado (incluso las jóvenes de hoy tienen mayores niveles de educación que sus pares varones), han ingresado masivamente al mercado laboral no solo ante las necesidades económicas, sino debido a la decisión de ampliar sus fronteras, ante los obstáculos presentes han aceptado condiciones laborales deficitarias, han desarrollado una voluntad mayor de autonomía y de incidencia en la cultura organizacional, denunciando el acoso sexual y laboral, presionando por trayectorias ascendentes y por capacitación. También han sido un elemento de presión para el ejercicio de los derechos económicos, han ido construyendo una identidad como trabajadoras y han desarrollado estrategias –costosas en tiempo, salud física y mental y dinero para ellas mismas– para lograr cumplir con todas las demandas sociales que las aprisionan entre lo doméstico y lo público. Asimismo, su accionar ha llevado, desde una dimensión subjetiva, a un proceso de "desencantamiento del trabajo", tal como tradicionalmente se lo concibe, contribuyendo a sustraerle esa sobre-significación que la modernidad y el pensamiento masculino/patriarcal le ha dado durante más de dos siglos.

En este contexto, donde queda claro el impacto transformador del trabajo de las mujeres, nos preguntamos: ¿qué respuestas han dado la sociedad en su conjunto, los gobiernos, la política y el mercado frente a esta realidad? y ¿cómo han contribuido o contribuyen los indicadores de género a los procesos de adopción de decisiones?

Desde la concepción de un modelo de Estado proactivo, su rol es crucial para alcanzar una mayor equidad de género en el ámbito laboral en tres áreas de acción claramente delimitadas: la primera, el propio Estado como empleador, considerando que un porcentaje altísimo y creciente de los funcionarios públicos son mujeres; la segunda, en su papel de legislador, asegurando a toda la población sin distinciones el ejercicio de sus derechos y la protección frente a cualquier hecho de discriminación directa o indi-

pdfelement

Elimina la filigrana digital ahora

recta, entre otros. La tercera tiene relación con los proyectos y programas públicos en el ámbito económico-laboral priorizados y formulados con el objetivo de que a la vez que se produce un mayor crecimiento se alcancen mayores niveles de igualdad y de calidad de vida para la población. Sin embargo, hay que destacar que cuando mayor atención empieza a concitar en América Latina la equidad de género en el empleo, menor es el poder del Estado –frente al gran protagonismo del mercado– para influir en la generación de empleo de calidad y en promover la igualdad entre varones y mujeres en el acceso y en las trayectorias laborales.

En este contexto, en primer lugar, habría que decir que en la mayoría de los casos ni los marcos institucionales ni las políticas públicas incluyeron en su formulación una reflexión sobre el significado de los cambios de los cuales las mujeres eran y son portadoras. En ocasiones, incluso se consideró todos estos fenómenos como coyunturales, y continuaron prevaleciendo las nociones y estereotipos culturales de hombre proveedor y mujer responsable de la reproducción (naturalizando la división sexual del trabajo), viviendo en estructuras familiares armónicas donde los ingresos son distribuidos homogéneamente –sin conflictos de poder– entre sus miembros. Estas imágenes están claramente caducas; el prototipo de trabajador, al que también se aspiraba –con contrato indefinido, estable, de jornada completa y con seguridad social–, que además era varón y tenía una mujer a cargo exclusivamente de su cuidado, del de los hijos y del hogar, que le permitía insertarse de mejor manera en el mercado laboral, ha dejado de estar vigente[10]. No obstante, este supuesto sigue estando detrás de la mayoría de las políticas y programas de empleo que se llevan a cabo en la región. Por otra parte, hasta los años setenta el perfil típico de la trabajadora era una mujer joven, soltera, sin hijos y con poca educación que se retiraba cuando contraía matrimonio o tenía hijos, mientras que en la actualidad es una mujer adulta, casada, con hijos y con mayor educación, con trayectoria laboral continua y desafíos cotidianos para cumplir con sus roles domésticos y laborales (Rico y Marco Navarro, 2006).

Estos estereotipos y los mandatos de género a que responden se encuentran también presentes en la percepción de buena parte

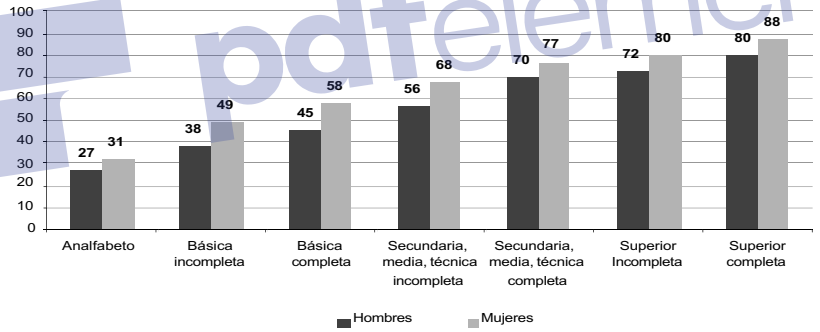
[10] Así lo muestran los indicadores de género por país y a nivel regional que se pueden ver en: *www.cepal.org/mujer*.

Elimina la filigrana digital ahora

de la población, aun cuando cada vez se alejen más de la realidad, frenando un más efectivo control social sobre el Estado en estas materias y la articulación de demandas de políticas públicas. Tal como se observa en el gráfico 6, con datos del Latinobarómetro y considerando a las personas de 25 años o más –en el entendido que la gran mayoría de las personas a esa edad ya han egresado del sistema educativo, y por lo tanto corresponde al máximo nivel educacional que probablemente alcance a lo largo de su vida–, en todos los niveles educacionales las mujeres están más en desacuerdo que los varones con la frase: "Es mejor que la mujer se concentre en el hogar y el hombre, en el trabajo", pero cuanto mayor es el nivel educacional, tanto en varones como en mujeres, mayor es el rechazo a dicha afirmación, encontrándose una brecha sumamente significativa entre aquellos que se consideran analfabetos y los que han completado la educación superior.

Gráfico 6. América Latina (18 países): Opinión sobre roles de varones y de mujeres, personas de 25 años o más, según sexo y nivel de estudios, 2004.

P: "Es mejor que la mujer se concentre en el hogar y el hombre, en el trabajo".
(Porcentaje: personas "muy en desacuerdo" o "en desacuerdo")



Fuente: CEPAL, Tabulaciones especiales Latinobarómetro, 2004.

Para muchas personas, incluso tomadores de decisiones, el trabajo remunerado de las mujeres sigue siendo una fuente de ingresos secundarios o suplementarios, mientras que la información empírica disponible indica que en cuantiosos hogares las mujeres son las únicas o principales generadoras de ingresos, situación más evidente cuando son hogares de jefatura femenina.

Lo anterior se condice con el hecho de que, en términos generales, se observa que los programas gubernamentales de trabajo

Elimina la filigrana digital ahora

dirigidos a las mujeres en América Latina tienen muy escaso presupuesto, reducida cobertura, son focalizados (trabajadoras rurales, jefas de hogar, microempresarias) y no logran revertir los obstáculos que impiden una integración plena y de calidad de las mujeres en el mercado laboral. Las iniciativas específicas son programas que, al igual que las acciones desplegadas para la población en general, se enmarcan en las políticas de mercado de trabajo activas, con la diferencia de que los programas para mujeres son más residuales, debido a que además de ser medidas de corto plazo y corta duración, conllevan acciones de baja productividad e impacto, lo que se suma a las características ya indicadas anteriormente (Rico y Marco Navarro, 2004).

La evaluación de lo ocurrido en los últimos años indica que los programas gubernamentales más frecuentes destinados a las trabajadoras son aquellos que otorgan capacitación laboral y apoyo a la microempresa. Estos últimos son los más difundidos, por lo general, incluyen créditos y asesoría técnica, o uno de estos componentes y, en algunos casos, están dirigidos únicamente a jefas de hogar. A pesar de que tienen aspectos positivos como el incentivo de la asociatividad, el fortalecimiento organizacional y, en ocasiones, el establecimiento de relaciones comerciales con potencialidad económica, las limitaciones de estos programas, además de la escasa cobertura, son la falta de articulación de los emprendimientos femeninos con las cadenas productivas y su corta sustentabilidad, debido a que concluyen con el otorgamiento del crédito y la asistencia, sin tener mecanismos de seguimiento.

Por otra parte, las escasas iniciativas de política pública que atienden al cuidado de los dependientes de los trabajadores continúan ligadas a las mujeres, asumiendo que ellas son las responsables, en concreto, del cuidado de los hijos, porque para el cuidado de otros dependientes, como los padres ancianos, no existe medida alguna. Ya Pautassi y otras (2004) habían mostrado para Argentina, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador y Uruguay que en la legislación laboral también se verifica este hecho y un estudio comparado reciente (Marco, 2008) lo comprueba también para la región andina, con excepción de las recientes medidas constitucionales ecuatorianas que incorporan derechos de paternidad para los trabajadores y de una reciente legislación venezolana sobre familias que hace lo mismo.

La mayoría de las iniciativas gubernamentales para las trabajadoras no han sido objeto de evaluaciones de impacto que permi-

pdfelement

Elimina la filigrana digital ahora

tan determinar su efectividad en el marco de un desempeño poco satisfactorio del mercado. Pero sí es importante indicar que en una evaluación realizada por las Oficinas de la Mujer, a través de una encuesta aplicada por la CEPAL[11], se destaca, en prácticamente todos los casos, que los logros y el éxito están determinados por aspectos de corte actitudinal y emocional, como mejoramiento de la autoestima de las mujeres e incremento de sus vínculos sociales, y no con aspectos ligados al mejoramiento de su condición de trabajadoras, en particular de sus ingresos, al aumento de la autonomía económica o a la superación sostenible de la pobreza de sus hogares.

Lo expuesto deja en evidencia la desconexión entre las políticas de género y las políticas de mercado de trabajo. A pesar de que la todas las Oficinas de la Mujer en la región tienen objetivos dirigidos a mejorar la inserción laboral de la población femenina y muchos Ministerios del Trabajo tienen programas dirigidos a las mujeres, la ausencia de un trabajo intersectorial e interinstitucional sostenido, sumado a la falta de experiencia de la administración pública en la formulación y ejecución de políticas de género, deja al descubierto un ámbito de acción deficitario: el de la transversalización del enfoque de género en las políticas públicas.

Por otra parte, la citada encuesta revela las deficiencias de evaluación y la ausencia de indicadores al efecto, mostrando que en los países no se hacen evaluaciones rigurosas sobre las políticas sectoriales y los programas; y que no se cuenta con indicadores ex ante o ex post, al punto de que datos como la cobertura de los programas gubernamentales –al menos tratándose de los destinados a las trabajadoras– resultan excepcionales. Además resulta muy difícil encontrar referencias al impacto de los programas sobre el ejercicio de derechos económicos y sociales, menos aún la aplicación de indicadores con este objetivo, develando los problemas tanto conceptuales como empíricos para diseñar sistemas de indicadores que permitan dar cuenta de la aplicación de la normativa de los países y a nivel internacional.

Por ejemplo, en los tan difundidos programas de micro crédito se evalúa la asociatividad generada o el carácter productivo de las inversiones, pero no las condiciones de trabajo, jornadas y

[11] La encuesta se realizó en el año 2003 en el marco del proyecto "Políticas laborales con equidad de género" llevado a cabo por la CEPAL.

parlelement

Elimina la filigrana digital ahora

otros factores relevantes en los derechos del trabajo. En el mismo sentido, las evaluaciones y estudios de gobiernos y organismos internacionales sobre los efectos de las remesas suelen abordar el tipo de inversión o gasto que se efectúa con estos ingresos, pero son sumamente excepcionales las evaluaciones que consideren el efecto de estas remesas, por ejemplo en los derechos sociales y económicos de las y los receptores, o el impacto de su inversión en las condiciones laborales. Menos aún se considera seriamente el impacto de las remesas, tanto para las mujeres que las envían como para aquellas que las reciben, ya sea en los procesos de decisiones en el interior de las familias o en la capacidad de ejercer cierta autonomía económica.

4. Los derechos del trabajo y una ciudadanía económica-laboral para las mujeres

El ejercicio del derecho al trabajo como sinónimo de autonomía económica, en especial para las mujeres, presenta, de acuerdo con lo dicho, problemas prácticos, pues la evidencia muestra que muchas latinoamericanas trabajan remuneradamente largas jornadas y sin embargo no son autónomas, entendiendo autonomía como la libre determinación sobre sí mismas, libre disposición de su tiempo y control sobre sus recursos, incluyendo obviamente el dinero.

Esta asimilación entonces también presenta problemas teóricos, pues autonomía implica igualdad y libertad, ambas frecuentemente ausentes en el proceso continuo del trabajo remunerado. Además, si no consideramos solo el derecho al trabajo, sino también los derechos a la libre elección de ocupación y a una remuneración justa, la cuestión se complejiza y ya no resulta tan evidente que la generación de ingresos propios vía un empleo signifique necesariamente autonomía económica.

Resulta aquí de suma utilidad el planteamiento de Feres (2009) respecto de la autonomía económica laboral de las mujeres, la que figura como parte de los derechos de las libertades y se basa en cuatro pilares: por una parte, igualdad y no discriminación, y por otra parte, libertad y autonomía.

Siguiendo a Feres, la noción de igualdad es esencial en el derecho internacional de los derechos humanos como principio axiológico y también como derecho que tiene su traducción normativa en el derecho a la no discriminación, en tanto derecho autónomo

pdfelement

Elimina la filigrana digital ahora

y transversal[12]. El carácter autónomo del derecho a la igualdad y a no ser discriminado hace a su vez que estos sean aplicables a todos los derechos reconocidos. Por lo mismo, no debiera haber diferencia si la discriminación se produce en un derecho civil o político o en el ejercicio de los derechos económicos y sociales; por ejemplo, en el caso de los derechos del trabajo.

A partir de la doble eficacia de los derechos humanos, vertical y horizontal, corresponde por tanto a los Estados respetar y garantizar la igualdad, conjugándola con las definiciones de discriminación directa e indirecta, para ser usadas por los ordenamientos jurídicos.

Respecto de la dimensión positiva del derecho a las libertades, es posible desde esta construir la idea de déficit histórico de autonomía de las mujeres –y por tanto la procedencia de reparación o resarcimiento, por ejemplo vía acción positiva–, correspondiendo a los Estados derribar los obstáculos que continúen inhibiendo esta autonomía.

Claro está que ni los programas gubernamentales ni las medidas legales de acción positiva garantizan por sí solas una ciudadanía económica laboral más plena para las mujeres. Se requiere también, de acuerdo con lo dicho anteriormente, una distribución más equitativa de las responsabilidades en el interior de los hogares y conciencia de los propios derechos, de que nos pertenecen, y por lo tanto podemos ejercerlos y reclamarlos.

Si bien se necesitan estudios sobre el conocimiento de los derechos por parte de la ciudadanía, las encuestas de percepción revelan que falta bastante por avanzar en materia de la discriminación que se padece; pareciera que es más fácil de identificar –y sobre todo reconocer– cuando se vislumbra este fenómeno en el otro o en la otra y no en sí mismo. La encuesta elaborada y aplicada por la Articulación Feminista por los Derechos Humanos y la Justicia de Género en Bolivia revela que tan solo el 22% de las encuestadas declara haberse sentido discriminada, cuando los indicadores sobre discriminación laboral, participación política o violencia de género de ese país muestran que la discriminación de

[12] El carácter autónomo del derecho a la igualdad está establecido en el Pacto de Derechos Civiles y Políticos, cuando dispone que la igualdad está garantizada en sí misma y no solo en el contexto de amenaza a otro derecho.

pdfelement

Elimina la filigrana digital ahora

género continúa siendo extendida y legitimada en la práctica, y en porcentajes mayores (Coordinadora de la Mujer, 2007).

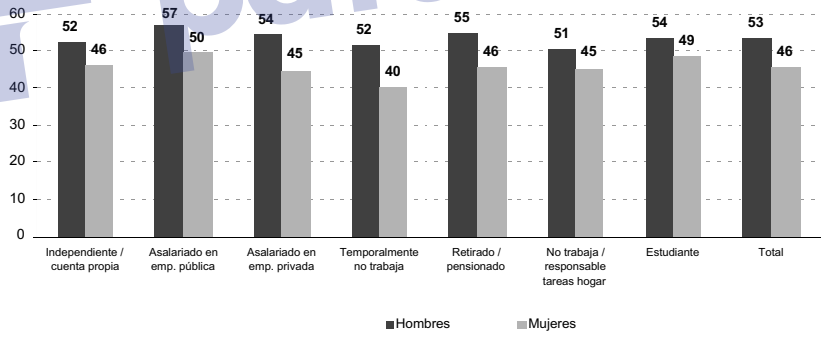
Una encuesta muy similar, aplicada por la misma Articulación en Argentina, muestra que el 68% de las encuestadas piensa que hay desigualdades en el mundo del trabajo en función del sexo de las personas, pero la pregunta fue sobre si existen o no discriminaciones, no si la propia encuestada las ha experimentado, a diferencia del caso boliviano (ELA, 2005).

Por su parte, la información proveniente del Latinobarómetro muestra que, independientemente de las ocupaciones que tengan, en torno al 50% de las y los trabajadores de 18 países de la región creen que en su país no se otorga a la mujer la oportunidad de ganar el mismo salario que los varones. En todos los casos, las mujeres muestran una proporción mayor de desacuerdo que sus pares compañeros de trabajo.

Gráfico 7. América Latina (18 países): percepción de la oportunidad de igualdad de salarios entre hombres y mujeres, según sexo y ocupación (2006)

P: "¿Cree usted que en este país se le da a la mujer la misma oportunidad que a los hombres de ganar el mismo salario?"

(Porcentaje: personas que responden "sí")



Fuente: CEPAL, Tabulaciones especiales Latinobarómetro.

Finalmente, es necesario destacar que si bien en este artículo se sostiene que autonomía económica y acceso al empleo no son sinónimos, y que este hecho se hace más visible en el contexto de pobreza, es importante entender que el problema de la autonomía económica de las mujeres no debe subsumirse en la problemática de la pobreza, ni tampoco limitarse a ella.

Elimina la filigrana digital ahora

5. Para contribuir al debate

El reconocimiento de los derechos humanos, particularmente los DESC, como inherentes a la calidad humana y la ciudadanía como estatus, que tiene como elemento fundante a la igualdad, fueron puntos de partida para que con el tiempo se fueran reconociendo las necesidades de los que, aunque formalmente incluidos, estaban excluidos de su materialización en la realidad.

Frente a las diferencias y desigualdades en la realidad se encontraron limitaciones a la pretendida universalidad de los derechos humanos y a la igualdad de su formulación teórica. Así, precisamente para garantizar su universalidad, se fue avanzando de la generalidad a la particularidad en su consagración legal. Este proceso tiene un claro reflejo en los tratados de derechos humanos.

La mayor muestra de este proceso de especificación tendiente a la universalidad ha sido justamente el proceso de *generización* de los derechos humanos. Cabe preguntarse por qué la especificación en este caso, si no hay nada más general que las mujeres que constituyen más de la mitad de la población mundial. La respuesta es simple: porque esta mayoría de la población mundial se encontraba (y en muchos casos aún se encuentra) privada de la ciudadanía plena y del ejercicio de los derechos, en especial de los económicos y sociales. De ahí la necesidad de especificar legalmente las desigualdades de género.

La CEDAW[13] marca un hito en la conceptualización de la igualdad y la no discriminación, que ha influenciado notablemente en diversas legislaciones de la región que han recogido estas definiciones. También la Convención es sumamente relevante por su definición de discriminación indirecta, que ha abierto muchas posibilidades, lamentablemente más usadas a nivel de análisis que de denuncias judiciables o de impugnaciones normativas.

Ahora, la obligación de los Estados de garantizar los derechos no se agota con la promulgación de una ley, como suele suponerse en ocasiones en la región, sino que implica también que asegure eficazmente que el contenido normativo se materialice en la práctica. Este aspecto debe tomarse en cuenta al momento de diseñar

[13] La Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las mujeres (CEDAW) fue adoptada en 1979 por la Asamblea General de Naciones Unidas y ha sido ratificada por todos los países de la región.

pdfelement

Elimina la filigrana digital ahora

y analizar tanto los indicadores de género como aquellos planteados para hacer un seguimiento del cumplimiento de los convenios y acuerdos internacionales.

Como hemos visto precedentemente, las iniciativas gubernamentales para asegurar la igualdad y la no discriminación en los derechos del trabajo, y para garantizar empleos dignos y autonomía económica para las mujeres, son más bien de carácter residual, y en la práctica se convierte en un mérito: la maternidad y el cuidado, en un obstáculo.

El desarrollo de políticas que realmente habiliten a las mujeres para un acceso al trabajo remunerado de calidad, solo se puede hacer si se reconocen las barreras que enfrentan por su condición de género. En este sentido, resulta crucial ampliar el principio de igualdad de oportunidades más allá del mercado laboral, reconociendo la íntima relación que tiene con el mundo privado de la reproducción y el cuidado que es en definitiva la catapulta que permite o inhibe la inserción exitosa de las personas en el ámbito público.

Pero al mismo tiempo hay que tener mucho cuidado con la creencia de que las dificultades para aumentar el empleo femenino se resuelven solamente mediante facilidades a las mujeres para que concilien su trabajo doméstico y de cuidado con el remunerado, bajo el supuesto de que son las que "deben hacerlo" sin contemplar las responsabilidades de los varones y del Estado en este ámbito.

Es decir que de una parte se requiere ir más allá de la igualdad de oportunidades, versión de las políticas de género que más se ha utilizado en la región, que se inscribe en la tradición liberal y que no produce necesariamente igualdad de resultados; y de otra parte se requiere ir más allá del mercado laboral en pos del ejercicio pleno de los derechos del trabajo en condiciones de igualdad, se requieren políticas de redistribución del cuidado, con servicios públicos de carácter universal.

En efecto, la experiencia indica que son necesarias políticas públicas de mayor envergadura y con objetivos más amplios que la mera búsqueda de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en el ámbito público. En esta dirección, las acciones positivas son mecanismos útiles para corregir las desventajas iniciales de las mujeres, que sin embargo no han sido ensayadas en el ámbito de los derechos económicos y sociales, con excepción de Espa-

pdfelement

Elimina la filigrana digital ahora

ña. En este sentido cabe discutir la posibilidad de implementar medidas de este tipo en América Latina, por ejemplo, para combatir la segmentación de género del mercado laboral, estableciendo incentivos fiscales frente a cierta cuota de mujeres en puestos de decisión en las empresas. Esta sería una modalidad para resarcir el déficit histórico de autonomía económica-laboral de las mujeres, pues en estos casos –es decir, ante un empleo decente, en un puesto de alta jerarquía y con remuneraciones justas y suficientes–, el empleo se acercaría a una mayor equivalencia con la autonomía económica.

Asimismo, es necesario que las políticas y programas incluyan un nuevo campo de empoderamiento de los ciudadanos y las ciudadanas como portadores de derechos propios. No hay duda de que la igualdad "cuesta dinero"; por lo que no es menor la necesidad imperiosa de aumentar el presupuesto gubernamental para políticas de equidad de género en el entendido de que el presupuesto constituye la principal herramienta a través de la cual el gobierno refleja sus prioridades y su compromiso político, y materializa, asignando recursos, sus objetivos económicos y de desarrollo social, cultural y político.

Alcanzar autonomía económica y la superación de la pobreza vinculadas con el ejercicio del derecho al trabajo implican aplicar un enfoque de derechos en la formulación de políticas públicas, asumiendo que los derechos humanos legitimados internacionalmente ofrecen un sistema coherente de principios y pautas aplicables en las políticas de desarrollo (Abramovich, 2006). Este enfoque, que pone a las personas en el centro de las políticas, además permite analizar los alcances del principio de igualdad, de participación ciudadana efectiva, de no discriminación y la posibilidad de empoderamiento y autonomía de sectores vulnerados por situaciones de pobreza y exclusión socioeconómica (Pautassi, 2007). Asimismo, situarse desde esta perspectiva de análisis implica reconocer a las y los ciudadanos como titulares de derechos exigibles (no simples beneficiarios o beneficiarias, o "cargas" sin derechos propios), y que esos derechos implican obligaciones para el Estado y la sociedad, al mismo tiempo que son "bienes públicos".

En la medida que aplicar un enfoque de derechos se trata de una estrategia de desarrollo y de formulación de políticas (OACDH, 2004) es importante, por una parte, analizar el grado de cumplimiento de las obligaciones del Estado con los instrumentos

pdfelement

Elimina la filigrana digital ahora

internacionales a los cuales ha adherido así como, por otra parte, evaluar en qué medida las políticas públicas se encuentran diseñadas considerando esta perspectiva.

Tal como lo indica Pautassi (2007), lo anterior implica trascender en la agenda del desarrollo, lo particular o el concepto de minoría o "grupos vulnerables", para considerar la universalidad que dé cuenta de las diferencias al mismo tiempo que asegura –sin "neutralidad" en términos de género– los derechos de ciudadanía de todos y todas. Esta convicción hace parte de los criterios teóricos necesarios, a nuestro entender, para la delimitación empírica, es decir, para la definición y análisis de indicadores que permitan captar la realidad con mayor alcance, y de este modo poner en el centro de la agenda no solo la superación de la pobreza, sino también la superación de las desigualdades y el ejercicio de la autonomía y la ciudadanía.

En estos cometidos de política pública, los indicadores y las estadísticas de género son esenciales para su formulación, así como para su seguimiento y evaluación. Gracias al desarrollo cada vez mayor de estas herramientas se está haciendo visible con más claridad la masiva incorporación de las mujeres al empleo y la heterogeneidad de condiciones laborales que enfrentan. De igual manera, gracias al análisis de estos indicadores, los técnicos y los encargados de las decisiones van tomando conciencia –aunque más lentamente de lo deseable– de sus implicancias para políticas sectoriales como las de educación, salud y seguridad social, además de aquellas políticas de mercado de trabajo y laborales como sería natural. En efecto, debido a las estadísticas de género, y más aún a los indicadores, se ha aumentado la capacidad de análisis en círculos gubernamentales, académicos y de la sociedad civil. De manera paulatina, los sesgos de género y discriminatorios que subyacen a los estudios y a las decisiones van perdiendo asidero, además de destacarse que los prototipos de mujer ama de casa-cuidadora y varón trabajador-proveedor exclusivo ya no están vigentes, con todos los desafíos que ello conlleva para las políticas públicas.

En América Latina, todos hemos sido testigos y protagonistas en las últimas décadas de que la mayor participación laboral de las mujeres no garantiza automáticamente mayores niveles de igualdad de género. Por el contrario, muchas veces se observa en algunos países que una alta tasa de inserción femenina en el mercado de trabajo se acompaña de altos niveles de inequidad y discriminación de género. De igual manera, como se ha mostrado a lo

pdfelement

Elimina la filigrana digital ahora

largo del artículo, un análisis de los indicadores de género relacionados con el empleo permite ver que empleo femenino no es *per se* sinónimo de autonomía económica para las mujeres, como se sostiene sin complejizar aun en variados estudios. La autonomía económica dependerá del ejercicio de los derechos del trabajo –cuyas condiciones se visibilizan precisamente gracias a nuevos indicadores– y no solo del acceso al mercado laboral; dependerá también del empoderamiento de las mujeres en el interior de sus hogares y de la distribución del tiempo, en la medida que esto a su vez repercute en sus derechos económicos y el ejercicio de su ciudadanía ampliada. De esta manera, un análisis más integral de los indicadores de género permite dar cuenta de la interdependencia de los derechos humanos así como integrar la dimensión subjetiva a los análisis.

La distinción entre autonomía económica y empleo remite también a las diferencias entre lo que se mide y aquello a lo que se aspira como objetivo de equidad e igualdad. A nuestro entender, esto es algo que se debe tener en cuenta en el momento de diseñar y analizar indicadores de género para que efectivamente den cuenta de los avances y retrocesos en términos de igualdad y ejercicio de derechos, ya sea vinculados a las metas y objetivos establecidos por la comunidad internacional o los que las propias mujeres y sus organizaciones se van estableciendo.

Las potencialidades de los indicadores de género van más allá de evidenciar desigualdades entre mujeres y varones: dan cuenta de las sinergias entre las diversas fuentes de desigualdad como pobreza, área de residencia, pertenencia étnica; posibilitando además identificar las brechas intra-genéricas. En otras palabras, estos indicadores no se limitan a mostrar las desigualdades de género, pero son imprescindibles para este fin, pues otros indicadores sociales o de desigualdad han fallado en este objetivo[14].

Los avances en los indicadores de género han sido notables en la última década, pero aún falta seguir progresando en la materia y contribuir así a que la agenda pública recoja la preocupación por las desigualdades y las discriminaciones de género, y asuma, de forma decidida, políticas de equidad y ejercicio de derechos.

[14] El ejemplo paradigmático son los niveles de pobreza, ya comentado en este capítulo.

pdfelement

Elimina la filigrana digital ahora

Finalmente, es importante destacar que los indicadores de género, al poner en evidencia exclusiones, han sido útiles a las feministas para denunciar injusticias sociales, convirtiéndose así en elementos movilizadores y de abogacía; de ahí que su importancia vaya mucho más allá de lo académico, al igual que la de otros indicadores como los relativos al cumplimiento de convenios o al ejercicio de derechos. En este sentido, vuelve a reforzarse la idea de que los indicadores son una herramienta técnica al servicio de objetivos políticos, conscientes o inconscientes, que reproducen o que cambian normas y prejuicios sociales que creemos necesario explicitar.

Referencias bibliográficas

Abramovich, V. (2006), "Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo", *Revista de la CEPAL,* N° 88, Santiago de Chile.

Astelarra, J. (2004), "Políticas de género en la Unión Europea y algunos apuntes sobre América Latina", *Serie Mujer y Desarrollo*, N° 57, CEPAL, Santiago de Chile.

Benería, L. (2003), "La mujer y el género en la economía: un panorama general", en Paloma de Villota (ed.), *Economía y género. Macroeconomía, política fiscal y liberalización. Análisis de su impacto sobre las mujeres*, Icaria, Barcelona.

CEPAL (2007), *El aporte de las mujeres a la igualdad en América Latina y el Caribe*, X Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, Santiago de Chile.

– *Guía de asistencia técnica para la producción y el uso de indicadores de género,* Santiago de Chile.

Coordinadora de la Mujer (2007), *Encuesta nacional sobre exclusión y discriminación desde la percepción de las mujeres,* Articulación Feminista por los Derechos Humanos y la Justicia de Género/OXFAM, La Paz.

Couprie, H. (2007), "Time allocation within the family: welfare implications of life in a couple", *The Economic Journal,* 117 (January), 287-305, Royal Economic Society, Blackwell Publishing, Oxford.

Equipo Latinoamericano Justicia y Género (ELA) (2005), *¿Cómo nos vemos las mujeres? Actitudes y percepciones de las mujeres sobre distintos aspectos de sus condiciones de vida,* ELA/OXFAM, Buenos Aires.

Escobar de Pabón, S. (2003), "Trabajo y género en Bolivia 1992-2001", en Silvia Berger (ed.), *Inequidades, pobreza y mercado de trabajo. Bolivia y Perú,* OIT, Lima.

Feres, M. E. (2009), "Ciudadanía económica y laboral de las mujeres", en

Fundement

Elimina la filigrana digital ahora

Rico, M. N. y Marco Navarro, F., "Privilegiadas y discriminadas. Las trabajadoras del sector financiero", *Cuaderno de la CEPAL,* N° 93, Santiago de Chile.

Hopenhayn, M. (2001), *Repensar el trabajo: historia, profusión y perspectivas de un concepto,* Norma, Buenos Aires.

Maldonado, A. M. (2004), *Trabajadoras de la floricultura en Ecuador. Estudio de caso,* OXFAM, Santiago de Chile.

Marca, M. y López, G. (2006), *Estudio de caso: Contribución de la economía del cuidado a los sistemas de protección social en la ciudad de El Alto,* Documento de Trabajo, Unidad Mujer y Desarrollo, CEPAL, La Paz.

Marco, F. (2007), "El cuidado de la niñez en Bolivia y Ecuador: derecho de algunos, obligación de todas", *Serie Mujer y Desarrollo,* N° 89, CEPAL, Santiago de Chile.

– (2008), *Entre la escasez y la ausencia. Políticas para la armonización entre el empleo y la familia en los países andinos,* OIT, Informe final, mimeo.

Medeiros, M.; Guerreiro, R. y Costa, J. (2007), *Gender Inequalities in allocating time to paid and unpaid work: Evidence from Bolivia,* Working Paper 34, International Poverty Centre, IPEA, United Nations Development Programme, Nueva York.

Milosavljevic, V. (2007), "Estadísticas para la equidad de género. Magnitudes y tendencias en América Latina", *Cuadernos de la CEPAL,* N° 92, Santiago de Chile.

Montaño, S. (2007), "Rasgos de la desigualdad de género en el escenario regional, en Milosavljevic, V., "Estadísticas para la equidad de género. Magnitudes y tendencias en América Latina", *Cuadernos de la CEPAL,* N° 92, Santiago de Chile.

Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OACDH) (2004), "Los derechos humanos y la reducción de la pobreza: Un marco conceptual", Naciones Unidas, Nueva York/Ginebra. Disponible en: *www.ohchr.org/spanish/ about/publications/docs/Broch_ Esp.pdf.*

Pautassi, L. (2007), "El cuidado como cuestión social desde el enfoque de derechos", *Serie Mujer y Desarrollo,* N° 87, CEPAL, Santiago de Chile.

Pautassi, L.; Faur, E. y Gherardi, N. (2004), "Legislación laboral en seis países latinoamericanos. Avances y omisiones para una mayor equidad", *Serie Mujer y Desarrollo,* N° 56, CEPAL, Santiago de Chile.

PNUD (2007), Informe de Desarrollo Humano del 2007/2008.

Rico, M. N. (2008), "Autonomía económica y superación de la pobreza, retos para las políticas de género", ponencia presentada en las IX Jornadas Nacionales de Historia de las Mujeres y IV Congreso Iberoamericano de Estudios de Género, Rosario, 30 y 31 de julio y 1 de agosto.

Rico, M. N. y Marco Navarro, F. (2004), "Políticas ausentes y programas

pdfelement

Elimina la filigrana digital ahora

residuales. Iniciativas para las trabajadoras", documento interno, Proyecto "Políticas laborales con enfoque de género", CEPAL, Santiago de Chile, noviembre.

– (2006), "Las mujeres en el empleo sectorial en América Latina", en Rico, M. N. y Marco Navarro, F. (coords.), *Mujer y empleo. La reforma de la salud y la salud de la reforma en Argentina*, Siglo XXI Argentina/CEPAL, Buenos Aires.

– (2009), *Privilegiadas y discriminadas. Las trabajadoras del sector financiero, Cuaderno de la CEPAL,* N° 93, Santiago de Chile.

Rodríguez, C. (2007), "La organización del cuidado de niños y niñas en Argentina y Uruguay", *Serie Mujer y Desarrollo,* N° 90, CEPAL, Santiago de Chile.

Sen, A. (1989), *Sobre ética y economía,* Alianza, Madrid.

Schrijvers, J. (1985), *Mothers for life, motherhood and marginalization in the Northern Central Province of Sri Lanka,* Eburon, Delft.

Subirats, M. (2008), *Mujeres y globalización. Balances provisionales. La evolución de la emancipación de las mujeres y las nuevas cuestiones que se plantean en esta etapa,* ponencia presentada en el Foro Internacional "Por una globalizaci;on con justicia social", Valparaíso, 19-20 de junio.

pdfelement

Elimina la filigrana digital ahora

pdfelement

Elimina la filigrana digital ahora

Capítulo VII

Una nueva gestión pública en salud: de la búsqueda de la eficiencia a la garantía de derechos

Iván Ase y Jacinta Burijovich

1. Introducción

En los últimos años, los principios, reglas y estándares que componen el derecho internacional de los derechos humanos ha fijado no solo las obligaciones negativas, sino también, y de manera muy precisa, cuáles son las obligaciones positivas del Estado con respecto al cumplimiento de los derechos sociales en general y del derecho a la salud en particular (Abramovich, 2006).

Esto significa que ha definido no solo aquello que el Estado no debe hacer, a fin de evitar violaciones, sino también aquello que debe hacer en orden a lograr la plena realización de todos los derechos, en especial los económicos, sociales y culturales (Abramovich, 2006). En el campo de la salud, se ha definido este derecho como el derecho a un sistema de salud eficaz e integrado (Naciones Unidas, 2006), accesible para todos que incluye:

- La atención de la salud dando respuesta a las prioridades nacionales y locales.
- La transformación de los determinantes subyacentes de la salud tales como el saneamiento adecuado, el agua potable y la educación en materia de salud.
- La garantía de accesibilidad para todos: ricos y pobres, grupos étnicos minoritarios y mayoritarios, los que viven en zonas urbanas y zonas rurales y las comunidades desfavorecidas.
- La participación inclusiva, documentada y activa de la comunidad como un elemento esencial del derecho a la salud.
- La elaboración de un plan integral y no un conjunto de prácticas vinculadas con numerosas intervenciones verticales poco coordinadas para las diversas enfermedades.

El artículo 28 del PIDESC señala que las disposiciones de este Pacto serán aplicables a todas las partes componentes de los Estados federales, sin limitación ni excepción alguna. Es decir, que las obligaciones del Estado involucran a los tres poderes: ejecutivo, legislativo y judicial, al tiempo que son aplicables en los ámbitos federal, estatal y municipal.

pdfelement

Elimina la filigrana digital ahora

De acuerdo con la Observación General Nº 3 del Comité de DESC sobre la índole de las obligaciones del Estado entre las medidas que debe adoptar un Estado están: las legislativas, las judiciales, las administrativas (políticas públicas, programas), las financieras (gasto social), las educativas, etcétera. Se han realizado grandes esfuerzos y llevado adelante múltiples iniciativas para construir instrumentos eficaces que permitan controlar la efectiva implementación del derecho a la salud. Se han elaborado indicadores para monitorear el cumplimiento por parte de los Estados nacionales de los compromisos internacionales. Sin embargo, gran parte de la realización del derecho a la salud se efectúa a nivel de los servicios de salud (hospitales, centros de salud, dispensarios). Es decir, en la gestión concreta de sus efectores que se expresa en prácticas y prestaciones a los ciudadanos.

En procesos paralelos y sin desarrollar canales de comunicación con el enfoque de derechos, en la mayoría de los países de América Latina se está revisando el funcionamiento de los organismos estatales y poniendo en cuestión su capacidad y eficacia directiva. Conseguida la legitimidad y la validez institucional, los Estados latinoamericanos necesitan reafirmar sus poderes y alcances para lograr una administración pública de calidad (Aguilar Villanueva, 2007). Esto implica un proceso de redefinición de los programas y servicios de las organizaciones, en vista de la reestructuración de los mismos para hacerlos más eficientes.

Sin embargo, las experiencias de reforma estatal neoliberales, centradas exclusivamente en la necesidad de dotar a la administración pública de nuevas herramientas de gestión que mejoren la eficiencia de sus estructuras organizacionales, han mostrado sus límites a la hora de construir sociedades más solidarias e inclusivas. La obsesión "eficientista" hizo perder de vista la necesidad de dotar al Estado de nuevas capacidades de gobierno que posibiliten conducir a las sociedades hacia una nueva frontera de derechos ciudadanos. Capacidades que, al decir de Aguilar Villanueva, facilitarían construir una nueva "gobernanza" que no solo ponga el énfasis en la exigencia de realizar una utilización eficiente de los recursos públicos, sino también lo haga en resolver el problema de las insuficiencias estatales a la hora de desencadenar procesos sociales que profundicen la democracia y la igualdad de derechos (Aguilar Villanueva, 2008).

En este sentido, tender puentes entre la perspectiva de derechos y la renovación de la gestión pública permitiría superar una

pdfelement

Elimina la filigrana digital ahora

visión tecnocrática de esta última, visibilizar el carácter político de la administración pública como parte del proceso de "quién consigue qué" y reorientar el diseño de los servicios hacia el efectivo cumplimiento de los derechos humanos. Esto conduce a un concepto de reforma que va más allá del mejoramiento de la gestión y que propicia sobrepasar el autorreferenciamiento.

Por lo tanto, una vez que se ha logrado la adopción de medidas legislativas y la implementación de políticas públicas y programas, se podría monitorear la gestión con la formulación de los siguientes interrogantes: ¿a través de qué indicadores medir, evaluar y monitorear si la producción de servicios de salud se lleva adelante desde la perspectiva del enfoque de derechos? ¿Cuáles son los indicadores que desde dicha perspectiva los organismos estatales de producción de servicios deben elaborar para el compromiso de acción y la rendición de cuentas frente a la ciudadanía? Y por último, ¿cuáles son los indicadores que la ciudadanía debe reclamar a los fines de monitorear el cumplimiento de dichos compromisos?

La finalidad de este artículo es proponer indicadores que, en el marco de los desafíos de la nueva gestión pública, permitan analizar a los efectores de salud desde una perspectiva de derechos humanos y avanzar en el monitoreo de la producción de los servicios de salud.

pdfelement

2. El enfoque de derechos en salud

El punto de partida para la tarea de construcción de indicadores en materia de derechos humanos es el conocimiento y la comprensión del significado y el contenido de cada derecho y del alcance de las obligaciones del Estado respectivas a partir del derecho internacional de los derechos humanos. Este conocimiento es básico para poder identificar, elegir o llegar a construir indicadores que den cuenta de ciertos aspectos de la realización de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC). Por lo tanto, la caracterización del derecho a la salud es central en esta elaboración.

También se considera importante describir y comprender la manera en que se producen los servicios de salud. Esto es, son servicios que se consumen en el momento de producirse, con una alta interacción entre los que producen el servicio y las personas que lo reciben, por lo general no están estandarizados y es en esta inte-

Elimina la filigrana digital ahora

racción, muy asimétrica con mucho poder del que produce el servicio, donde se terminan definiendo sus características.

En las prácticas concretas de producción de servicios, el equipo de salud cuenta con conocimientos que implican una desigual relación entre este y sus usuarios. Los pacientes, por lo general, no poseen la información necesaria que les permita evaluar la calidad del servicio que están recibiendo. Esta asimetría de información es, tal vez, el factor que más distorsiona el proceso de producción de servicios y la posibilidad de garantizar derechos a través suyo.

La mayoría de las prestaciones vigentes no incorpora la perspectiva de los determinantes sociales que generan grandes desigualdades en el acceso a los servicios. No hay una idea de integralidad en el abordaje de las diferentes dimensiones del sujeto. Esto tiene implicancias funcionales porque, por lo general, los servicios se organizan para abordar las tareas vinculadas con la supervivencia de las personas, abordando muy poco los aspectos subjetivos de las mismas.

Esta situación configura un sistema prestacional que presenta una alta discrecionalidad, que es autorreferenciado y que ha perdido su visión del conjunto de los problemas de salud.

pdfelement

Durante los años 90, en América Latina en general y en Argentina en particular, predominó en el diseño y ejecución de las políticas sociales un modelo minimalista en lo social. En las políticas de salud, este modelo significó la definición de una canasta básica de prestaciones y la orientación de los recursos del Estado solo hacia los grupos más desfavorecidos. Canasta básica que significaba la definición de un conjunto de intervenciones sanitarias consideradas como prioritarias, sobre la base del análisis costo-efectividad de las mismas y de los recursos disponibles, y cuya garantía pasaba a transformarse en la única obligación estatal en relación a una población previamente definida como carenciada y "merecedora" de la misma. En síntesis, la canasta básica era un "techo" en términos de la responsabilidad estatal en garantizar el acceso a los servicios de salud. Las prestaciones, prácticas o servicios que sobrepasaran este techo quedaban libradas a la posibilidad de ser adquiridas en el mercado privado de la salud.

Como respuesta a este modelo, y aun antes, diversos actores han sostenido el discurso del derecho a la salud. Sin embargo, esta invocación ha sido poco implementada y, por lo general, se

Elimina la filigrana digital ahora

ha contado con escasos elementos para impulsar un debate sobre la definición de una política de salud con enfoque de derechos humanos[1].

De esta manera, los derechos humanos en este campo aparecían más como un discurso ético y moral que como una propuesta para la formulación de políticas, la construcción de herramientas concretas de gestión y el desarrollo de modelos de atención que permitieran cumplir con el compromiso estatal del derecho a la salud.

La adopción de un enfoque de derechos humanos tiene como idea esencial que las políticas e instituciones cuya finalidad es impulsar estrategias de salud se deben basar explícitamente en las normas y principios establecidos en el derecho internacional sobre derechos humanos (Abramovich, 2004).

Esta perspectiva genera obligaciones y responsabilidades para los Estados, que tienen que incluir en su marco jurídico y normativo la obligación de respetar, proteger, promover, facilitar y proveer el acceso universal a la salud, así como garantizar que las personas, sin ningún tipo de discriminación, hagan uso de su derecho a la salud.

Para el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas[2], el derecho a la salud abarca los siguientes elementos esenciales e interrelacionados, dependiendo de las condiciones prevalecientes en un determinado Estado parte:

- Disponibilidad: cada Estado parte deberá contar con un número suficiente de establecimientos, bienes y servicios públicos de salud, así como de programas.
- Accesibilidad: los establecimientos, bienes y servicios de salud deben ser accesibles a todas las personas, sin discriminación alguna. La accesibilidad presenta cuatro dimensiones superpues-

pdfelement

[1] La construcción de conceptos y mecanismos organizacionales que implementan la efectivización del derecho a la salud en una visión global ha avanzado en los últimos años a partir de las propuestas de Renovación de la Atención Primaria de la Salud de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) lanzadas en el año 2005, las cuales constituyen una política que permite visualizar la organización institucional y social de un modo integrado.

[2] Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud. Observación General Nº 14. Ginebra: CESCR; 2000 (E/C.12/2000/4).

Elimina la filigrana digital ahora

tas: 1) no discriminación; 2) accesibilidad física; 3) accesibilidad económica; y 4) acceso a la información.

• Aceptabilidad: todos los establecimientos, bienes y servicios de salud deberán ser respetuosos de la ética médica y culturalmente apropiados.

• Calidad: los establecimientos, bienes y servicios de salud deberán ser también apropiados desde el punto de vista científico y médico y ser de buena calidad.

Conscientes de las limitaciones reales de recursos que afectan a la realización plena del derecho a la salud, se plantean obligaciones básicas (niveles esenciales) en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)[3]. Entre esas obligaciones básicas figuran las siguientes:

• Garantizar el derecho de acceso a los centros, bienes y servicios de salud sobre una base no discriminatoria, en especial por lo que respecta a los grupos vulnerables o marginados.

• Asegurar el acceso a una alimentación esencial mínima que sea nutritiva, adecuada y segura y garantice que nadie padezca hambre.

• Garantizar el acceso a un hogar, una vivienda y unas condiciones sanitarias básicas, así como a un suministro adecuado de agua limpia potable.

• Facilitar medicamentos esenciales, según las definiciones periódicas que figuran en el Programa de Acción sobre Medicamentos Esenciales de la OMS.

• Velar por una distribución equitativa de todas las instalaciones, bienes y servicios de salud.

• Adoptar y aplicar, sobre la base de las pruebas epidemiológicas, una estrategia y un plan de acción nacionales de salud pública para hacer frente a las preocupaciones en materia de salud de toda la población.

• Establecer un núcleo básico de oferta de servicios de salud dentro del cumplimiento del PIDESC, por cuanto cada derecho debe dar lugar a un derecho mínimo absoluto, en ausencia del

pdfelement

[3] Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en línea), Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (fecha de acceso: 12 de agosto de 2008). Disponible en: *www.unhchr,ch/spanish/html/menu3/b/a_cescr_sp.htm.*

Elimina la filigrana digital ahora

cual debe considerarse que un Estado parte (del Pacto) violó sus obligaciones.

Si bien existe un amplio reconocimiento de que el ejercicio del derecho a la salud implica también que otros derechos estén garantizados, en las políticas concretas aún no se ha avanzado lo suficiente.

Es decir, junto con el ejercicio del derecho a la salud se deberá tener el derecho a la libertad de elección, el derecho a la identidad cultural, el derecho a la participación en el diseño, ejecución y fiscalización de las políticas públicas, entre otros. Esta visión integral de los derechos estuvo presente durante todo el proceso en el que se redactó y aprobó la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948[4].

La formulación, el análisis y la evaluación de la realización del derecho a la salud que implica la implementación de un plan por parte del Estado podría ordenarse en tres grandes áreas:

• *El más alto nivel de salud alcanzable*. En esta se considera el análisis de los avances en términos de resultados que se expresan en la población: los avances y problemas en relación con la mortalidad, la enfermedad y la discapacidad, las variables demográficas, la salud reproductiva, los estilos de vida. De esta área se obtienen los resultados e indicadores que podrán dar cuenta de la situación de los grupos más vulnerables o de aquellos que sufren mayor discriminación.

• *La organización del Estado para atender sus obligaciones*. En este punto se pueden identificar las acciones del Estado, qué viene haciendo y cómo lo viene haciendo para responder al ejercicio pleno de los derechos de sus ciudadanas y ciudadanos. En esta área se analiza tanto el acceso a los sistemas de salud que ofrecen prevención, curación, rehabilitación y acompañamiento a las personas y comunidades que tienen problemas de salud, la orientación de los recursos socioeconómicos, así como el desarrollo y la aplicación de las políticas y los programas públicos.

• *La existencia de un entorno político, social y ambiental*. Se refiere al conjunto de políticas gubernamentales que, finalmente,

[4] Declaración Universal de los Derechos Humanos (en línea), Organización de las Naciones Unidas (fecha de acceso: 12 de agosto de 2008). Disponible en: *www.un.org/spanish/aboutun/hrights.htm*.

Elimina la filigrana digital ahora

garantizan el ejercicio del derecho a la salud dentro de una visión integral, es decir, la imposibilidad de gozar de un derecho si no están satisfechos los otros.

Un derecho que no cuente con mecanismos que hagan posible su ejercicio y exigible su protección es un derecho incompleto. La primera aproximación para evaluar la relación vinculante entre los derechos humanos y la salud consiste en observar el grado en que la legislación nacional y provincial se adecua a la normativa internacional de los derechos humanos en el terreno de la salud, así como en sus múltiples interacciones.

Tal como se puede analizar por los mandatos establecidos, las normativas nacionales no solo deben incluir obligaciones positivas, sino también de procedimientos, que entre otros aspectos incluyen mecanismos para garantizar la efectividad del derecho a la salud. También se considera dentro de estos, a los mecanismos de información y de rendición de cuentas que el sistema de Naciones Unidas utiliza para obligar a los Estados.

La segunda aproximación corresponde al monitoreo de indicadores, particularmente aquellos de carácter epidemiológico. Hay monitoreos especiales a nivel mundial que realizan la OMS y UNICEF. Estos monitoreos sirven para establecer estándares que permiten identificar grados de desarrollo humano, como aquellos que son realizados por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), entre otros.

pdfelement

La tercera aproximación está brindada por la sociedad civil, que debe jugar el rol de ciudadanía vigilante, fundamental para que se cumplan las políticas del Estado. Sus acciones pueden estar dirigidas a la promoción y a la incidencia, tendientes a la inclusión de normativas que aún no han sido desarrolladas, pero que están contempladas en la jurisprudencia internacional, así como a recoger las denuncias de casos específicos de violaciones a los derechos humanos.

En síntesis, ¿cuáles han sido los aportes del enfoque de derechos? (Ase y Burijovich, 2009):

1. *Derechos mínimos dirigidos hacia la población pobre vs. derechos universales*. Las políticas públicas que se formulan según el enfoque de derechos deben considerar que los derechos sociales, y entre ellos el derecho a la salud, son universales. En los últimos años, con la incidencia de las visiones neoliberales, se ha

Elimina la filigrana digital ahora

implementado en salud una canasta básica de servicios que se asocia con lecturas minimalistas de los derechos sociales. Sin embargo, el enfoque de derechos cuando garantiza contenidos mínimos esenciales no los considera, como ya se señalara, un techo, sino tan solo un piso a partir del cual se va desarrollando progresivamente el más alto nivel de satisfacción del mismo. Por lo tanto, el Estado debe garantizar el más alto estándar posible de salud física y mental.

2. *Visión sectorial o intersectorial de las políticas de salud*. La visión sectorial de las políticas de salud limita la aplicación del enfoque de derechos. Esta visión no permite tener una mirada integral de los problemas sociales. La perspectiva de derechos ha promovido un gran avance al proponer la incorporación en las políticas y las características de los derechos humanos, esto es su integralidad, su interdependencia y su indivisibilidad.

3. *Visión biologista o integral de la salud*. Un análisis no unilateral y comprensivo en el campo de la salud es capaz de relacionar los determinantes sociales, políticos y económicos que interfieren en el funcionamiento de la salud.

4. *Mayor bienestar posible implica el máximo de recursos disponibles*. En este enfoque, una obligación de los Estados es usar el máximo de recursos disponibles. En el campo de la salud, esta es una limitación permanente que argumentan quienes formulan las políticas.

La perspectiva de derechos en este terreno aporta un criterio de evaluación esencial, que consiste en determinar si se están usando el máximo de los recursos. Un elemento importante de esta perspectiva es que obliga al Estado a ser transparente en el manejo de los recursos y aporta elementos a la ciudadanía para exigir que se atienda progresivamente su derecho a la salud.

5. *Relaciones asimétricas vs. relaciones democráticas*. Múltiples estudios denuncian violaciones de los derechos humanos referidos al trato que le confiere el sistema de salud a la población. Este trato, que debería ser digno y respetuoso, tiene la característica de ser un trato autoritario, asimétrico y paternalista.

En síntesis, las políticas de salud deben tender a una cobertura universal, ya que los derechos humanos implican un reconocimiento universal de acceso a ciertos bienes y servicios, trato y garantías de protección. Las únicas políticas selectivas aceptadas son aquellas que están orientadas a fortalecer la equidad, como instrumentos que permiten alcanzar esta universalidad.

pdfelement

Elimina la filigrana digital ahora

Garantizar la admisión voluntaria, la privacidad, el derecho a recibir atención en la comunidad, a autorizar cualquier tratamiento sobre la base de información previa y a recurrir a un tribunal independiente e imparcial que determine los resarcimientos a los eventuales daños producidos por los sistemas de salud podría producir cambios en estas relaciones, promoviendo un trato menos asimétrico y más democrático. Todo lo anterior implica una ardua tarea de pensar nuevos conceptos y diseñar nuevos modelos de atención y de promoción de servicios.

3. La renovación de la gestión y producción de servicios de salud desde la perspectiva de los derechos humanos

Como ya se afirmara en párrafos anteriores, América Latina se encuentra en un proceso de renovación de su gestión pública. Esta corriente identifica como problemas centrales de la administración pública actual la fragmentación, la excesiva centralización, el burocratismo y la poca permeabilidad a la participación ciudadana.

Los objetivos de esta renovación son ofrecer servicios públicos de mejor calidad y aumentar la productividad del Estado. Sus grandes líneas de acción son apostar a optimizar los programas y los servicios ofrecidos y optar por los modos de prestación de servicios más apropiados, de mejora de la calidad y de bajos costos. En síntesis, las propuestas de transformación se orientan a revertir la privatización del Estado y a promover modalidades de control de la acción pública por parte de los ciudadanos (Ase, Burijovich y La Serna, 2007). Las nuevas capacidades que se le demandan al Estado son, entre otras, la de disminuir la desigualdad y la pobreza, la no corrupción, la transparencia y la inclusión de la ciudadanía en la decisión sobre los problemas públicos.

A pesar de los avances legales, el derecho a la salud sigue presentando grandes desigualdades para el acceso, sobre todo para los grupos más pobres y vulnerables. Los servicios públicos son el ámbito donde se pone a prueba el cumplimiento de los derechos. Si los servicios fallan, la salud de la población corre graves riesgos. Las deficiencias en la prestación de los servicios afectan a todos y a todas; sin embargo, los grupos más vulnerables resultan perjudicados de manera más aguda. Por ejemplo: en Argentina, en el año 2003, se crea a través de la promulgación de la Ley 25.673 y su Decreto Reglamentario 1282 el Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable. Este Programa implica el dere-

pdfelement

Elimina la filigrana digital ahora

cho de todas las personas a tener fácil acceso a la información, educación y servicios vinculados a su salud y comportamiento reproductivo. A pesar de estas garantías, se observan fallas en el servicio: la entrega de pastillas anticonceptivas es discontinua, en muchos lugares no se han establecido los servicios de consejería promovidos por la ley y un número importante de profesionales incumplen con su función de informar para que la población pueda elegir libremente[5]. Estas fallas pueden ser explicadas por lo que O'Donnell (2008) conceptualiza como infra y extralimitaciones de los que producen concretamente el servicio[6]. El clientelismo, el despilfarro, la poca transparencia, la falta de equilibrios y contrapesos institucionales, la ausencia de controles independientes y mecanismos de rendición de cuentas son todos rasgos de la administración pública que impiden la posibilidad de garantizar a los ciudadanos y a las ciudadanas sus derechos. Por tanto, se requieren cambios que desarrollen intervenciones más allá de un programa de obtención de mayor eficiencia en la gestión.

Acercar las propuestas de renovación de la gestión pública y el enfoque de derechos permite superar el "eficientismo". El mejorar la eficiencia no nos dice hacia dónde debe mejorarse. El enfoque de derechos repolitizaría esta discusión y permitiría ya no el atacar los síntomas, como afirma Nuria Cunnill Grau (2004) en lugar de atacar las causas, a saber, la autorreferencia de la burocracia, la baja o nula rendición de cuentas y la captura de los recursos públicos por parte de intereses privados. A la luz de estos "para qué" se deberían repensar los modelos de atención, las estrategias para fomentar la participación, el rediseño de las evaluaciones, entre otros.

Las propuestas de renovación de la administración pública surgidas para hacer frente a la insatisfacción ciudadana por el servicio público, si son revisadas desde el enfoque de derechos, trans-

pdfelement

[5] Para obtener evidencia empírica puede consultarse, por ejemplo, la página del Consorcio Nacional sobre Derechos Reproductivos y Sexuales: *www.conders.org.ar*. Esta página cuenta con información sobre los monitoreos y diagnósticos que se llevan adelante en Argentina, en las diferentes provincias, con el objetivo de vigilar la atención de la salud sexual y reproductiva.

[6] Lo que observa O'Donnell (2008) es que los funcionarios se "extralimitan" (apropiación de lo público: robo, corrupción, etcétera) o se "infralimitan" (pereza, desidia, desatención, etcétera).

Elimina la filigrana digital ahora

forman la concepción pasiva de la administración pública tradicional; vieja dicotomía que separa la administración de la política, que entiende que los políticos deciden y los administrativos solo ejecutan.

Al transformar a los agentes de la administración pública en titulares de deberes les otorga responsabilidad para producir resultados de valor para la sociedad.

También el enfoque de derechos cuestiona principios centrales del funcionamiento burocrático, entre otros el principio de asunción del control directo o jerárquico al ceder poder a favor de los ciudadanos a través de la participación y el control social. Se sustituye el control jerárquico por la coordinación democrática.

El principio de asunción de la uniformidad que incorpora la idea de que todos los ciudadanos deben recibir beneficios iguales desde el Estado y soportar cargas también iguales para sostenerlo es relativizado por la perspectiva de derecho que, si bien sostiene la universalidad de los servicios, propone acciones positivas hacia los grupos desfavorecidos.

En los modelos burocráticos tradicionales, las responsabilidades de las políticas desarrolladas son asumidas por los responsables políticos superiores. Al cuestionar este principio se fija la modalidad de gestión a través de sistemas de indicadores de resultados en cada nivel.

En síntesis, tal como afirma Guendel (2002), la nueva gestión pública orientada por el enfoque de derechos debe ser una "gerencia fundada en el empoderamiento del sujeto", porque las acciones están dirigidas a otorgar poder y a desarrollar nuevas capacidades en los sujetos y no solo a mejorar los niveles de bienestar de las personas, entendidas estas como beneficiarios/as de programas sociales.

La gestión de los servicios de salud debe estar orientada por los contenidos del derecho a la salud y por las obligaciones del Estado frente a este derecho a fin de ajustar al máximo la producción concreta de servicios a esos estándares normativos. Hay situaciones en la producción de servicios en salud que están naturalizadas y que constituyen incumplimientos desde la perspectiva de derechos: por ejemplo, largas listas de espera, atención por demanda espontánea sin garantizar la atención a los grupos más vulnerables, falta de atención a poblaciones o problemáticas específicas, etcétera. Por otro lado, hay algunas prácticas en salud

pdfelement

Elimina la filigrana digital ahora

innovadoras que son rápidamente desechadas por el sistema de atención médica: por ejemplo, la planificación local participativa.

Las Directrices de Maastricht sobre violaciones a los DESC[7] establecen que para determinar cuáles acciones u omisiones constituyen una violación a los derechos económicos, sociales y culturales, es importante distinguir entre la falta de capacidad y la falta de voluntad del Estado de cumplir sus obligaciones bajo los tratados internacionales. Como se afirma en su artículo 2, las Directrices de Maastricht caracterizan un contexto internacional donde predominan las ideas neoliberales y donde el Estado retrocede frente al mercado. A pesar de estas circunstancias políticas, sigue siendo el Estado el garante de los derechos[8].

Un Estado que afirma que no puede cumplir con su obligación por motivos ajenos a su control tiene la responsabilidad de comprobar que esto es el caso. Maastricht también distingue entre violaciones por actos de comisión y violaciones por actos de omisión. Entre las primeras estarían, por ejemplo: a) la anulación o suspensión de cualquier legislación que sea necesaria para seguir ejerciendo un derecho económico, social y cultural que esté vigente en ese momento; b) la denegación activa de estos derechos a determinados individuos o grupos mediante cualquier forma de discriminación legislada o impuesta; c) el apoyo activo a cualquier medida adoptada por terceros que sea contraria a los derechos económicos, sociales y culturales; d) la aprobación de cualquier legislación o política que sea claramente incompatible con las obli-

Enrelement

[7] Directrices de Maastricht sobre Violaciones a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Maastricht, 22-26 de enero de 1997.

[8] Desde el fin de la Guerra Fría, en todas las regiones del mundo existe una tendencia a limitar la función del Estado, confiando en el mercado para solucionar los problemas del bienestar humano, los cuales a menudo responden a condiciones generadas por instituciones y mercados financieros internacionales y nacionales y en el afán de atraer inversiones provenientes de empresas multinacionales que disponen de más riqueza y poder que muchos Estados. Ahora ya no se da por sentado que la realización de los derechos económicos, sociales y culturales dependa en gran medida de la acción del Estado. Sin embargo, conforme al derecho internacional, el Estado sigue siendo el responsable de asegurar la realización de dichos derechos. Si bien las tendencias aquí mencionadas complican la tarea de responder a violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales, se vuelve cada vez más urgente tomar en serio estos derechos y, por consiguiente, ocuparse de responsabilizar a los gobiernos que no cumplan sus obligaciones en esta materia.

Elimina la filigrana digital ahora

gaciones legales preexistentes relativas a estos derechos, salvo cuando esto se hace con el propósito y efecto de aumentar la igualdad y mejorar la realización de los derechos económicos, sociales y culturales de los grupos más vulnerables; y e) la adopción de cualquier medida que sea intencionalmente regresiva y que reduzca el nivel de protección de cualquiera de estos derechos. Como ejemplos de violaciones por omisión, Maastricht señala: a) la no adopción de las medidas adecuadas estipuladas en el Pacto; b) la no modificación o revocación de cualquier legislación que sea claramente inconsistente con una obligación prevista en el Pacto; c) la no aplicación de legislaciones o ejecución de políticas destinadas a hacer efectivas las disposiciones en el Pacto; d) la no regulación de actividades de particulares o grupos para evitar que estos violen los derechos económicos, sociales y culturales; e) la no utilización al máximo de los recursos disponibles para lograr la plena realización del Pacto; f) la falta de vigilancia de la efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales, incluyendo la elaboración y aplicación de criterios e indicadores para evaluar el acatamiento; y g) la no eliminación inmediata de los obstáculos que debe eliminar para permitir la efectividad inmediata de un derecho garantizado en el Pacto.

Sin embargo, las Directrices de Maastricht nada dicen sobre la imposibilidad que tienen los Estados de hacer efectiva la realización de los derechos por causas ligadas a la gestión de los servicios. Tal como afirma Aguilar Villanueva: "La cuestión sobre la capacidad/eficacia

directiva de los gobiernos se explica en gran medida porque el gobierno ha perdido capacidades, facultades, poderes y alcances en asuntos centrales de interés general, a consecuencia de las transformaciones políticas, económicas y sociológicas que han ocurrido al cambio del siglo y están en curso, y sobre cuya orientación y dinámica el gobierno no tiene control total ni determinante. Más aún, en muchos casos, el gobierno parece haber perdido también capacidad cognoscitiva, al mostrarse confuso e indeciso ante las tendencias económicas contemporáneas y las tensiones domésticas, debido con frecuencia a sus prejuicios ideológicos (neoliberales o socialistas-populistas) que no puede o quiere revisar".

Como ya se afirmara, las propuestas de renovación de la gestión pública han estado centradas fundamentalmente en la búsqueda de la eficiencia y la transparencia. Estas proposiciones

parlelement

Elimina la filigrana digital ahora

incluyen, entre otras, la profesionalización de la función pública, el desarrollo de sistemas de evaluación y de información, la transparencia y la rendición de cuentas, la coordinación gubernamental y gestión de la intersectorialidad, la gestión de la calidad y la participación. Una reforma de la gestión orientada por el derecho a la salud debería revisar estas iniciativas con el propósito de garantizar su efectivo cumplimiento con el firme convencimiento de que si se desarrolla en las instituciones públicas de salud una "cultura de derechos" en relación a los usuarios de las mismas, se amplían las posibilidades de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos/as.

En los párrafos siguientes, se intentará hacer confluir ambas perspectivas, para concluir con definiciones de líneas estratégicas, actividades e indicadores de renovación de la gestión en salud sensible a los derechos humanos.

3. A. Profesionalización de la función pública

Para las nuevas corrientes de administración, la profesionalización de la función pública requiere la democratización constante de las relaciones de trabajo, el desarrollo continuo de competencias y la modernización y tecnificación del Estado. Su objetivo es lograr un servicio civil de carrera con criterios meritocráticos de ingreso y ascenso.

Desde el enfoque de derechos, a los desarrollos descriptos en el párrafo anterior se les debería incluir la idea de que una ciudadanía social obliga a modificar los tradicionales sistemas de prestación. Se requiere un mayor nivel de reflexividad y capacidad de análisis sobre las propias prácticas y los procesos de trabajo por parte de los agentes que prestan los servicios al complejizarse la tarea. Estos se transforman en "titulares de deberes" que deben estar conscientes de sus responsabilidades de proteger, respetar y cumplir con los derechos humanos según las obligaciones legales establecidas en los compromisos nacionales e internacionales.

En este sentido, el predominio de prácticas que expresan una cultura clientelar, tanto en la relación del Estado con la sociedad, como, y fundamentalmente, en las relaciones al interior de sus propias organizaciones, no permite la construcción de un contexto en el cual se desarrolle el nivel de autonomía y reflexividad al que hacíamos mención anteriormente. Por el contrario, las prácticas clientelares o propias del patronazgo, en las organizaciones

pdfelement

Elimina la filigrana digital ahora

estatales, estimulan la aparición de comportamientos dependientes, pasivos y/o sumisos por parte de los actores involucrados en la producción de servicios, con escasa capacidad de crítica sobre los mismos, los cuales, además, funcionan como un fuerte incentivo a favor de su propia reproducción en la relación entre estos actores y la población que recibe los servicios. Así, conceptos como carrera sanitaria, mérito y competencias, entre otros, adquieren un nuevo sentido en el marco de un enfoque de políticas públicas garantista de los derechos humanos, tanto de quienes prestan los servicios de salud, como de aquellos que reciben los mismos.

Por lo tanto, es posible precisar que en el pensamiento clásico se prioriza el ingreso a los puestos de trabajo según el mérito, ya sea por experiencia en ese tipo de tareas o por una calificación universitaria o de capacitación sistemática en el oficio, así como una capacidad intelectual acorde a lo demandado, ventajas que han sido denominadas "competencia neutral". El "patronazgo" o incorporación por adscripción personal, lealtad, favoritismo, lazos sanguíneos, pertenencia partidaria, etcétera, es la forma opuesta a la meritocracia. Una tercera tendencia, que combina las anteriores, es la denominada "competencia sensible", la cual consiste en un compromiso con los objetivos políticos junto a un conocimiento técnico adecuado al desempeño esperado (Ahumada y Regis, 2007). Esta última concepción debería incluir la perspectiva de derechos, por lo cual la propuesta de profesionalización se completaría evaluando las "competencias sensibles a los derechos humanos".

Es decir, los mecanismos de incorporación de personal al Estado así como las estrategias de capacitación del mismo deberían no solo, valorar, reconocer y premiar las competencias técnicas requeridas para cada puesto de trabajo, sino también servir para detectar, incentivar y estimular todas aquellas competencias consistentes con el desarrollo de una verdadera "cultura de derechos" en relación al propio ámbito profesional de trabajo.

3. B. Transparencia y rendición de cuentas

En muchos servicios públicos, es muy difícil obtener información acerca de la calidad y cantidad de la prestación, por lo que resulta muy trabajoso averiguar si el servicio está prestándose de manera adecuada.

A través de la obligación de la transparencia y la rendición de

Parlament

Elimina la filigrana digital ahora

cuentas se busca asegurar que los gobiernos cumplan o sean obligados a cumplir con el derecho a la salud. Los ciudadanos deben contar con mecanismos legales que los protejan y que les permitan hacer exigibles sus derechos.

La rendición de cuentas es un mecanismo que se utiliza para monitorear el cumplimiento de los derechos y para asegurar el mejoramiento continuo del desempeño del sistema de salud. La rendición de cuentas debe hacerse de una manera transparente y sujeta al control social[9].

La obligación de presentar informes periódicos ante el Comité de DESC, prevista en los artículos 16 y 17 del PIDESC, puede ser considerada como la obligación de rendición de cuentas. Los informes deben explicar las medidas legislativas, judiciales, de política pública y de otra índole que el Estado haya adoptado en el periodo de reporte con el fin de asegurar el goce de los derechos previstos en el Pacto. La rendición de cuentas se hace ante el Comité de DESC, pero ¿se podría pensar en informes de rendición de cuentas frente a la ciudadanía? ¿Qué deberían incluir estos informes? ¿A quién/quiénes se debería rendir cuentas? Las universidades, las ONG y los organismos de cooperación internacional en diversos países ya han tomado esta tarea y producen informes, diagnósticos y denuncias que sensibilizan a la población y tienen importantes efectos en la cultura y en la opinión pública.

pdfelement

3. C. Participación

Es la manera de otorgarles a los ciudadanos la oportunidad de involucrarse en los procesos de toma de decisiones sobre la asignación y el uso de los recursos, la definición de las prioridades y en los procesos que facilitan la rendición de cuentas.

- Desde lo individual y familiar: cada individuo debe poder tomar sus propias decisiones en forma libre e informada para lograr el mejoramiento de su salud y la de su familia.
- Desde lo social: es una expresión de la participación ciudadana. Permite que el sistema de salud refleje los valores sociales y es un medio de control social de las acciones públicas.

[9] La ley 26.529 sancionada en Argentina sobre los derechos del paciente en su relación con los profesionales e instituciones de la salud es un claro ejemplo de lo antes dicho, porque garantiza el ejercicio de los derechos del paciente, en cuanto a la autonomía de la voluntad, la información y la documentación clínica.

Elimina la filigrana digital ahora

Mientras el tema común en las experiencias de las personas en su relación con las instituciones productoras de servicios sociales es la falta de poder, el enfoque de los derechos humanos otorga poder a los individuos y a las comunidades. El transformar a los ciudadanos en titulares de derechos puede ayudar a igualar la distribución y el ejercicio de poder dentro y entre sociedades. El marco normativo internacional de derechos humanos incluye el derecho que tienen las personas afectadas por decisiones importantes a participar en los procesos pertinentes para adoptarlas. Este derecho está consignado en numerosos instrumentos internacionales, entre ellos el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo. Es poco probable que sea eficaz una política o un programa que se formule sin la participación activa de los afectados o sin su conocimiento de causa. Aunque unas elecciones libres e imparciales son un componente básico del derecho a participar, no bastan para garantizar que quien vive en condiciones de pobreza disfrute del derecho a participar en las decisiones fundamentales que afectan su vida.

En este punto, es posible tender un puente entre la perspectiva de derechos y las propuestas de renovación de la gestión pública (auditorías ciudadanas, control social, incidencia).

El derecho internacional considera que la participación de la población debe garantizarse en todo el proceso de toma de decisiones. Este aspecto innovador de la gestión aporta al control del derecho y "probablemente sea allí donde realice la posibilidad de diferenciar entre el Estado que ofrece un servicio y el Estado que asume el cumplimiento efectivo y cabal de sus obligaciones frente a la realización de los derechos"[10].

pdfelement

3. D. Desarrollo de los sistemas de evaluación y control de la gestión pública

En el ámbito académico, la evaluación de la actuación pública sigue dos tendencias en función de las dinámicas dominantes de servicio público. Una de ellas considera la evaluación de la

[10] Documento elaborado bajo la coordinación de la Dra. Patricia Linares Prieto, Delegada para la Prevención en Materia de Derechos Humanos y Asuntos Étnicos. Procuraduría General de la Nación, Bogotá, Colombia, 2008.

Elimina la filigrana digital ahora

actuación local centrada en los resultados de los servicios (eficiencia y eficacia) y en la capacidad de la organización para lograr los objetivos propuestos. En cambio en la otra, la evaluación de la actuación pública valora principalmente los recursos empleados y el ajuste a la legalidad, sin prestar excesiva atención a los productos de los servicios. En ambas tendencias domina una perspectiva muy restringida de la evaluación, pues todavía no se presta de forma generalizada la atención debida a la calidad de vida y a la evaluación de los servicios desde la perspectiva de derechos

En las propuestas de reforma del sector público, la creación de sistemas de evaluación es un aspecto central. La forma en que se llevan adelante los procesos de reforma tiene implicaciones sobre la capacidad de gobernar. Por lo tanto, los esfuerzos de evaluación de la gestión pública están directamente relacionados con los problemas de legitimidad y gobernabilidad en los estados latinoamericanos. En este sentido, la evaluación no es un problema meramente técnico y de interés de los profesionales de la gestión, sino que se transforma en un problema político que involucra al Estado y a la sociedad civil.

Históricamente, el énfasis del control y de la evaluación ha estado orientado a garantizar que los recursos sean utilizados de acuerdo con las normas y procedimientos establecidos, independientemente de los resultados.

El desarrollo de sistemas de evaluación le permite al gobierno mantener una visión de conjunto y de largo plazo, apostando a que el accionar de los distintos efectores de salud sea consistente con el enfoque de derechos en salud.

pdfelement

3. E. Coordinación gubernamental y gestión de la intersectorialidad

Las dificultades en términos de coordinación refieren al modo en que los diversos actores y organismos estatales interactúan en forma coherente –o no–, generando sinergias en función de tareas asignadas y/o sus ventajas comparativas a favor de cumplir los objetivos públicos previstos.

Dentro de este enfoque es importante que en los programas participen distintos organismos, como ministerios, diversas agencias públicas, gobernaciones, municipios y la sociedad civil, a través de diversas expresiones. Aquí vale diferenciar la gestión de la operación conjunta de distintas organizaciones y la que lleva ade-

Elimina la filigrana digital ahora

lante una organización específica. Se requieren importantes capacidades para sensibilizar permanentemente sobre las ventajas del trabajo conjunto, desenvolver procesos de negociación para zanjar las diferencias, capitalizar las fortalezas y limitar las debilidades de cada organización, comprender las diferentes culturas organizacionales, construir puentes entre ellas, desarrollar un lenguaje común y aprovechar las oportunidades que pueden surgir para la acción combinada.

Desde el campo de la Nueva Gestión Pública, se impulsa una gestión de la intersectorialidad que rompe con los tradicionales modelos de la gestión pública: modelos centrados en la lógica de la especialización, que favorecen la división del trabajo y priorizan las estructuras jerárquicas y verticales de mando y control. La atomización y la construcción de compartimentos estancos es la característica sobresaliente de los modelos de gestión centrada en los "sectores".

Además, a lo anterior debe agregarse que la institucionalidad política dominante obstaculiza el desarrollo de políticas intersectoriales: la fragmentación de las instituciones y la distribución de los ministerios y secretarías como recursos de poder que se reparten entre los grupos o líneas que participan del partido gobernante dificulta la intersectorialidad y la hacen muy costosa.

La gestión de la intersectorialidad implica generar una mayor integralidad en las acciones emprendidas por el aparato público. Apunta a lograr una mayor eficiencia en el uso de los recursos, a la vez que una mayor eficacia y efectividad en las acciones. Contribuye a articular las distintas propuestas sectoriales en función de un objetivo común (el derecho a la salud), otorgando una respuesta más integral a las necesidades de la población y potenciando un mejor uso de los recursos.

Así, en los últimos años han adquirido gran importancia las visiones de las políticas públicas que sostienen la transversalidad[11],

[11] La transversalidad en la administración pública se da en el momento en el que una o varias políticas públicas son objeto de interés de una o más dependencias o entidades gubernamentales, de tal modo que la instrumentación de acciones gubernamentales toca necesariamente dos o más ámbitos de gobierno (federal, estatal o municipal), con lo cual cada uno de ellos actúa en el marco de su responsabilidad, pero siempre de forma coordinada, a efecto de que estas acciones tengan resultados óptimos. Por ejemplo: la equidad de género (Echebarria Ariznabarreta, 1998).

Elimina la filigrana digital ahora

el gobierno en red[12] y el gobierno multinivel[13]; además han crecido las situaciones en las que se requieren políticas y/o acciones integrales, lo que ha reforzado la necesidad de gestión intersectorial.

Una perspectiva intersectorial y transversal del derecho a la salud debería sacar a esta de espacios limitados, "voluntaristas" y bien intencionados, o de estructuras "externas" técnicamente irreprochables, pero absolutamente "desarraigadas" de la gestión pública "real". Por el contrario, aquella perspectiva debería generar múltiples oportunidades al potenciar los recursos humanos y económicos, y que las propuestas adquieran una visión integral contrarrestando la tendencia a la fragmentación que caracteriza el trabajo estatal.

La transversalidad del derecho a la salud se apoya en la construcción de consensos interinstitucionales y no en la imposición u orientación sobre "recetas" de políticas provenientes "desde arriba o desde afuera". Además, la participación de distintas instituciones en la formulación de propuestas consensuadas les otorga mayor legitimidad a los procesos de política pública y mejora sus perspectivas de sostenibilidad.

Se requiere trabajar con otros sectores del gobierno a fin de impactar sobre los determinantes sociales de la salud, además de que es la única manera de garantizar la indivisibilidad, interdependencia e interrelación de los derechos humanos. Significa un principio de colaboración y coordinación entre todos los órganos relacionados con la salud directa o indirectamente, permanente o temporalmente. El concepto de coordinación implica una forma de relacionar los diferentes actores sin que en ningún momento pierdan su autonomía e identidad, y logrando un desarrollo armónico en los niveles normativo, operativo y de decisión política.

pdfelement

[12] Gobierno en red significa, como bien señalan R. Gomà e I. Blanco (2002), el reconocimiento de la complejidad como elemento intrínseco del proceso político; un sistema de participación y colaboración de actores plurales en el marco de redes plurales y una nueva posición de los poderes públicos en los procesos de gobierno, lo que significa la adopción de nuevos roles e instrumentos.

[13] El gobierno multinivel implica la coordinación de la actuación de las administraciones en función de los objetivos que se quieren conseguir y los proyectos que se desarrollarán en el territorio del que se trate. La coordinación de la actuación de los distintos niveles no puede articularse por la vía jurídico-administrativa, sino que es fruto de la negociación de colaboración de tipo político (Gomà y Blanco, 2002).

Elimina la filigrana digital ahora

3. F. Calidad en la gestión pública

La Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública vincula la calidad en la gestión pública con dos propósitos fundamentales de un buen gobierno democrático: "1) toda gestión pública debe estar referenciada a la satisfacción del ciudadano, ya sea como usuario o beneficiario de servicios y programas públicos, o como legítimo participante en el proceso de formulación, ejecución y control de las políticas públicas bajo el principio de corresponsabilidad social; 2) la gestión pública tiene que orientarse para resultados, por lo que debe sujetarse a diversos controles sobre sus acciones, suponiendo entre otras modalidades la responsabilidad del ejercicio de la autoridad pública por medio del control social y rendición periódica de cuentas"[14].

Según Aguilar Villanueva (2006), los principios esenciales de gestión de calidad son: focalización en el cliente, organización por procesos con atención al punto final de la prestación del servicio, empoderamiento (facultación y responsabilización) del personal con énfasis en la calidad de la persona, sistema de medición o control estadístico del proceso y mejora continua.

En síntesis, los compromisos de gestión de los efectores de salud deberían incluir:

- La realización o efectivización de los derechos humanos.
- El uso de las normas y principios de los derechos humanos en la orientación de los servicios.
- El fomento de la capacidad tanto de los "titulares de deberes" para cumplir con sus obligaciones, como de los "titulares de derechos" para reclamar sus derechos.
- Los principios de los derechos humanos que guían la programación:

1) Universalidad e inalienabilidad.
2) Indivisibilidad.
3) Interdependencia e interrelación.
4) Igualdad y no discriminación.
5) Participación e inclusión.
6) Rendición de cuentas e imperio de la ley.

[14] CLAD, Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública, X Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, San Salvador, El Salvador, 26 y 27 de junio de 2008.

pdfelement

Elimina la filigrana digital ahora

Cuadro 1. Inclusión del enfoque de derechos en las propuestas de renovación de la gestión pública

Propuestas	Renovación de la gestión pública	Enfoque de derechos
Profesionalización de la función pública	Fortalecimiento de las capacidades técnico-políticas. Se valora el mérito y la idoneidad.	Fomentar la capacidad de los funcionarios públicos como "titulares de deberes" que deben cumplir con sus obligaciones. Competencias sensibles a los derechos humanos.
Desarrollo de sistemas de evaluación y control	Permiten medir y objetivar los resultados de la gestión del Estado.	Señalan el grado en que los actores estatales cumplen su obligación de proveer los mecanismos que garanticen la satisfacción de los derechos esenciales de las personas.
Transparencia y rendición de cuentas	Obligación de proveer información sistemática a los gobernados sobre el uso de los recursos públicos.	Obligación de proveer información sistemática con el fin de asegurar el goce de los derechos.
Coordinación gubernamental y gestión de la intersectorialidad	Mejorar la eficiencia y el desempeño.	Garantizar la indivisibilidad, interdependencia e interrelación de los derechos humanos.
Calidad en la gestión pública	Desarrollo de instrumentos que permitan estandarizar la calidad de la atención (elaboración de protocolos, medicina de la evidencia).	Desarrollo de instrumentos que permitan estandarizar la protección de derechos (consentimiento informado, confidencialidad de la información).
Participación	Mejora la gestión, abarata costos, aumenta la cobertura, etcétera.	Genera espacios y capacidades para la expresión y defensa de los derechos.

pdfelement

Elimina la filigrana digital ahora

4. La construcción de indicadores de derechos humanos para la gestión de servicios de salud

Los indicadores de derechos humanos se establecen con la pretensión de medir, monitorear y evaluar las políticas públicas, la producción de servicios y la conducta de los funcionarios públicos. Señalan el grado en que los actores estatales cumplen su obligación de proveer los mecanismos que garanticen la satisfacción de los derechos esenciales de las personas. Se diferencian de otros indicadores porque se derivan del marco normativo internacional de derechos humanos, vigilan su cumplimiento y son el modo operacionalizado en que los responsables deben rendir cuentas[15].

Para analizar hasta qué punto un efector de salud ajusta su gestión a la realización del derecho a la salud, es necesario contar con indicadores de derechos humanos que permitan monitorear y evaluar las acciones y los resultados.

Los indicadores de derechos humanos para la gestión de los servicios públicos de salud deberían tener las siguientes características:

- ajustarse a la normativa del Estado en materia de derechos humanos;
- asociarse al goce de un derecho por parte de la población;
- evaluar el servicio en relación con su disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad; y
- tomar en cuenta los principios de no discriminación e igualdad, la transparencia, la rendición de cuentas, entre otros.

Los indicadores de derechos humanos pueden ser útiles para la gestión, porque permiten medir el progreso de determinada situación a lo largo del tiempo, apoyan a los servicios para fijar algunas metas y medir o evaluar el nivel de realización de las mismas y ayudan a detectar situaciones conflictivas que podrían conducir a violaciones; es decir, funcionan como sistema de prevención de violaciones a los derechos humanos.

A continuación se proponen indicadores que tienen por objetivo proporcionar información sobre las líneas y acciones estratégicas mediante las cuales se aplican las políticas. Con ellos se intenta medir el grado de realización de las actividades necesarias

[15] Areli Sandoval Terán (2005), Coordinadora del Programa Diplomacia Ciudadana, DESCA y Social Watch México de DECA Equipo Pueblo A.C.

pdfelement

Elimina la filigrana digital ahora

para alcanzar algunos objetivos y los progresos realizados en el transcurso del tiempo. Estos indicadores determinan el esfuerzo hecho, no el resultado logrado. Su fin es medir la realización progresiva de un derecho o los esfuerzos realizados por la gestión para proteger el derecho a la salud y desarrollar valoraciones de las políticas y de los desarrollos institucionales desde la perspectiva de los derechos humanos.

Cuadro 2. Líneas, acciones estratégicas e indicadores

1. Indicadores de las líneas estratégicas
Producción de conocimientos: ampliación de la comprensión sobre la problemática de la protección del derecho a la salud

Acciones estratégicas	Indicadores
Producción de conocimientos	Se identifican los factores locales y en cada uno de los efectores de salud que inciden en la promoción de la salud y en la producción de enfermedad.
Difusión del conocimiento	Los conocimientos producidos son utilizados por los efectores, las organizaciones y los gobiernos locales.
Apropiación y ampliación del conocimiento	Las organizaciones sociales, las redes y los funcionarios, profesionales y técnicos amplían sus conocimientos acerca del derecho a la salud.

pdfelement

2. Indicadores de las líneas estratégicas
Formación de capacidades en los efectores de salud: enfoques de planificación "conscientes del derecho a la salud"

Acciones estratégicas	Indicadores
Diagnósticos locales	Existe caracterización de la vulnerabilidad de la población asistida.
Planificación de programas y proyectos	Existen planificaciones que incorporan la perspectiva del derecho a la salud. Grado de especialización y profesionalización del personal.
Recursos técnicos dedicados a la efectiva implementación del derecho a la salud	Cambios en la percepción de los funcionarios acerca del derecho a la salud. Adecuación de los recursos técnicos a los objetivos de la planificación.

Elimina la filigrana digital ahora

3. Indicadores de las líneas estratégicas
Gestión del conocimiento: capacitación

Acciones estratégicas	Indicadores
Capacitación a funcionarios públicos	Procesos de capacitación a funcionarios y técnicos en el derecho a la salud. Número de funcionarios y técnicos formados.
Producción de información	Valoración subjetiva de la capacitación. Se produce información plural y de calidad.

4. Indicadores de resultados de las líneas estratégicas
Gestión de la intersectorialidad y coordinación gubernamental

Acciones estratégicas	Indicadores
Formulación e implementación de políticas intersectoriales e interjurisdiccionales	Número de acuerdos, programas y proyectos formulados e implementados.
	Espacios institucionales intersectoriales e interjurisdiccionales de decisión.
	Sistemas de referencia operantes y expeditos.
	Existencia de mecanismos (formales o informales) de coordinación para la recolección de información estadística entre las distintas jurisdicciones. Alcances y límites.

pdfelement

5. Indicadores de las líneas estratégicas
Acciones sobre las normas institucionales y las "reglas de juego"

Acciones estratégicas	Indicadores
Revisión de normativa específica	Las misiones y funciones de los efectores incluyen el compromiso y la garantía del derecho a la salud.
	Los procesos institucionales son diseñados garantizando el derecho a la salud.
	El efector tiene una estrategia y un plan de acción. La estrategia determina: los objetivos, los marcos cronológicos, los responsables y sus obligaciones, la rendición de cuentas.
	Todas las personas con las mismas necesidades tienen iguales oportunidades de acceso a los servicios requeridos (equidad horizontal).

Elimina la filigrana digital ahora

Acciones estratégicas	Indicadores
Revisión de los abordajes	Todas las personas que presentan necesidades desiguales o distintas tienen oportunidades apropiadamente desiguales de acceso a los servicios (equidad vertical).
	Se establecen metas específicas para lograr la mejoría de la cobertura de los pobres.
	Se asignan recursos adicionales que permiten satisfacer las necesidades de las personas en desventaja.
Garantía de accesibilidad	La población es asistida en condiciones adecuadas de oportunidad, calidad y dignidad independientemente de su capacidad de pago.
	La organización de los servicios garantiza el acceso (horarios, cantidad de profesionales, etcétera).
	Las instalaciones, el personal, el equipamiento, los suministros y los medicamentos son suficientes.

6. Indicadores de las líneas estratégicas
Fortalecimiento de los actores: procesos de autoafirmación y empoderamiento. Aumento de la incidencia política

Acciones estratégicas	Indicadores
Articulación de actores locales	Alcance y cobertura de los programas y estrategias de promoción de la participación ciudadana.
	Número y tipo de acuerdos alcanzados.
	Espacios y mecanismos para la toma de decisiones e incidencia institucionalizados.
	Canales abiertos para la participación.
	Agenda de salud concertada.
	Valoración subjetiva de los actores involucrados.
Participación de actores locales	Porcentaje de actores locales vinculados con la problemática que participan en la institución.
	Diagnósticos participativos elaborados.
Nivel de exigibilidad de las acciones.	El efector cuenta con mecanismos que les permiten a los ciudadanos hacer exigibles sus derechos.
	Las organizaciones amplían su capacidad de incidencia para el establecimiento de acuerdos de acción conjunta.
Difusión de información sobre el derecho a la salud	Se utilizan múltiples canales de información.
	Se implementan campañas de sensibilización.

pdfelement

Elimina la filigrana digital ahora

7. Indicadores de resultados de las líneas estratégicas
Control sobre el efectivo cumplimiento del derecho a la salud

Acciones estratégicas	Indicadores
Establecimiento de instancias de control de gestión de los efectores de salud.	Control sobre el comportamiento de los actores del sistema.
	Evaluaciones sobre los controles.
	Medios establecidos para que los ciudadanos/as reclamen.
Establecimiento del trámite de quejas para los usuarios/as del sistema de salud.	Número de reclamos resueltos.
	Contenido de las quejas tramitadas.

5. Principales conclusiones

Tal como hemos dicho a lo largo del trabajo, las propuestas de renovación de la gestión pública en salud no solo deben incluir necesarias recomendaciones que apunten a una gestión más eficiente de los recursos disponibles, sino también incorporar aquellas que apunten a desarrollar las capacidades estatales necesarias para que este se encuentre en condiciones de garantizar los derechos humanos y, en particular, el derecho a la salud[16]. Deben crearse los alicientes para estimular el buen desempeño y el compromiso profesional con el enfoque que venimos desarrollando, tanto como los mecanismos de sanción cuando se descuidan los derechos de los ciudadanos/as.

La incorporación de la medición y el seguimiento del desempeño deben asegurar el efectivo cumplimiento de las prestaciones, sobre todo en los grupos más vulnerables y desprotegidos. Todo esto, además, debería ir acompañado del compromiso directo de los usuarios/as, tanto en las decisiones iniciales como en las funciones de supervisión. El derecho de todo ciudadano/a a obtener información es un instrumento imprescindible de apoyo a las acciones de las organizaciones sociales para el seguimiento de las

pdfelement

[16] La Ley 19966 de Garantías Explícitas en Salud (Plan AUGE), sancionada por el Gobierno de la Concertación en Chile, en el año 2005, podría ser considerada un buen ejemplo de política de reforma sanitaria que apunta a la consecución de los dos objetivos señalados en el párrafo.

Elimina la filigrana digital ahora

mejoras en los servicios que aseguren la realización del derecho a la salud.

En síntesis, para lograr lo arriba señalado se hace imprescindible:

1) Visibilizar las acciones y prácticas de los servicios públicos que por estar naturalizadas no son consideradas como violaciones de los derechos de las personas. El trato abusivo de algunas instituciones sanitarias que se expresa, por ejemplo, en la asignación discrecional de turnos y horarios de consulta, en las interminables listas de espera, en la descalificación de la palabra del paciente, son algunas de las prácticas que deben ser revisadas desde el enfoque de derechos. La mayoría de las prestaciones en salud no incorporan una perspectiva de género ni les otorgan lugar a las cuestiones culturales, de orientación sexual u otras que requerirían de especial atención. Tampoco incorporan mecanismos de exigibilidad para el cumplimiento de derechos, condición necesaria para sacar la cuestión del derecho a la salud del plano exclusivamente retórico.

2) Fortalecer las propuestas de renovación de la gestión pública orientadas a la participación, a la rendición de cuentas y a la transparencia, porque vigorizan el efectivo cumplimiento del derecho a la salud. Los servicios de salud deben incorporar estrategias de movilización social a los fines de generar mecanismos de vigilancia social y de intolerancia activa a la violación de los derechos humanos.

3) Cambiar las características de la gestión tradicional en salud que favorece las relaciones asimétricas con los usuarios/as y la falta de responsabilización de sus agentes.

4) Por último, denunciar las infra y extralimitaciones de los administradores públicos, porque con estas prácticas incumplen los compromisos estatales asumidos a favor del bienestar de la población.

Parlement

Referencias bibliográficas

Abramovich, V. (2004), "Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo de América Latina" (en línea) Banco Interamericano de Desarrollo, 2004 (consultado el 22 de agosto de 2008). Disponible en: *www.iadb.org/sds/doc/SOC-unaaproximacionalenfoque.pdf.*

– (2006), "Una aproximación al enfoque de derechos en las estrate-

Elimina la filigrana digital ahora

gias y políticas de desarrollo", *Revista de la CEPAL,* Nº 88, Santiago de Chile.

Aguilar Villanueva, L. (2006), *Gobernanza y gestión pública*, FCE, México.

– (2007), "El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza", Conferencia Magistral presentada en el XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, República Dominicana, 30 de octubre al 2 de noviembre.

Ahumada, J. y Regis, S. (2007), *Estado y sociedad en el mundo del trabajo. El empleo público en Córdoba*, Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública, Universidad Nacional de Córdoba (Argentina).

Ase, I. y Burijovich, J. (2009), "La estrategia de atención primaria de la salud: ¿progresividad o regresividad en el derecho a la salud?, *Revista Salud Colectiva*, 5(1).

Ase, I.; Burijovich, J. y La Serna, C. (2007), "Tecnologías de gestión pública", en *Políticas de atención primaria de la salud*, Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública, Universidad Nacional de Córdoba (Argentina).

Cunnill Grau, N. *et al.* (2004*), Política y gestión pública*, CLAD/FCE, Buenos Aires.

Echebarria Ariznabarreta, K. (1998), *La gestión de la transversalidad,* Escuela Superior de Administración y Dirección de Empresas, Barcelona.

Gomà, R. y Blanco, I. (2002), "Gobiernos locales y redes participativas: retos e innovaciones", Institut de Govern i Polítiques Públiques (Universitat Autònoma de Barcelona), VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 octubre.

Guendel Gonzalez, L. (2002), "Políticas públicas y derechos humanos", en *Revista de Ciencias Sociales,* vol. III, Nº 97, Universidad de Costa Rica, San José.

Naciones Unidas, Consejo Económico y Social (2006), "Los derechos económicos, sociales y culturales", Informe del Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, Sr. Paul Hunt, Fondo de Población de las Naciones Unidas, 2006. Disponible en: *http//www.unfpa.org/derechos/documentos/relator_salud_2006.pdf* (consultado el 22 de agosto de 2008).

O'Donnell, G. (2008), *Algunas reflexiones acerca de la democracia, el Estado y sus múltiples caras,* Conferencia Plenaria en el XIII Congreso del CLAD, Buenos Aires, Argentina, 4-7 de noviembre.

pdfelement

Elimina la filigrana digital ahora

Capítulo VIII

Juzgar y medir: el uso de indicadores de derechos humanos por la Corte Constitucional colombiana

Rodrigo Uprimny Yepes y Nelson Camilo Sánchez

Dada su magnitud y permanencia en el tiempo, el desplazamiento forzado de personas en Colombia es no solo una de las violaciones sistemáticas más graves del continente americano, sino además la tragedia humanitaria más preocupante de todo el hemisferio occidental[1]. Enfrentar una situación de este tipo es, para cualquier Estado, una tarea considerable, costosa y compleja. Este reto es aún más difícil si se trata de un país con importantes déficits democráticos, financieros e institucionales, como es el caso del Estado colombiano. En efecto, Colombia no se precia de una larga historia de formulación e implementación de políticas públicas basadas en derechos humanos, y sus poderes públicos, especialmente el legislativo y el ejecutivo, han mostrado dificultades para dar una respuesta rápida y coordinada a las víctimas de un conflicto que ya sobrepasa el medio siglo de vigencia.

En situaciones como estas, el Poder Judicial puede adoptar un importante rol de protector de derechos y de impulsor de los otros poderes públicos. Ese es precisamente el caso de la Corte Constitucional colombiana, que se dio a la tarea no solo de declarar que la precariedad de las políticas públicas en materia de atención a la población víctima del desplazamiento forzado era una grave violación de derechos humanos, sino que además estableció los correctivos necesarios para la cesación de las violaciones y estableció un complejo y dinámico procedimiento de seguimiento y evaluación del esfuerzo institucional para el cumplimiento de la sentencia. Así, a partir de la resolución de una serie de acciones de tutela (el

[1] Por un lado, a pesar de que existen debates sobre la cifra de personas desplazadas en Colombia, las mediciones más conservadoras estiman que al menos unos tres millones y medio de personas han sido desplazadas en las dos últimas décadas (ACNUR, 2008). Es decir, aproximadamente un 8% de la población total colombiana. Por otro lado, con motivo de este desplazamiento se ha producido el despojo masivo de tierras que alcanzaría 5,5 millones de hectáreas, lo cual corresponde al 11% del total de la tierra cultivable del país (Garay, 2009).

Elimina la filigrana digital ahora

equivalente a lo que regionalmente se conoce como recurso de amparo), la Corte Constitucional dio inicio a un proceso de formulación, implementación y verificación de políticas públicas basadas en derechos humanos sin precedentes en la historia colombiana y latinoamericana.

Con esto no queremos decir que la intervención del tribunal colombiano ha sido única en su especie. En tiempos recientes, ha sido común que tribunales constitucionales e internacionales, tras verificar falencias estructurales de política pública, ordenen proveer diversos remedios judiciales que pueden llevar a involucrar disímiles medidas y requerir del concurso de varias autoridades públicas para su implementación. Sin embargo, muchos de estos correctivos judiciales han sido criticados –con razón– por no haber tenido en cuenta la capacidad técnica de los órganos judiciales para asegurar el cumplimiento de sus órdenes.

Como respuesta, algunas cortes y tribunales han ido creando herramientas destinadas a garantizar el cumplimiento de sus órdenes. Como la gran mayoría de estas órdenes no son de aquellas en las que se puede garantizar el cumplimiento inmediato, los propios tribunales o los académicos han realizado un esfuerzo notable por perfeccionar mecanismos de medición del esfuerzo de las autoridades estatales en el cumplimiento y para la creación de criterios para la fijación de metas y cronogramas razonables de cumplimiento. Un mecanismo que ha resultado muy útil para llevar a cabo esta tarea es la medición a través de indicadores objetivos que permitan analizar el grado de cumplimiento de las órdenes judiciales. La construcción de estos indicadores se inserta a su vez dentro de una tendencia internacional orientada a la formulación y aplicación de indicadores basados en derechos humanos. No obstante, aun son poco conocidas, a nivel comparado, experiencias prácticas en las que tribunales nacionales hayan establecido baterías de indicadores de cumplimiento que hayan desembocado en procesos de seguimiento exitoso.

En este contexto es donde adquiere gran relevancia la intervención de la Corte Constitucional en el caso de atención a la población desplazada, pues allí el tribunal ha desplegado un proceso de seguimiento del cumplimiento de su decisión a través de mecanismos objetivos de verificación, entre los cuales se encuentran los indicadores basados en derechos humanos. En este sentido, la riqueza del caso que presentamos es doble, pues se refiere a

pdfelement

Elimina la filigrana digital ahora

una experiencia de intervención judicial con un enorme impacto social y político que a su vez presenta una innovadora metodología de monitoreo judicial de políticas públicas.

Nuestro interés en este artículo no es hacer un análisis exhaustivo de todos los efectos producidos por la sentencia que dio origen a este proceso de seguimiento (la Sentencia T-025 de 2004), sino más bien concentrarnos en un punto específico del mismo: la construcción e implementación de indicadores de medición del acatamiento de la decisión[2]. Asimismo, de entrada queremos aclarar que a los autores nos asiste no solo un interés académico del tema, sino que además tenemos un compromiso político en la materia. Los autores de este artículo, a través de nuestra participación en la Comisión de seguimiento a la política sobre desplazamiento forzado, hemos defendido ante la Corte y ante otras autoridades colombianas la importancia de estos mecanismos, hemos apoyado la elaboración de varios de los informes de la Comisión de Seguimiento y hemos ayudado en la construcción de propuestas de indicadores y de otros mecanismos de evaluación de la política pública. Por ello, nuestro punto de observación no es totalmente neutral, sino como participantes activos de este proceso.

Para desarrollar nuestro argumento hemos dividido nuestro artículo en cinco partes. En la primera sección haremos un repaso breve de la sentencia y del proceso de seguimiento. En la segunda sección haremos un recuento del proceso de construcción de indicadores, es decir, presentaremos la ruta utilizada por la Corte para establecer una batería de indicadores de medición de las políticas sobre desplazamiento. En la tercera sección nos concentraremos en evaluar el proceso de aplicación e implementación de dichos indicadores. En la cuarta sección analizaremos el impacto y los resultados que se han derivado de este proceso. Por último, el artículo cierra con unas reflexiones finales que servirán de conclusión general al texto.

pdfelement

[2] Si bien la riqueza del fallo de la Corte no se agota con la elaboración e implementación de estos indicadores, resulta imposible aquí abordar todo el contenido del fallo y de los avances en materia de protección de derechos y en materia de intervención judicial en casos estructurales de violación. La producción académica sobre este fallo es, de hecho, abrumadora. Para quienes deseen profundizar en el tema recomendamos un texto de César Rodríguez Garavito y Diana Rodríguez Franco que recoge todo el proceso desde una visión de sociología política (Rodríguez Garavito y Rodríguez Franco, 2010).

Elimina la filigrana digital ahora

1. Descripción de la sentencia y del proceso de seguimiento

La Sentencia T-025 de 2004 se basó en un estudio acumulado de varias solicitudes de tutela de grupos de desplazados[3], que se quejaban de que las respuestas del Estado colombiano frente a su situación eran insuficientes, por lo cual la mayor parte de sus derechos fundamentales estaban gravemente afectados. La Corte acogió esos argumentos, pero no se limitó a analizar la situación individual de los peticionarios, sino que evaluó la política general del Estado colombiano frente al fenómeno del desplazamiento forzado.

Para tal efecto, la Corte recurrió a la figura del "estado de cosas inconstitucional" (ECI), de creación jurisprudencial, según la cual, cuando la Corte encuentra que una petición de tutela no hace referencia a un problema particular de una persona, sino que expresa una afectación colectiva de derechos fundamentales, de suerte que la solución individual caso por caso sería insuficiente y congestionaría gravemente el aparato judicial, entonces es legítimo que el tribunal proceda a declarar un "estado de cosas inconstitucional" y formule órdenes generales a las autoridades para enfrentar esa grave situación de derechos humanos[4]. Por eso, la Corte declara la existencia de un ECI: a) cuando se encuentra con situaciones de violación masiva de derechos que responden a políticas estatales inadecuadas y que demuestran la existencia de una clara responsabilidad del Estado, y b) cuando, además, las soluciones individuales alcanzadas por vía de tutela no hacen sino convertir a esta acción judicial en un requisito adicional para obtener la protección de los derechos, lo cual conduce a una discriminación entre los que la presentan y los que no lo hacen.

En esas condiciones, la Corte consideró que la situación de los peticionarios expresaba problemas generales de la población desplazada, por lo que procedió a analizar, desde el punto de vista constitucional, el desplazamiento forzado y las políticas desarrolladas por el Estado colombiano para enfrentarlo. La Corte con-

pdfelement

[3] En el expediente que dio lugar a la Sentencia T-024 de 2005, la Corte acumuló y revisó 108 demandas, interpuestas en 22 ciudades del país por 1.150 familias, cada una de ellas compuesta en promedio por cuatro personas.

[4] Para un análisis detallado del concepto de "estado de cosas inconstitucional", véase Botero Marino (2006) y Rodríguez Garavito (2010).

Elimina la filigrana digital ahora

cluyó entonces que el desplazamiento implicaba una violación masiva de los derechos de las poblaciones desplazadas y que además la política pública frente a este tema era incoherente, insuficiente y no se fundaba adecuadamente en estándares de derechos fundamentales[5]. Con esos criterios, la Corte declaró en esa sentencia un ECI y ordenó al gobierno tomar medidas para solucionar la situación de la población desplazada.

Las órdenes judiciales fueron bastante generales, pues la Corte, aunque debe asegurar los derechos de los desplazados, debe respetar las competencias propias del gobierno y del Congreso. Un tribunal constitucional puede evaluar judicialmente las políticas públicas, pero no puede entrar a diseñar tales políticas. Aplicando este principio, la Corte dio tres tipos de órdenes. En primer lugar, la Corte ordenó la creación de un plan de acción para superar el ECI que debía incluir información sistematizada sobre la situación de la población desplazada, el cálculo del presupuesto necesario para atenderla, la identificación de fuentes de potenciales recursos, y la distribución del esfuerzo presupuestal en los distintos niveles estatales. En segundo lugar, la Corte ordenó la realización de todos los esfuerzos posibles para conseguir el presupuesto requerido para atender a la población desplazada. En tercer lugar, la Corte emitió órdenes dirigidas a la garantía del "goce efectivo" del contenido esencial de los derechos básicos de la población desplazada.

La Corte ordenó entonces al gobierno que rediseñara la política frente a los desplazados, respetando ciertos estándares constitucionales. La nueva política debía ser elaborada en forma transparente y participativa, por lo que señaló que debían crearse instancias de participación de las poblaciones desplazadas y de sus organizaciones en el diseño y ejecución de las políticas. Las políti-

[5] La Corte determinó que la falencia estructural de la política pública se traducía en la violación a los siguientes derechos de la población desplazada: el derecho a la vida en condiciones de dignidad; los derechos de los niños, de las mujeres cabeza de familia, de los discapacitados y de otros grupos especialmente protegidos; el derecho a escoger el lugar de domicilio; los derechos al libre desarrollo de la personalidad, libertad de expresión y asociación; derecho a la familia y la unidad familiar; derecho a la salud; derecho a la integridad personal; derecho a la seguridad personal; libertad de circulación; derecho al trabajo; derecho a la alimentación; derecho a la educación; derecho a una vivienda digna; derecho a la paz; derecho a la personalidad jurídica; y derecho a la igualdad.

Elimina la filigrana digital ahora

cas debían además ser serias y consistentes, asegurar de forma inmediata los derechos mínimos de la población desplazada y estar orientadas a satisfacer de forma progresiva sus derechos plenos.

Un punto trascendental de la Sentencia T-025 de 2004 consistió en que la Corte retuvo jurisdicción a fin de controlar la ejecución de las órdenes impartidas. Esto fue una novedad pues, siguiendo la normatividad que regula sus competencias, en la mayoría de sus decisiones la Corte se limita a impartir órdenes (incluso órdenes estructurales) y a delegar su cumplimiento en los jueces de instancia. El problema de una situación de este estilo frente a casos complejos es que la verificación del cumplimiento de la sentencia queda en cabeza de un juez inferior, que debe cumplir con la muy difícil tarea de evaluar si el gobierno nacional ha efectuado las inversiones y reformas necesarias para enfrentar un problema estructural, como es el desplazamiento forzado. Con miras a superar este obstáculo, en la Sentencia T-025 de 2004, la Corte determinó que debía ser ella misma la que controlara el cumplimiento de la sentencia.

La Corte ha hecho seguimiento del cumplimiento de su sentencia a través de dos vías principales. La primera de ellas ha sido la realización de audiencias públicas. Aproximadamente un año después de haber emitido el fallo, la Corte solicitó informes a las instituciones oficiales involucradas, a organizaciones de la sociedad civil, a los organismos de control e incluso a organismos internacionales como la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). Con base en esta información, la Corte convocó a una audiencia pública para hacerle un corte de cuentas a la situación. A la convocatoria asistieron ministros, el director de la entidad encargada de la planeación, los titulares de los órganos de control y representantes de organizaciones civiles e internacionales. El mecanismo resultó muy provechoso para generar diálogo entre los distintos involucrados y por ello ha sido frecuentemente usado por la Corte[6].

La Corte también ha hecho verificación del cumplimiento a través de la expedición de autos de seguimiento. En el periodo de enero de 2004 a diciembre de 2009, la Corte expidió un total de 84

[6] A marzo de 2010, la Corte había convocado un total de quince audiencias públicas.

pdfelement

Elimina la filigrana digital ahora

autos que buscaban darle continuidad a las órdenes impartidas en la sentencia. A través de ellos, el tribunal solicitó información actualizada, realizó seguimiento de situaciones puntuales y, como se verá más adelante, estableció indicadores de evaluación de las actividades estatales. La concentración temática de los autos permite asimismo observar la evolución del proceso de seguimiento. De acuerdo con César Rodríguez Garavito y Diana Rodríguez Franco, el seguimiento a través de autos ha tenido tres grandes etapas. En la primera de ellas –que va desde la emisión de la sentencia hasta principios de 2006–, la Corte se encargó de hacer un juicio a la política pública y a precisar la responsabilidad de cada institución en el cumplimiento de la sentencia. La segunda etapa –que va hasta mediados de 2008– se caracterizó por los esfuerzos de la Corte por desarrollar mecanismos de evaluación que permitieran medir el grado de avance de las políticas estatales. Es en esta etapa, de acuerdo con estos autores, en la que la Corte desarrolló la batería de indicadores que veremos más adelante. Finalmente, en la tercera fase del proceso, la Corte se ha concentrado en aplicar los indicadores de medición y a incrementar la exigencia de resultados. Durante esta fase, la Corte también ha enfatizado en la importancia del enfoque diferencial de la política pública a través de una serie de autos sobre la situación de los grupos poblaciones desplazados más vulnerables (Rodríguez Garavito y Rodríguez Franco, 2010: 33 y siguientes).

pdfelement

También es importante destacar el carácter participativo del proceso de seguimiento. A juicio de la Corte, no es posible trazar una política pública orientada por el criterio de garantizar el goce efectivo de los derechos, sin atender la voz, la opinión y la realidad de los sujetos sociales titulares de estos derechos. En virtud de ello, la Corte ha demandado la creación de espacios especiales de participación de la población desplazada en el diseño de las políticas públicas y ha adoptado un conjunto de indicadores para verificar el derecho a la participación, así como una política pública de apoyo y fortalecimiento de las organizaciones de desplazados (Garay, 2009: 30).

Bajo este espíritu de participación, el proceso ha contado con los aportes técnicos de la "Comisión de seguimiento a la política sobre desplazamiento forzado" (Comisión de Seguimiento), una iniciativa de organizaciones y personalidades de la sociedad civil que se ha propuesto hacer una contribución a la realización de los

Elimina la filigrana digital ahora

derechos de los desplazados, pero sin pretender ejercer la representación de sus intereses. Como se verá más adelante, la Comisión de Seguimiento ha sido fundamental en el proceso a partir de la presentación de informes de verificación sobre el estado del goce efectivo de los derechos y de evaluación técnica de los distintos componentes de la política; la Comisión ha igualmente promovido la participación de organizaciones de desplazados en las audiencias y en el debate de la política gubernamental en este campo.

2. Proceso de construcción de los indicadores

La aproximación inicial de la Corte a lo que sería su modelo de evaluación del cumplimiento de sus órdenes fue señalada a partir de uno de sus primeros autos de seguimiento. En aquel auto, la Corte dividió la evaluación en cuatro niveles: 1) incumplimiento; 2) cumplimiento bajo; 3) cumplimiento medio, y 4) cumplimiento alto. El incumplimiento pleno comprendería la falta de información sobre la implementación de acciones, la expresa manifestación de las entidades de no haber hecho nada para cumplir, la falta de acciones coordinadas y con un plazo y programación, o la formulación de políticas que se basaran únicamente en ideas o propósitos. El cumplimiento bajo se referiría a la realización de acciones tendientes a la garantía de los derechos cuyo impacto cobije al menos a la tercera parte de la población, siempre y cuando estas acciones estuvieran enmarcadas dentro de planes y programas específicos. El cumplimiento medio se reservaría a aquellas políticas cuyo impacto alcance entre la tercera y las dos terceras partes de la población. Finalmente, el cumplimiento alto estaría reservado para aquellas acciones cuyo impacto beneficie a más de las dos terceras partes de la población y que tengan el potencial de cubrir efectiva y oportunamente a toda la población (Corte Constitucional, Auto 185 de 2004).

Pese a estos lineamientos, el proceso de rendición de cuentas y evaluación no fue fácil. Si bien las entidades involucradas empezaron a presentar informes periódicos, la Corte encontró prontamente que los informes adolecían de cuatro problemas principales: 1) contenían un alto cúmulo de información irrelevante para determinar el cumplimiento de las órdenes; 2) su extensión era excesiva, lo cual dificultaba la identificación de medidas específicas adoptadas por las entidades en cumplimiento de las órdenes;

pdfelement

Elimina la filigrana digital ahora

3) eran inconsistentes, tanto en sí mismos como a lo largo del tiempo; y 4) con el tiempo se tornaban repetitivos o en simples reproducciones de informes anteriormente presentados (Corte Constitucional, Auto 218 de 2006).

El proceso enfrentaba entonces un gran desafío, pues parecía existir un interés del gobierno en frenar el seguimiento mediante la estrategia de inundar a la Corte de información imposible de procesar, lo cual eventualmente haría del procedimiento el simple cumplimiento mecánico de presentación de informes con cualquier tipo de información sin posibilidad de hacer un debate de fondo sobre el estado de la situación. La Corte inició entonces un diálogo con el gobierno sobre cómo obtener información precisa, confiable, depurada y a tiempo que le permitiera continuar con el proceso de seguimiento. El llamado de la Corte encontró eco en un grupo de tecnócratas de las instancias de planeación del gobierno, quienes propusieron la formulación de una serie de indicadores objetivos que permitieran llevar a cabo una evaluación de las políticas públicas y los resultados alcanzados. La idea fue acogida con agrado por la Corte pues, de hecho, desde la propia Sentencia T-025 de 2005, el tribunal había dicho que la ausencia de indicadores y mecanismos de seguimiento y evaluación era uno de los problemas más protuberantes de la política pública (Corte Constitucional, Sentencia T-025 de 2004, punto 6.3.1).

La discusión se trasladó en este punto a la determinación de cuáles deberían ser los indicadores apropiados para medir una situación estructural que involucraba procesos y derechos disímiles de una población numerosa y dispersa. Con base en el carácter participativo y dialéctico del proceso de seguimiento, así como en el reconocimiento de las competencias de las distintas ramas del poder público, la Corte decidió no construir ella misma los indicadores. Por el contrario, la Corte adoptó una metodología de trabajo orientada a garantizar la participación y el diálogo fluido entre el gobierno, la Comisión de Seguimiento, los organismos de control[7] y el ACNUR (Corte Constitucional, Auto 337 de 2006).

[7] Dentro de los organismos de control convocados se encontraban: la Defensoría del Pueblo (Ombudsman), la Procuraduría General de la Nación (institución encargada de la vigilancia de los funcionarios públicos) y la Contraloría General de la República. La inclusión de esta última institución resulta extraña en principio,

Elimina la filigrana digital ahora

Esta metodología incluyó, de un lado, el intercambio de documentos técnicos sobre el diseño y la aplicación de las baterías de indicadores desarrollados por las partes. Por otro lado, la Corte convocó a unas "sesiones técnicas", en las que se discutieron las metodologías usadas y las propuestas presentadas para cada serie de indicadores (ACNUR, 2007: 456). Este intercambio fue muy provechoso para el enriquecimiento tanto de los indicadores como de las metodologías[8]. Además, permitió observar una distancia metodológica importante entre el gobierno y la Comisión de Seguimiento: mientras que los indicadores presentados por el gobierno se referían principalmente a lo que internacionalmente se conoce como indicadores de proceso[9], la propuesta de la Comisión de Seguimiento era más cercana a indicadores de resultado[10].

La Corte inició entonces un proceso de selección y validación para conformar una única batería de indicadores. Para ser aceptados, los indicadores debían: 1) evaluar el grado de avance en la superación del ECI y los correctivos necesarios, 2) medir el "goce efectivo de derechos" en los diferentes contenidos de la política y para los diferentes sujetos de especial protección constitucional; y

pdfelement

pues no tiene dentro de sus funciones ninguna actividad relacionada con derechos humanos o con protección o atención de la población desplazada. Sin embargo, esta entidad tiene una extensa experiencia en el manejo de indicadores de gestión, por lo cual la Corte pensó que podía hacer un aporte técnico importante en el proceso.

[8] Varias de las metodologías propuestas partieron de experiencias internacionales dominantes en el tema de indicadores de derechos humanos. Especialmente aquella que clasifica los indicadores en tres tipos: indicadores estructurales, de resultado y de proceso. Los indicadores estructurales hacen referencia a dimensiones normativas e institucionales y tienen que ver con la incorporación o no de normas de derechos humanos pertinentes y con la existencia o no de mecanismos institucionales adecuados que promuevan y protejan dichos derechos. Los indicadores de proceso analizan políticas estatales directamente relacionadas con el cumplimiento de las obligaciones en derechos humanos por los Estados y comprenden los programas públicos e intervenciones específicas que un Estado adopta para realizar un determinado derecho. Finalmente, los indicadores de resultado reflejan los logros individuales y colectivos que indican el estado de realización de un derecho humano en un determinado contexto. Para explicaciones más detalladas de estos conceptos, véase: ONU (2006) y Pérez, Rodríguez y Uprimny (2007).

[9] Así, por ejemplo, en su Auto 027 de 2007, la Corte Constitucional encontró que "tan solo 9 de los 107 indicadores presentados por Acción Social se referían a resultados atinentes al goce efectivo de derechos de la población desplazada".

[10] Cf. Comisión de Seguimiento (2008a).

Elimina la filigrana digital ahora

3) ser aplicables, confiables, significativos y permitir una evaluación con criterios homogéneos para todas las entidades del sistema (Corte Constitucional, Auto 109 de 2007). Con base en estos criterios, la Corte evaluó los indicadores presentados y, cuando encontró dudas o falta de información respecto de ellos, los devolvió con preguntas específicas al gobierno. Las preguntas de la Corte, que recogían parte de los comentarios realizados por otras instituciones como los organismos de control y la Comisión de Seguimiento, eran incisivas y detalladas. La Corte hizo preguntas relativas a la capacidad de las instituciones para recolectar y procesar la información, solicitó aclaraciones sobre las responsabilidades en la aplicación de los indicadores, y cuestionó la periodicidad con que se haría el monitoreo, entre otros temas (Corte Constitucional, Auto 107 de 2007).

Después de la evaluación inicial, la Corte dividió los indicadores en tres grupos: 1) un primer grupo de indicadores que rechazó de plano por no reunir los requisitos de pertinencia, adecuación y suficiencia; 2) un segundo grupo de indicadores que, a pesar de cumplir algunos criterios, aún contenían vacíos, por lo cual debían ser modificados; y finalmente 3) un tercer grupo de indicadores que serían adoptados, aun cuando en el futuro debían ser perfeccionados (Corte Constitucional, Auto 109 de 2007).

Fue así como las propuestas del gobierno, confrontadas con las observaciones de la Comisión de Seguimiento, los organismos de control y el ACNUR, fueron depuradas hasta convertirse en una batería consolidada de indicadores[11]. Los más de cien indicadores adoptados por la Corte fueron agrupados en 20 grupos de falencias principales de la política de atención a la población desplazada (17 corresponden a derechos y tres, a criterios de enfoque diferencial)[12]. A su vez, estos indicadores pueden clasificarse en

[11] La labor de depuración y sistematización de la Corte fue compleja si se tiene en cuenta que como producto del intercambio de documentos entre el Defensor del Pueblo, el Procurador General, ACNUR, la Comisión de Seguimiento y el Gobierno Nacional, fueron presentados a la corte más de 500 indicadores, de los cuales 107 fueron propuestos por el gobierno (Rodríguez Garavito y Rodríguez Franco, 2010).

[12] La lista de derechos para los cuales se adoptaron indicadores de goce efectivo de derechos son: 1) vida, 2) integridad personal, 3) libertad, 4) vivienda, 5) salud, 6) educación, 7) alimentación, 8) generación de ingresos, 9) identidad, 10)

Elimina la filigrana digital ahora

tres grupos de acuerdo con su estructura: indicadores de goce efectivo de derechos (GED), indicadores complementarios e indicadores sectoriales (Corte Constitucional, Autos 109 y 233 de 2007 y 116 de 2008).

Debido a limitaciones de espacio no podemos detenernos aquí para analizar cada uno de los temas e indicadores correspondientes, pues estos responden a cuestiones diversas que van desde la satisfacción de derechos de tipo civil y político –como la vida y la integridad personal–, hasta cuestiones más sociales y progresivas, como la capacidad para generar ingresos de la población desplazada o su grado de estabilización social y económica[13]. Sin embargo, el cuadro 1, sobre el derecho a la vivienda, puede tomarse como un ejemplo de la forma en que la Corte ha articulado cada uno de los 20 temas objeto de seguimiento con los tres tipos de indicadores correspondientes[14].

Ahora bien, desde el punto de vista de la dinámica de construcción democrática del proceso, resulta interesante la manera cuidadosa como el tribunal fijó los indicadores: la Corte sostuvo explícitamente que prefería abstenerse de imponerle al gobierno uno u otro indicador, en aras de respetar las competencias del Ejecutivo. En consecuencia, los indicadores, antes que ser impuestos, fueron propuestos por el juez constitucional. No obstante, la Corte señaló que si el Ejecutivo decidía no adoptar alguno de los indicadores sugeridos, debía expresar las razones por las cuales no lo hacía y proponer un indicador nuevo para la consideración de la Corte. Complementariamente, el tribunal otorgó un plazo preciso al gobierno para hacer esta tarea y le informó que de no pronunciarse dentro del término se entendería que este aceptaba los indicadores propuestos.

El parlament

estabilización socioeconómica, 11) prevención del desplazamiento, 12) retorno, 13) subsistencia mínima, 14) reunificación familiar, 15) seguridad personal, 16) participación, 17) enfoque diferencial: niños, niñas y adolescentes desplazados, 18) enfoque diferencial: pertenencia étnica y cultural, 19) enfoque diferencial: género, y 20) verdad, justicia, reparación y no repetición.

[13] Mediante los tres autos arriba referidos, la Corte adoptó un conjunto de 174 indicadores obligatorios (38 indicadores de resultado, 60 indicadores complementarios y 76 asociados).

[14] Una sistematización detallada de cada uno de los temas y los tres tipos de indicadores para cada uno de ellos puede verse en Rodríguez Garavito (2010: 460 y siguientes) y en Pérez Murcia (2009: 80).

Elimina la filigrana digital ahora

Cuadro 1. Derecho a la vivienda

Indicadores de goce efectivo	Indicadores complementarios	Indicadores sectoriales
Hogar que habita legalmente el predio en condiciones dignas (incluye espacio suficiente, servicios domiciliarios completos, materiales, apropiados, ubicación, seguridad jurídica de la tenencia).	*Seguridad jurídica de la tenencia:* Hogares que habitan viviendas propias y cuentan con escritura registrada o viviendas en arriendo y cuentan con contrato/total de Hogares Desplazados (HD). *Espacio suficiente:* HD que habitan viviendas sin hacinamiento/total HD. *Materiales apropiados:* HD que cuentan con materiales apropiados en su vivienda (techos, pisos y paredes exteriores)/total HD. *Ubicación:* HD que habitan en viviendas que no están ubicadas en zonas de alto riesgo/total HD. *Acceso a servicios:* HD que cuentan con acceso a todos los servicios domiciliarios básicos (energía, acueducto, alcantarillado y recolección de basuras)/total HD.	Hogares con subsidios de vivienda otorgados/hogares postulantes. Hogares con subsidios desembolsados/hogares con subsidios otorgados. Hogares con mejoramiento de condiciones de habitabilidad/hogares con deficiencias o carencias habitacionales identificadas. Mujeres cabeza de familia beneficiarias de subsidio de vivienda urbana o rural.

Fuente: Rodríguez Garavito (2010).

pdfelement

Por otro lado, la construcción conceptual y metodológica de estos tres tipos de indicadores también puede ser considerada como una experiencia relevante en términos comparados. En efecto, la elaboración de los indicadores se inició como un proceso local con poca referencia a la literatura internacional en la materia, que más tarde, a partir de esta construcción propia, empezaría

Elimina la filigrana digital ahora

a dialogar con otras propuestas metodológicas dominantes en términos internacionales y comparados. Este distanciamiento inicial entre el discurso internacional y la disertación local le permitió al tribunal acudir a la creatividad para la creación de conceptos propios. Así, por ejemplo, el principal indicador usado por la Corte –el indicador de *Goce Efectivo de Derechos (GED)*– no parece tener paralelo, al menos en cuanto a su nombre refiere, con conceptos internacionales o comparados, aunque, como se verá ulteriormente, se aproxima a los "indicadores de resultado" propuestos por ciertas instancias internacionales, como la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos.

En cualquier caso, llama la atención el hecho de que la Corte no haya proporcionado un concepto definitivo que resuma su idea de indicador de GED. Lo que la Corte ha hecho es, en la práctica, llenar de contenido el concepto a partir de decisiones judiciales de trámite, que en Colombia se denominan autos. Esto lleva a la necesidad de hacer un seguimiento exhaustivo del proceso para entender lo que significa la idea de GED. En este sentido, se trata de enfrentar las condiciones de vida de la población desplazada, por un lado, con el contenido de los derechos fundamentales establecidos por la Constitución y la jurisprudencia, por el otro. Como expone uno de los miembros de la Comisión de Seguimiento, la idea detrás de la construcción de los indicadores de GED es que "los derechos fundamentales no tengan un carácter formal y marginal, sino que se conviertan en el criterio fundamental para juzgar la acción de las autoridades y la calidad y pertinencia de las políticas públicas" (Romero, 2009: 15).

Resulta también particular que esta falta de definición expresa no haya impedido, sin embargo, que el gobierno y las demás partes involucradas hayan propuesto indicadores dirigidos a medir el GED. En este sentido, el gobierno ha entendido como indicadores de GED a aquellos "instrumentos de medición diseñados con el propósito de valorar, en el hogar, el impacto de la política pública de atención a la población desplazada en cuanto a la generación de condiciones para superar esta condición". Su unidad de medida es binaria: sus valores posibles serán "sí" cuando la persona o familia reporte el cumplimiento del criterio fijado para cada derecho, y "no" cuando reporte cosa diferente (Presidencia de la República *et al.*, 2007: 15). Así, sin mucha reticencia, entidades oficiales reconocidas por su análisis económico y técnico comen-

pdfelement

Elimina la filigrana digital ahora

zaron a hablar en lenguaje de derechos. De hecho, el goce efectivo de derechos se convirtió rápidamente en el lenguaje común que abogados constitucionalistas, economistas, técnicos y miembros de la sociedad civil usaron para aproximarse al fenómeno del desplazamiento. Es más, los distintos participantes del proceso consideran que el concepto de GED ha representado un avance sustancial en el tratamiento del problema del desplazamiento y la atención de la población desplazada, pues se pasó de una lógica de evaluación de la política de atención al desplazamiento, centrada en criterios de pobreza, vulnerabilidad, exclusión social y riesgo de empobrecimiento (lógica asistencialista), a un criterio que integra los enfoques de desarrollo humano y derechos humanos (reconocimiento de los desplazados como víctimas sujetos de derechos)[15].

Con el paso del tiempo, en la práctica la Corte ha ido entrando cada vez más en un diálogo con experiencias internacionales a partir de sus indicadores propios. Principalmente este acercamiento se ha presentado entre los indicadores de la Corte y aquella conocida clasificación en indicadores de resultado, de proceso y estructurales. Esto se debió, entre otros factores, a que la Corte encontró que el indicador de GED resultaba insuficiente para valorar varios de los procesos necesarios para determinar la superación del estado de cosas inconstitucional. Como respuesta, la Corte incluyó dos indicadores adicionales: los indicadores complementarios[16] y los indicadores sectoriales[17]. Estos nuevos grupos de indicadores otorgan mayor coherencia a la evaluación desde una lógica de complementariedad. Así, mientras los indicadores complementarios y sectoriales permiten evaluar principalmente las coberturas alcanzadas en los servicios prestados, los

pdfelement

[15] Para un ensayo comparativo entre los dos enfoques y la diferencia en la formulación de políticas públicas respecto de cada uno de ellos, véase: Restrepo Saldarriaga (2010).

[16] Los indicadores complementarios son "instrumentos de medición que permiten valorar el estado de avance general, retroceso o estancamiento del proceso de estabilización con respecto al universo de atención correspondiente a cada indicador de Goce Efectivo de Derechos" (Presidencia de la República *et al*, 2007: 16).

[17] Los indicadores sectoriales son "instrumentos de medición que revelan información sobre los resultados obtenidos por cada entidad en referencia a las acciones contempladas como parte de su oferta sectorial" (Presidencia de la República *et al.*, 2007: 16).

Elimina la filigrana digital ahora

indicadores de GED se concentran en el impacto agregado que todos los programas estarían generando en cada uno de los hogares desplazados (ACNUR, 2007: 459). Así las cosas, en una lectura transversal se puede encontrar una cierta relación entre el indicador de GED con los denominados indicadores de resultado. A su vez, los indicadores complementarios de la Corte incluyen varios indicadores de aquellos que internacionalmente han sido considerados como indicadores de proceso e indicadores estructurales[18].

3. Aplicación de los indicadores

Como se desprende de la sección anterior, el debate sobre la adopción de los indicadores produjo dos avances importantes para el proceso de seguimiento. De un lado, la inclusión del lenguaje de derechos en la formulación e implementación de la política pública creó las bases para que expertos técnicos en formulación de política pública entraran y participaran activamente en el debate judicial y para que fuera del tribunal se discutiera también en lenguaje de derechos. Así, técnicos y economistas entendieron entonces para qué y ante quién reportaban, y cuál era la lógica de la producción de los informes y de la formulación y reestructuración de políticas. Por otro lado, los abogados constitucionalistas encontraron fundamentos técnicos para evitar el estancamiento de la discusión y garantizar una hoja de ruta que de manera más clara permitiera hacer imputaciones jurídicas frente al cumplimiento o incumplimiento de las órdenes de la Corte.

Ahora bien, esta provechosa digresión intelectual y académica sobre mecanismos de medición sería insuficiente si en la práctica no produjera ningún impacto concreto. Afortunadamente, un balance rápido de lo que ha sido hasta ahora el proceso de aplicación de los indicadores y de su impacto real en las vidas de las

pdfelement

[18] Como lo señaló en su momento la Comisión de Seguimiento a la Corte: "La distinción entre indicadores estructurales, de proceso y resultado es plenamente compatible con la distinción entre indicadores de goce, complementarios y sectoriales asociados. Por ejemplo, el indicador de resultado, sugerido por algunos organismos internacionales de supervisión en derechos humanos, corresponde plenamente al indicador de goce efectivo, mientras que los indicadores de proceso y estructurales permiten aclarar dimensiones importantes de las obligaciones del Estado frente a la realización de los derechos humanos" (Comisión de Seguimiento, 2008a: 64).

Elimina la filigrana digital ahora

familias desplazadas nos deja no solo importantes lecciones en materia de articulación de medidas judiciales de seguimiento, sino que además, algunos resultados positivos en la satisfacción de derechos de las familias desplazadas nos refrendan la conveniencia institucional de la experiencia. Veamos con mayor detalle.

Una primera experiencia interesante en cuanto a la aplicación de la batería de indicadores es el enfoque integrador que ha usado la Corte Constitucional. En efecto, la medición a través de indicadores en derechos humanos es solamente uno de tres componentes de evaluación utilizados por el tribunal. Los otros dos componentes son: los criterios de racionalidad de la política pública y los criterios diferenciales creados a través de autos poblacionales específicos. Estas pautas complementarias permiten agregar un componente cualitativo de evaluación muy importante que generalmente escapa a la medición a través de indicadores de resultado.

Para empezar, la idea de adoptar criterios de racionalidad de las políticas públicas no es nueva en la jurisprudencia de la Corte. De hecho, desde la Sentencia T-025 de 2004 era claro que el gobierno nacional debía implementar criterios de racionalidad a la política existente y usarlos en la formulación de nuevas políticas sobre población desplazada. Sin embargo, la Corte profundizó el uso de dichos criterios, a través de los autos de seguimiento, cuando constató fallas específicas en políticas y programas puntuales dirigidos a la atención de la población desplazada. Frente a estas falencias, la Corte empezó a ordenar paulatinamente la creación de una serie de programas específicos que van desde programas de protección contra la violencia e intimidación de las víctimas, hasta proyectos pilotos de atención y planes de salvaguarda étnica. Para que en el cumplimiento de dichas órdenes el gobierno no repitiera los errores detectados, la Corte decidió dar unas pautas mínimas que deberían cumplir los programas ordenados. Así, los programas deberían estar, entre otros aspectos, basados en criterios de derechos humanos, presentar objetivos y metas razonables, contar con presupuesto suficiente y disponer de un cronograma de implementación y seguimiento verificable. A partir de allí, la Corte realizó un esfuerzo por llenar de contenido y detalle su idea de criterios mínimos de racionalidad de la política, los cuales se pueden resumir en quince puntos concretos, tal como se refleja en el cuadro 2.

Al mismo tiempo, el proceso de seguimiento ha tomado especial interés en la situación específica de los grupos más vulnerables

pdfelement

Elimina la filigrana digital ahora

Cuadro 2. Elementos mínimos de racionalidad de la política pública

1. Especificidad individual del Programa. 2. Definición de metas puntuales a corto, mediano y largo plazo. 3. Cronograma acelerado de implementación. 4. Presupuesto suficiente y oportunamente disponible.	5. Cobertura de material suficiente. 6. Garantías de continuidad hacia el futuro. 7. Adopción e implementación de indicadores de resultado, basados en el criterio del goce efectivo de los derechos fundamentales.	8. Diseño e implementación de mecanismos e instrumentos específicos de coordinación interinstitucional. 9. Desarrollo e implementación de mecanismos de evaluación y seguimiento. 10. Diseño e implementación de instrumentos de corrección oportuna.
11. Diseño e implementación de mecanismos internos de respuesta ágil y oportuna a las quejas o solicitudes puntuales de atención presentadas por la población desplazada. 12. Diseño e implementación de mecanismos de divulgación periódica de información para la población desplazada.	13. Armonización con los demás elementos de la política pública e integración formal a la misma. 14. Apropiación nacional y autonomía. 15. Armonización con otros procesos y programas que se adelantan por el Gobierno Nacional o por otras autoridades.	

pdfelement

entre los desplazados. A partir de allí, el tribunal ha contribuido directamente a la formulación de políticas por medio de unos autos denominados de enfoque diferencial, en los que ha abordado los casos de las mujeres, los menores de edad, los pueblos indígenas, las comunidades afrocolombianas y las personas con discapacidad víctimas del desplazamiento (Corte Constitucional, Autos 092 y 251 de 2008, 004, 005 y 006 de 2009). Asimismo, la Corte ha convocado a audiencias para discutir públicamente y con la participación de estos grupos, su situación específica.

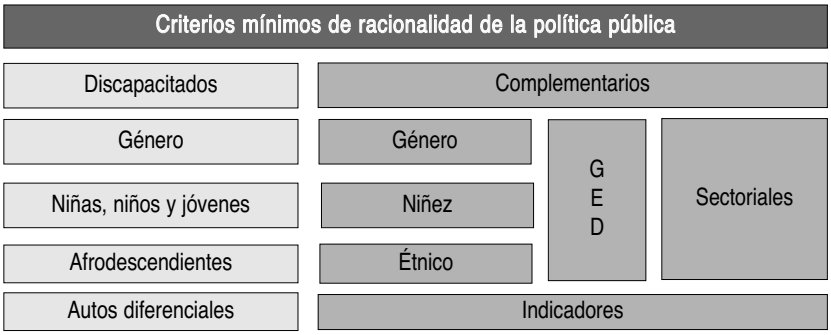
Estos pronunciamientos han seguido una lógica y una estructura metodológica similares: en todos ellos, la Corte realiza una evaluación de las obligaciones nacionales e internacionales frente al grupo vulnerable, evalúa la respuesta estatal, detecta las principales fallas y determina los programas que se deben adoptar y su contenido mínimo (de acuerdo con los principios mínimos de razonabilidad ya analizados). Así, por ejemplo, en el Auto 092 de 2008, en el cual se abordó el tema de las mujeres desplazadas, la

Elimina la filigrana digital ahora

Corte encontró doce riesgos que afectan específicamente a las mujeres y seis deficiencias de la política pública que acrecientan dichos riesgos; en consecuencia, la Corte ordenó el diseño e implementación de trece programas específicos. En la misma línea, en el Auto 251 de 2008, la Corte ordenó la creación de un "Programa para la protección diferencial de niños, niñas y adolescentes frente al desplazamiento forzado" y de 25 proyectos piloto de atención. De la misma manera, en el Auto 004 de enero de 2009 sobre los pueblos indígenas víctimas del desplazamiento, la Corte ordenó la adopción de un "Programa de garantía de los derechos de los pueblos indígenas afectados por el desplazamiento" y la formulación e implementación de planes de salvaguarda étnica al menos para los 34 pueblos identificados en el auto. Similarmente, en el Auto 005 del mismo año, la Corte solicitó un plan de caracterización de los territorios colectivos y ancestrales habitados mayoritariamente por población afrodescendiente y un plan integral de prevención, protección y atención especialmente enfocado a los afrocolombianos. Del mismo modo, en el Auto 006 sobre discapacidad, la Corte ordenó la adopción de mecanismos para suplir la falta de información de tal población, un programa con enfoque diferencial y cinco proyectos piloto de prevención y atención.

Así las cosas, el proceso de seguimiento se basa en tres procesos distintos, pero interrelacionados. En esta estrategia se combinan elementos cuantitativos y cualitativos a los tres niveles. Por ello, la aplicación de los indicadores en la práctica no puede ir separada de los otros dos ejes de evaluación. El gráfico 1 entonces resume la interrelación de los mecanismos de seguimiento de la Sentencia T-025 de 2004.

Gráfico 1.



Fuente: elaboración propia.

Elimina la filigrana digital ahora

Una segunda práctica interesante que puede extraerse de la implementación de los indicadores ha sido el proceso participativo y deliberativo de verificación técnica promovido por la Corte. Obviamente, el principal encargado de hacer la verificación es el gobierno nacional. De ahí que la Corte haya sido tan acuciosa, al momento de la construcción de los indicadores, en evaluar las fuentes a través de las cuales las distintas entidades iban a recolectar la información necesaria para hacer la verificación y que la Corte le haya ordenado al gobierno que presentara unas líneas de base para la medición. Con ello, el juez constitucional sentó las bases para la evaluación de resultados a través de la fijación de los indicadores, pero dejó que el Ejecutivo los aplicara bajo su estricta supervisión.

Lo novedoso del caso es que la Corte adicionó a esta verificación el mismo enfoque participativo que ha procurado aplicar a todo el seguimiento de la sentencia. Así, buscando contrastar la medición del gobierno, la Corte solicitó a la Comisión de Seguimiento que constatara en terreno si la información recolectada por el gobierno para la aplicación de los indicadores era adecuada. A primera vista, esta solicitud puede resultar extraña por al menos dos razones. Por un lado, bajo una concepción tradicional de la administración de justicia no es común que las cortes hagan solicitudes a entidades que no son estrictamente partes del proceso, pues su función es dar órdenes a quien tiene competencia legal para realizar determinada actividad. Por otro lado, en una cuestión altamente técnica y dispendiosa, la capacidad para la producción de este tipo de información usualmente se concentra en instituciones estatales, incluso no en cualquier institución, sino en aquellas dedicadas específicamente a la producción de datos y estadísticas. Por ello, solicitar a un grupo de organizaciones de la sociedad civil sin una reconocida vocación técnica en recolección de información estadística la verificación en terreno de un número tan diverso de indicadores pareciera poco adecuado.

Pese a estas dos razones para el escepticismo, el llamado de la Corte condujo a un mecanismo de verificación sin antecedentes en Colombia. La Comisión de Seguimiento accedió a la invitación de la Corte y, para ello, puso en marcha un ambicioso proceso de recolección de información que se basó fundamentalmente en la realización de una rigurosa encuesta de hogares a nivel nacional, para lo cual la Comisión obtuvo apoyo financiero de instancias

pdfelement

Elimina la filigrana digital ahora

internacionales de cooperación e incorporó a su equipo a reconocidos académicos en estos campos. La realización de este proyecto fue sin duda compleja y costosa, pero a juicio de la Comisión de Seguimiento era necesaria, pues la encuesta de hogares era el instrumento cuantitativo más adecuado para adelantar el proceso de verificación sobre la observancia de los derechos de la población desplazada.

Así, a partir de los indicadores de GED objeto de medición, la Comisión de Seguimiento diseñó la Encuesta Nacional de Verificación (ENV), la cual fue aplicada a una muestra superior a 10.000 hogares, de los cuales 6.616 correspondían a hogares de población registrada oficialmente como desplazada. El resto correspondía a población vecina que fue denominada población de referencia o control. Los hogares fueron encuestados en 50 ciudades del país y el grado de rechazo de la encuesta fue menor al 5%. A partir de estas características, puede sostenerse que los resultados de la encuesta presentan un elevado nivel de confianza en términos estadísticos[19].

Esta encuesta constituyó entonces el primer ejercicio estadístico representativo a nivel nacional de la situación de las víctimas del conflicto realizado por la sociedad civil en Colombia. Además, fue la primera experiencia de esta magnitud en la cual un equipo estadístico se juntó con juristas para producir datos que pudieran ser leídos en términos de derechos humanos y no de indicadores socioeconómicos. A su vez, uno de los resultados positivos de este ejercicio es que animó a otras instituciones sociales a tomarse en serio la producción de este tipo de información (Fundación Social, 2009). Un segundo resultado positivo –y el más importante para el proceso– es que los resultados de la encuesta se convirtieron en la primera herramienta ciudadana para comparar el grado de avance en la situación de la población desplazada a más de tres años de haberse declarado el ECI.

Sin embargo, la medición de la situación a partir de los resultados de la encuesta presentaba dos importantes limitaciones. En primer lugar, a partir de la encuesta no es posible medir el grado

pdfelement

[19] "Se suele considerar que el resultado de una estimación es robusto estadísticamente si su coeficiente de variación es menor del 5%; aceptablemente práctico, entre el 5 y el 10%; de baja precisión si es mayor del 10% y menor del 15%. No es considerado robusto si es mayor del 15%" (Garay, 2008: 27).

Elimina la filigrana digital ahora

de avance o retroceso de muchas políticas de atención, pues con anterioridad a este estudio no se habían establecido líneas de base confiables para determinar un punto de referencia de la medición. Si bien algunos datos pueden ser contrastados con información oficial y otras fuentes, un ejercicio de este tipo tiene grandes limitaciones metodológicas. En segundo lugar, los resultados de la encuesta tenían un margen de subestimación considerable debido a que la Comisión, siguiendo las órdenes de los autos de la Corte, incluyó como población objetivo de la muestra solamente a los hogares desplazados inscritos en un registro oficial de desplazamiento. Ello a pesar de que varias fuentes consideraban que dicho registro adolecía de una sub-representación que podía llegar al 50% de la población de desplazados (Garay, 2008).

La Corte no consideró, sin embargo, que estas dos objeciones deslegitimaran la encuesta o sus resultados. Por el contrario, acogió la información y la contrastó en pie de igualdad con los datos presentados por el Estado. Por su parte, la Comisión de Seguimiento continuó el proceso ciudadano de verificación y adelantó una segunda encuesta nacional –más grande y ambiciosa en la cual se incluyó población fuera del registro oficial–, y en la actualidad se encuentra preparando una tercera encuesta que será aplicada a mediados de 2010 (Garay, 2009, Comisión de Seguimiento, 2008b).

parlement

4. Impacto de la aplicación de los indicadores

A través de estas herramientas ha sido posible verificar que la intervención judicial ha tenido un impacto positivo para la satisfacción de los derechos de la población desplazada y para el mejoramiento de la política estatal en este campo. Así, a partir de la información allegada a la Corte, tanto por parte del gobierno como de la Comisión de Seguimiento, el Tribunal hizo un corte de cuentas a principios de 2009[20]. A pesar de que se verificaron resultados precarios en algunos aspectos, tres cuestiones concretas pueden ser resaltadas como ganancias reales del proceso de verificación y aplicación del seguimiento de políticas públicas a través de indicadores de derechos humanos.

[20] Los resultados de esta evaluación pueden verse en: Corte Constitucional, Auto 008 de 2009.

Elimina la filigrana digital ahora

La primera constatación importante es el avance en el goce efectivo de algunos componentes de derechos, especialmente en materia de salud y educación. Así, los indicadores permitieron constatar aumentos en la cobertura en educación y en afiliación al sistema subsidiado de salud de la población desplazada. En cuanto al grado de realización del derecho a la educación, la Comisión de Seguimiento reportó que, para finales de 2008, un 86,2% de las niñas y niños desplazados inscritos en el registro oficial asistían a un establecimiento educativo formal, con lo cual concluyó que "sin duda hay avances en la observancia de este indicador de cobertura nominal" (Comisión de Seguimiento, 2008c: 101). En materia de salud, la verificación realizada por la Comisión de Seguimiento concluyó que en cuanto a la meta de afiliación al sistema de seguridad social se han presentado avances significativos tanto para la población desplazada con capacidad de pago, como para la población subsidiada. Según la encuesta de verificación para 2008, aproximadamente el 70% de los desplazados inscritos en el registro oficial y el 57% de los no inscritos habían sido afiliados al sistema de seguridad social en salud (Comisión de Seguimiento, 2008c: 66).

Estos avances fueron avalados tanto por la verificación realizada por el Estado, como por los resultados de las encuestas de la Comisión de Seguimiento. Respecto de otras políticas asociadas con el goce efectivo de otros derechos, los resultados no fueron tan favorables, pero aun así puede rescatarse el hecho de que los instrumentos de medición permitieran hacer un balance más preciso de su idoneidad[21]. A partir de los distintos grados de resultado, la Corte emitió nuevas órdenes tendientes a la superación del ECI, las cuales se resumen en el Cuadro 3.

La segunda constatación relevante es el aumento en el presupuesto destinado para la implementación de las políticas de garantía de los derechos de la población desplazada. Según los

[21] En este aspecto resalta también el hecho de que existieron consensos en la medición del gobierno y la sociedad civil no solo en aquellos temas en los que se presentaron avances, sino también en aquellos que no mostraron avances significativos. Al respecto, la Corte encontró, por ejemplo, que "tanto el informe del Gobierno Nacional como el de la Comisión de Seguimiento mostraron importantes rezagos en materia de vivienda, tierras y generación de ingresos" (Corte Constitucional, Auto 008 de 2009, párr. 22).

Elimina la filigrana digital ahora

Cuadro 3. Evaluación de impacto de las políticas

Componentes que presentan avances representativos.	Salud, educación.
Componentes que deben ser replanteados en su totalidad.	Vivienda, generación de ingresos y tierras.
Componentes que retrasan la superación del ECI (requieren complementación).	Prevención del desplazamiento y de garantía a los derechos a la verdad, a la justicia, a la reparación y de no repetición.
Componentes que requieren importantes avances para lograr el goce efectivo de los derechos.	Provisión de ayuda inmediata y de atención humanitaria de emergencia, retorno y reubicación.

Fuente: elaboración propia a partir del Auto 008 de 2009.

datos oficiales, entre 1999 y 2002, los recursos destinados a la población desplazada fueron de $498.885 millones; mientras que entre 2003 y 2006 el monto ascendió a $2 billones (es decir, durante un periodo más corto se produjo un aumento del 400% en la asignación presupuestal); y entre 2007 y 2010 se estima que el monto destinado será de $4,6 billones de pesos, lo cual representa más del doble del presupuesto destinado entre 2003 y 2006, y un aumento de más del 800% de los recursos invertidos antes de la emisión del fallo (Corte Constitucional, Auto 008 de 2009). Además, el gobierno nacional manifestó el compromiso público ante la Corte de que no se harán recortes presupuestales a los recursos destinados a la atención de la población desplazada y se mantendrá el nivel de ejecución presupuestal. A partir de estos datos, la Corte encontró que "claramente el incremento presupuestal como consecuencia de la Sentencia T-025 de 2004 ha sido elevado y acelerado, lo cual constituye un avance indispensable para la superación del estado de cosas inconstitucional" (Corte Constitucional, Auto 008 de 2009).

La tercera evidencia para resaltar en el proceso de implementación es el aumento en la coordinación interinstitucional para enfrentar situaciones masivas de violación de derechos humanos. A pesar de que aún subsisten evidentes problemas en la manera como las distintas instituciones interactúan, gracias a la intervención de la Corte se ha avanzado en la coordinación de instituciones y en la aclaración de responsabilidades. Un buen ejemplo de

pdfelement

Elimina la filigrana digital ahora

ello es la responsabilidad que tiene el Departamento Nacional de Planeación de certificar al tribunal el comportamiento de cada una de las instituciones involucradas. Esta obligación nació cuando la Corte verificó que la información presentada por cada una de las entidades estatales que conforman el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIPD) era muy dispar, tanto en la forma de presentación, como en los resultados presentados. La Corte entonces le ordenó a la entidad encargada de coordinar dicho sistema que estableciera un sistema de evaluación de cada una de estas entidades y certificara aquellas que cumplieran las metas impuestas por la política y negara dicha certificación a las que presentaran retrasos. Igualmente, se han presentado avances en la manera como el gobierno central interactúa con los gobiernos locales, aun cuando estos resultados han sido más modestos.

Este aumento de coordinación se ha producido también por un efecto importante que ha tenido el proceso de seguimiento: la construcción de voluntad política a través de los acuerdos técnicos. En efecto, el proceso deliberativo propiciado por la Corte produjo una suerte de alianza entre organizaciones de la sociedad civil, organismos internacionales, organismos de control y una burocracia técnica de nivel medio alto en el gobierno, que ha sido muy efectiva para remover obstáculos políticos y una falta de voluntad histórica para enfrentar la situación que caracterizaba a los círculos más políticos de decisión del gobierno.

Ahora bien, la aplicación de los indicadores y la verificación en terreno también ha demostrado que el proceso puede ser mejorado y que aún existen vacíos importantes en algunos indicadores. Por ejemplo, los informes presentados a finales de 2008 por el gobierno y la Comisión de Seguimiento mostraron discrepancias sobre los resultados agregados por el gobierno en materia de ayuda inmediata, ayuda humanitaria de emergencia, alimentación, generación de ingresos y vivienda.

Dichas discrepancias se debieron a decisiones implícitas sobre el peso que debía tener cada uno de los componentes del derecho y la posibilidad de acudir a indicadores multifactoriales, lineales o multiplicativos, los cuales, según la Comisión de Seguimiento, deben ser objeto de revisión y concertación. Igualmente, existen objeciones técnicas sobre la medición de los indicadores de goce efectivo para los derechos a la vida, la integridad y la seguridad personales. La verificación por parte de las dos instancias también

pdfelement

Elimina la filigrana digital ahora

mostró grandes diferencias, las cuales se debieron, según la Comisión de Seguimiento, a que el conjunto de indicadores concernientes a los derechos a la vida, libertad, seguridad e integridad personales deberían tener como fuente de medición la información administrativa de las instancias legales correspondientes y no encuestas, como fue presentado por el gobierno (Corte Constitucional, Auto 008 de 2009). Así las cosas, resulta necesaria la depuración de algunos indicadores y de las fuentes de captura y recolección de información más adecuadas para cada uno de ellos.

Por otra parte, aún no se ha resuelto la pregunta de cómo se pueden ponderar los indicadores, los criterios diferenciales y los criterios de razonabilidad de la política pública de manera tal que se establezcan criterios ciertos para determinar cuándo se ha superado el ECI. En otras palabras, aún está pendiente que se determine cómo se deben leer en su conjunto todas las herramientas creadas por la Corte y, a partir ellas, cómo determinar cuándo se entiende que la población víctima ha superado la condición de desplazamiento[22]. ¿Deben cumplirse satisfactoriamente con el GED de la totalidad de la población desplazada para entender que se ha superado el ECI? ¿Existen puntos intermedios?

La Corte no ha dado aún una respuesta definitiva a estas preguntas. En el Auto 008 de 2009, que constituye su intento más refinado por hacer un corte de información con base en los indicadores, el tribunal sostuvo que la superación del ECI exige que el gobierno demuestre que ha alcanzado soluciones duraderas respecto de: i) GED por parte de "un alto porcentaje de la población desplazada"; b) corrección de las causas estructurales del ECI, especialmente en cuanto a la insuficiencia de recursos y la precaria capacidad institucional; c) la demostración de que las políticas conducen efectivamente al logro del GED; d) la demostración de que las organizaciones de desplazados han participado del proceso; y e) una contribución suficiente de las entidades territoriales a la superación del ECI (Corte Constitucional, Auto 008 de 2009).

pdfelement

[22] La Corte Constitucional colombiana no ha sido la única que ha tenido problemas para contestar la pregunta acerca de cuándo se entiende que se ha superado el desplazamiento forzado. De hecho, este cuestionamiento ha generado múltiples debates en la doctrina internacional. Cf. Money (2003), Money and Martin (2007), Kirchner (2007) y The Brookings Institution & Bern (2007).

Elimina la filigrana digital ahora

La necesidad de cumplir cada uno de estos criterios, sin embargo, podría dar lugar a la perpetuación del mecanismo de ECI respecto de la población desplazada, que de hecho, ya se ha sostenido por un periodo de más de cinco años. Con ello se desdibuja la idea de excepcionalidad y temporalidad de la intervención judicial y su capacidad para generar correctivos que luego sean retomados por otras ramas del poder que establezcan soluciones estructurales y duraderas. Es por ello, por ejemplo, que puede resultar muy costoso el mantenimiento indefinido de un proceso de seguimiento como el que hemos detallado en este artículo. Está entonces aún por verse cómo estas valiosas herramientas de seguimiento pueden mantener su importante labor correctiva, pero sin suplantar otras medidas democráticas que generen respuestas estructurales para una problemática a su vez estructural[23]. El procedimiento ha fortalecido un espacio deliberativo de creación de política pública que debería ser asimilado y ejecutado voluntariamente por los formuladores de política pública de todos los niveles y a través de todos los canales democráticos posibles.

5. Reflexiones finales

pdfelement

En este artículo hemos intentado hacer un recuento de lo que ha sido el proceso de seguimiento a una sentencia de la Corte Constitucional colombiana, a partir de la cual se generaron órdenes a los poderes públicos que a primera vista parecerían desbordar las capacidades del tribunal para asegurar su cumplimiento. Sin embargo, la experiencia de la Corte Constitucional demuestra que es posible establecer judicialmente herramientas de seguimiento que permitan evaluar el cumplimiento de este tipo de decisiones, respetando las competencias del Poder Ejecutivo y fortaleciendo la deliberación democrática en la toma de decisiones públicas.

[23] Distintos criterios han sido ofrecidos a la Corte por académicos y activistas respecto de la pregunta sobre cuándo considerar que se ha superado el estado de cosas inconstitucional. Estas propuestas van desde el establecimiento de un test de racionabilidad (Rodríguez, 2010) y el establecimiento de una batería de indicadores adicional (Pérez Murcia, 2010) hasta la división de la problemática en subsistemas de derechos que permitirían el levantamiento parcial de la figura (Comisión de Seguimiento, 2008b).

Elimina la filigrana digital ahora

El proceso establecido por la Corte Constitucional en el caso de los desplazados, que no tiene antecedente en el caso colombiano y que resulta único en la experiencia comparada, se concentró en seis aspectos: a) la adopción y aplicación de indicadores de goce efectivo de derechos; b) la introducción de un enfoque diferencial en la respuesta estatal, principalmente respecto de las mujeres, los menores, los indígenas, los afrocolombianos y las personas con discapacidad; c) el establecimiento de criterios objetivos de racionalidad de la política pública; d) la participación de las organizaciones de desplazados así como de la sociedad civil a través de la Comisión de Seguimiento dentro de una perspectiva a la vez crítica, propositiva y constructiva; e) la rendición pública de cuentas de manera específica ante los propios desplazados por parte de los responsables de la implementación de los diferentes componentes de la política pública sobre desplazamiento forzado, y f) el compromiso de las administraciones locales en la superación del estado de cosas inconstitucional.

Ahora bien, en este texto nos concentramos específicamente en el proceso de construcción de indicadores. Esta experiencia si bien es única en su clase tanto en Colombia como en la región, y responde a una situación muy particular de las consecuencias del conflicto armado colombiano, puede empero resultar útil para explorar posibles escenarios en los que pudiera ser replicable en otros contextos.

pdfelement

En este sentido, la experiencia nos deja al menos siete enseñanzas importantes. En primer lugar, demuestra que el uso de indicadores es una herramienta útil para el seguimiento de políticas públicas, lo cual en la práctica se traduce en mayor coherencia de las políticas y en las posibilidades de goce efectivo de los derechos. De hecho, los notables avances en materia de educación y salud de la población desplazada, así como el aumento en la coordinación interinstitucional y el aumento de presupuesto destinado para la atención de la población desplazada, sustentan fuertemente esta conclusión.

En segundo lugar, la aplicación en la práctica judicial colombiana de una batería de indicadores de derechos humanos a las políticas públicas indica que estos criterios de medición son no solo importantes y aplicables en metodologías de evaluación académica, sino también resultan operativos en escenarios judiciales. En la misma línea, el seguimiento realizado por la Corte demues-

Elimina la filigrana digital ahora

tra que es posible poner a dialogar a distintos actores y disciplinas en un lenguaje común articulado en derechos, pero con el trasfondo técnico y el apoyo de otras disciplinas.

En tercer lugar, la experiencia del caso de desplazamiento muestra que es posible lograr consensos, bajo supervisión judicial, entre gobierno, sociedad civil y jueces sobre cómo medir avances en políticas públicas en materia de derechos humanos. En esta medida, el proceso de formulación e implementación de los indicadores de la Corte sugiere además una ruta de acción para la creación de consensos que permitan la participación efectiva de la sociedad en la construcción de la política, pero que no exima al gobierno de su responsabilidad principal de formulador de la política y sin que el tribunal judicial supervisor se abrogue competencias dadas al Poder Ejecutivo. No es sencillo conciliar en la práctica estos intereses –operatividad, ejecución, participación–, pero la Corte ha tenido el criterio suficiente para poner a dialogar de manera adecuada a los distintos actores.

En cuarto lugar, un acierto global del proceso ha sido permitir e impulsar la creación de consensos a partir de criterios técnicos, los cuales se han traducido, a su turno, en insumos para la construcción de voluntad política. Como se expuso en la parte inicial de este artículo, antes de la intervención de la Corte no existía una voluntad política clara del gobierno orientada a la satisfacción de los derechos de la población desplazada. Fue a partir de la intervención de la Corte que dicha voluntad política se fue generando, cimentada en los consensos y acuerdos a los que se iba llegando entre los funcionarios técnicos del gobierno, los jueces constitucionales y los representantes de la sociedad civil. Así, a partir de estos acuerdos, los funcionarios de decisión política del gobierno se fueron involucrando activamente en el proceso y fueron abandonando su reticencia a poner en marcha una política frente al desplazamiento fundada en una perspectiva de derechos humanos. De esta manera, los vacíos de voluntad política se fueron llenando con argumentos técnicos respaldados por órdenes judiciales hasta el punto de alcanzar un lenguaje común que terminó siendo aceptado por las autoridades políticas.

En quinto lugar, las limitaciones prácticas y metodologías que hemos señalado en este artículo muestran que el proceso de supervisión judicial a través de indicadores de derechos humanos dista de ser sencillo, barato y rápido. Si bien la experiencia demuestra

pdfelement

Elimina la filigrana digital ahora

que es posible realizar la medición, el desarrollo conceptual de las herramientas, la aplicación de las mismas y el proceso de verificación en terreno requieren de una considerable inversión de recursos técnicos, humanos y financieros. Para el caso específico, el ejercicio ha sido justificado si se tiene en cuenta que el costo ha sido relativamente bajo cuando se compara con la magnitud del fenómeno del desplazamiento forzado en Colombia y con los resultados obtenidos. Sin embargo, es necesario evaluar con responsabilidad las posibilidades reales de realizar un ejercicio de esta magnitud y de combinarlo con otras metodologías de medición y seguimiento que tal vez puedan resultar igualmente efectivas y menos dispendiosas. No debe perderse de vista que la medición a través de indicadores es una herramienta útil de verificación, pero no la única con la que pueden contar las autoridades judiciales.

En sexto lugar, este caso muestra que la protección judicial de derechos humanos en situaciones complejas requiere creatividad jurídica y la combinación de distintas herramientas, enfoques y conceptos. Muchas de estas herramientas pueden ser creación de los tribunales nacionales o consecuencia de los debates desarrollados en los distintos países. Por ello, una recepción puramente mecánica a nivel nacional de los indicadores construidos internacionalmente no parece ser una buena idea. Por el contrario, lo que muestra la experiencia de la Corte Constitucional, y su novedoso indicador de GED, es que puede resultar muy beneficioso el diálogo entre las experiencias nacionales y los desarrollos internacionales en materia de construcción de indicadores. Es por ello que el proceso de fijación de indicadores no debería ser una recepción acrítica de los modelos propuestos por las instancias internacionales sino una adaptación creativa de los mismos a los diversos contextos locales. Al mismo tiempo, los organismos internacionales que trabajan en la construcción de indicadores deberían recoger los indudables avances que se han dado en este campo a nivel nacional. De esa manera se puede lograr una retroalimentación creativa entre las dinámicas nacionales e internacionales en la protección judicial de los derechos humanos.

Por último, pero no por ello menos importante, uno de los aspectos más fascinantes del proceso de supervisión de la política de desplazamiento forzado por la Corte Constitucional y del uso de indicadores ha sido la posibilidad de mostrar, en la práctica, que puede existir una intervención judicial capaz de lograr al mismo

pdfelement

Elimina la filigrana digital ahora

tiempo dos cosas que a nivel teórico suelen ser presentadas como incompatibles: una protección judicial vigorosa de los derechos humanos acompañada de una promoción judicial igualmente vigorosa de la deliberación democrática. En efecto, el proceso se ha caracterizado por decisiones vigorosas de la Corte para amparar los derechos de la población desplazada; pero al mismo tiempo, la supervisión judicial no ha erosionado la deliberación democrática pública, sino que la ha promovido, pues el uso de indicadores y los debates, tanto a nivel documental como en audiencia pública, de las propuestas gubernamentales le han conferido un carácter deliberativo y participativo al diseño de la política pública en materia de desplazamiento forzado. En ese sentido, la Corte Constitucional ha promovido un modelo fuerte de protección de derechos, pero que no vacía la deliberación política, sino que al contrario: la fortalece al fundarla en información empírica confiable. Es pues posible lograr, gracias al uso de indicadores, una protección judicial sólida de las poblaciones vulnerables que al mismo tiempo dinamice la discusión democrática vigorosa de las políticas públicas para satisfacer los derechos de esas poblaciones.

pdfelement

Referencias bibliográficas

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) (2007), Balance de la política pública para la atención integral al desplazamiento forzado en Colombia, enero 2004-abril 2007, Pro-Offset, Bogotá.

– (2008), *2007 Global Trends: Refugees, Asylum-seekers, Returnees, Internally Displaced and Stateless Persons*, Ginebra.

Botero Marino, C. (2006), *La acción de tutela en el ordenamiento constitucional colombiano*, Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla, Consejo Superior de la Judicatura, Bogotá.

Comisión de Seguimiento (2008), *Primer Informe a la Corte Constitucional*, Proceso Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada, 31 de enero, Bogotá.

– (2008a), *Segundo Informe a la Corte Constitucional*, Proceso Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada, 25 de febrero, Bogotá.

– (2008b), *Sexto Informe a la Corte Constitucional. La restitución como parte de la reparación integral de las víctimas del desplazamiento en Colombia*, Proceso Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada, junio, Bogotá.

– (2008c), *Séptimo Informe a la Corte Constitucional*, Proceso Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada, octubre, Bogotá.

Elimina la filigrana digital ahora

Fundación Social (2009), *Los retos de la justicia transicional en Colombia, Percepciones, opiniones y experiencias 2008*, Fundación Social, Bogotá.

Garay, J. (2008), *Verificando el cumplimiento de los derechos. Primer informe de verificación presentado a la Corte Constitucional*, Comisión de seguimiento a la política pública sobre desplazamiento forzado, Bogotá.

Garay, J. (2009), *El reto ante la tragedia humanitaria del desplazamiento forzado. Garantizar la observancia de los derechos de la población desplazada*, vol. 2,Comisión de seguimiento a la política pública sobre el desplazamiento forzado, Bogotá.

Kirchner, J. (2007), "Índice de realización de derechos: una propuesta de umbral para finalización del desplazamiento", en AA.VV., *Evaluando el impacto sobre las intervenciones sobre desplazamiento forzado interno. Hacia la construcción de un índice de realización de derechos*. Consejería de proyectos-PCS, Bogotá.

Money, E. (2003), *An IDP no more? Exploring the Issue of When Internal Displacement Ends,* Documents leading to the preparation of the framework, The Brookings Institution-University of Bern Project on Internal displacement.

Money, E. y Martin, S. (2007), *Criteria for Determining the End of Displacement. Three Options for Consideration,* Documents leading to the preparation of the framework, The Brookings Institution-University of Bern Project on Internal displacement.

Organización de Naciones Unidas (ONU) (2006), *Informe de la 18ª reunión de presidentes de los comités de los distintos tratados de derechos humanos*. Ginebra, 22 y 23 de junio. Documento HRI/MC/2006/7.

Pérez Murcia, L. E. (2009), "El estado de cosas inconstitucional en la política de atención a la población desplazada: alcances de la declaratoria y criterios para valorar la superación", en AA.VV., *Desplazamiento forzado. ¿Hasta cuándo un estado de cosas inconstitucional?* Codhes, Bogotá.

– (2010), "¿Cómo se supera la situación de desplazamiento? El fin del desplazamiento: propuesta de criterios de cesación", en Rodríguez Garavito, C. (coord.), *Más allá del desplazamiento: políticas, derechos y superación del desplazamiento forzado en Colombia*, Uniandes, Bogotá.

Pérez, L. E.; Rodríguez, C. y Uprimny, R. (2007), *Los derechos sociales en serio: hacia un diálogo entre derechos y políticas públicas*, Dejusticia, Bogotá.

Presidencia de la República, Acción Social y Departamento Nacional de Planeación (2007), *Línea de base sectorial de la política pública de atención a la población desplazada por la violencia* (respuesta a los Autos 109 y 233 de 2007) (mimeo).

Restrepo Saldarriaga, E. (2010), "¿Cómo garantizar justicia a los desplazados? El desplazado como paria. La garantía de los derechos a la

Podtelement

Elimina la filigrana digital ahora

verdad, la justicia y la reparación de las víctimas del delito de desplazamiento forzado en Colombia", en Rodríguez Garavito, C. (coord.), *Más allá del desplazamiento: políticas, derechos y superación del desplazamiento forzado en Colombia*, Uniandes, Bogotá.

Rodríguez Garavito, C. (2010), "¿Cuándo cesa el estado de cosas inconstitucional del desplazamiento? Más allá del desplazamiento, o cómo superar un estado de cosas inconstitucional", en Rodríguez Garavito, C. (coord.), *Más allá del desplazamiento: políticas, derechos y superación del desplazamiento forzado en Colombia*, Uniandes, Bogotá.

Rodríguez Garavito, C. y Rodríguez Franco, D. (2010), *Corte de cuentas: cómo la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia*, Dejusticia, Bogotá.

Romero, M. (2009), "Introducción", en Garay, J. (dir.), *El reto ante la tragedia humanitaria del desplazamiento forzado. Garantizar la observancia de los derechos de la población desplazada*, vol. 2, Comisión de seguimiento a la política pública sobre el desplazamiento forzado, Bogotá.

The Brookings Institution and University of Bern (2007), *Project on Internal Displacement. When Displacement Ends? A Framework for Durable Solutions*, junio.

pdfelement

Elimina la filigrana digital ahora

pdfelement

Elimina la filigrana digital ahora

Capítulo IX

¿Obstáculos o herramientas? Los usos de las investigaciones de casos sobre corrupción en las políticas públicas

Hernán Charosky*

A Karina, por todo el trabajo que tenemos por delante y por las ganas de hacerlo.

Este capítulo se propone mostrar de qué manera los hallazgos realizados por agencias anticorrupción y de control de gestión en investigaciones de hechos de fraude y corrupción pueden generar elementos que colaboren a un mejor diseño de las políticas públicas; en particular, de las políticas sociales. Se argumentará que estas investigaciones pueden proveer de conocimiento acerca de qué falló, cuáles fueron las vulnerabilidades y, a partir de allí, generar indicadores para monitorear la calidad y acceso a los derechos satisfechos por estas políticas. Tal interacción entre investigación de casos, generación de indicadores y mecanismos de *accountability* permite enfocar los eslabones vulnerables de los procesos de implementación de políticas. Este monitoreo, según las variables involucradas, los diversos intereses y el grado de complejidad, puede ser realizado por áreas de control interno, organismos públicos de control, periodismo especializado y organizaciones de la sociedad civil. En cualquier caso, se habilitan nuevos puntos de vista para la observación externa, y se ponen de relieve indicadores cuya necesidad fue detectada al momento de investigar la irregularidad.

En la primera sección de este capítulo, se harán consideraciones conceptuales acerca de la relación entre los hallazgos de investigaciones sobre corrupción y la detección de necesidades de información. En la segunda sección, se reseñarán una serie de casos de corrupción ocurridos en el marco del Instituto Programa de Atención Médica Integral (PAMI) dependiente del Instituto de Servicios

* Quiero agradecer a quienes como supervisores, compañeros y miembros de equipos, formaron parte de las experiencias que se narran a continuación y me permitieron formar parte de ellas en la Fundación Argentina para el Desarrollo con Equidad, la Oficina Anticorrupción, la Oficina de Integridad Institucional del Banco Interamericano de Desarrollo y Poder Ciudadano.

Elimina la filigrana digital ahora

Sociales para Jubilados y Pensionados (ISSJyP) y de otras obras sociales, los hallazgos de la investigación anticorrupción y sus efectos en cuanto a la determinación de posibles indicadores para la prevención de esta clase de maniobras y para el monitoreo del acceso a los servicios. En la tercera sección, se dará cuenta de una experiencia realizada recientemente en el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en cuanto a la interacción entre investigaciones de casos de corrupción y la generación de indicadores de desempeño para monitorear la transparencia en los programas financiados por esta entidad. Finalmente, en la cuarta sección, se expondrán conclusiones surgidas de los casos desarrollados en las secciones anteriores y de otros que se reseñarán brevemente.

1. Los casos de corrupción como indicadores de la información ausente

Las investigaciones sobre hechos de corrupción suelen ser vistas como potenciales obstáculos a la implementación de políticas públicas. Aun cuando el responsable de una política pueda ser favorable a la realización de una investigación de fraude o corrupción en relación a un hecho ocurrido en algún punto del proceso de implementación, lo normal es que se vea este tipo de investigaciones como un mal; en el mejor de los casos: un mal necesario. Esto es así porque las investigaciones de esta clase son percibidas como una inversión de tiempo y de presupuesto público en algo distinto del fin de la política en sí.

Esta perspectiva es comprensible. Las investigaciones de hechos irregulares frecuentemente implican retrasos en la implementación de políticas, absorben recursos humanos y generan problemas de reputación de difícil control. En muchos casos, estas investigaciones no llegan a determinar claramente responsabilidades, y, con preocupante frecuencia en nuestra región, cuando lo hacen, los sistemas de sanción judicial o disciplinaria no culminan estos procesos con señales claras de reforzamiento de la norma a través de la sanción. Es indudable que, si se quiere facilitar la relación entre la ejecución de políticas y de investigación de irregularidades, cada uno de estos puntos requiere de un programa de trabajo para mejorarlos (rendimiento de las investigaciones, aplicación de recursos, efectos disuasivos de la sanción). Sin embargo, aun en medio de estas limitaciones, las investigaciones de hechos de corrupción pueden ser vistas desde otra perspectiva, más cercana y útil a la implementación de políticas públicas.

pdfelement

Elimina la filigrana digital ahora

En efecto, en este trabajo se argumentará que es posible hacer de las investigaciones de hechos de corrupción, herramientas para mejorar la calidad de las políticas públicas, para reforzar el acceso de los usuarios o beneficiarios y para formular medidas preventivas del fraude y la corrupción. Específicamente, se propondrá que la investigación de casos de corrupción y la sistematización de la información que proviene de ellas pueden constituir el punto de partida para el uso de indicadores de desempeño o la construcción de este tipo de indicadores. La construcción de indicadores que simultáneamente sean capaces de dar cuenta del acceso a los bienes y servicios sociales como de transparentar el uso de los recursos públicos permitirá institucionalizar mejores prácticas y buena gobernabilidad[1].

Existen trabajos pioneros desde la década de 1990 que muestran de qué modo las investigaciones de casos de corrupción y de los circuitos administrativos involucrados permiten construir políticas preventivas en el campo de las políticas de salud. Savedoff y Di Tella (2001) compilaron una serie de experiencias de corrupción y de detección de áreas vulnerables y de mecanismos de prevención que todavía hoy son referencias en este campo. Ese trabajo, además, se ha visto actualizado por los autores con posterioridad (Di Tella y Savedoff, 2001)[2] y en esa misma línea de trabajo se han desarrollado importantes consideraciones en diversos campos de implementación, desde el área de compras y contrataciones hasta la participación de usuarios y la comunidad en la administración de los hospitales públicos.

La intención de este capítulo es describir algunas experiencias que incluyeron procesos de detección e investigación de casos, por un lado, y conclusiones útiles para rutinas preventivas, por otro lado. Con este fin, narraré brevemente algunas experiencias en las que la investigación de hechos de corrupción sugirió la relevancia del uso o creación de indicadores.

pdfelement

[1] Una consideración sobre la necesidad de pasar de estrategias anticorrupción a procesos que institucionalicen el buen gobierno, en un contexto distinto y con consideraciones de contexto político partidarias puede encontrarse en Quah (2008: 33).

[2] Entre otras actualizaciones que los autores han realizado en este campo, vale destacar Di Tella y Schargrodsky (2002), y Savedoff y Hussmann (2006), cuyo eje temático es Corrupción y Salud, y fue traducido al español en un esfuerzo conjunto con el Banco Interamericano de Desarrollo.

Elimina la filigrana digital ahora

A modo de sucintos estudios de casos, se hará referencia al intento de privatización de las redes nacionales de prestación de servicios médicos del PAMI en 1999. A continuación, a una serie de investigaciones de la Oficina Anticorrupción en el período 2000-2003 (PAMI y obras sociales), y la experiencia en la Oficina de Integridad Institucional del Banco Interamericano de Desarrollo en cuanto al uso de las investigaciones de hechos de fraude y corrupción como fuentes de aprendizaje.

A partir del estudio de estos casos, se intentará dilucidar de qué modo las investigaciones sobre irregularidades pueden producir elementos útiles para el diseño y la implementación de políticas públicas. Entre estos elementos, se dará cuenta de la capacidad de estas investigaciones de señalar qué dimensiones de una política requieren de indicadores de seguimiento cuyas fluctuaciones pueden permitir tanto prevenir nuevas irregularidades como así también mejorar la calidad del programa en cuestión.

2. Casos de corrupción en el sistema de salud: la irregularidad como fuente para la construcción de indicadores de desempeño del sistema

pdfelement

2. A. Los signos de una estructura de corrupción en la cobertura de salud de jubilados y pensionados

Durante el año 1998, la Fundación Argentina para el Desarrollo con Equidad (FADE) fue una de las fuentes de propuestas programáticas y de recolección de información para una futura gestión de la Alianza, la coalición que ganaría las elecciones presidenciales en Argentina en 1999. En ese marco, se creó un área de Transparencia, con el fin de recopilar estudios de casos de corrupción, realizar diagnósticos y diseñar respuestas programáticas. De esta manera, un grupo de investigadores encaró el estudio sistemático de las denuncias de corrupción en el PAMI, que otorga cobertura de salud para más de tres millones de jubilados y pensionados, financiada con aportes obligatorios de todos los asalariados. Para esa fecha, los escándalos de corrupción, los cortes de servicios médicos, las huelgas y el decaimiento en general de la gestión eran noticia cotidiana. Además, la cuestión sobre cuál era el organismo con legítima capacidad de control sobre el PAMI había producido un enfrentamiento con la Auditoría General de la Nación.

En vista de la escasez y el carácter parcial de la información disponible, la investigación a cargo del mencionado equipo de

Elimina la filigrana digital ahora

Transparencia encaró, en primer lugar, la tarea de establecer un mapa de fuentes de información y una rutina de recopilación de datos. Por una parte, se realizó un estudio sistemático de las noticias aparecidas en los medios de comunicación. Por otra parte, se identificaron los informes de organismos de control (principalmente la Auditoría General de la Nación) que tuvieran información, aunque fuera limitada, sobre posibles irregularidades, por un lado, pero también, por otro lado, sobre áreas y procesos del PAMI a los cuales las autoridades hubieran negado acceso y sobre los que indirectamente hubieran colectado datos. Así, no solamente se obtenía información sobre irregularidades detectadas, sino también sobre aquellos procesos en los cuales las autoridades se habían esforzado por mantener fuera del control institucional. Por último, se encontraron informantes clave, dentro y fuera del PAMI, pero con experiencia suficiente para validar, refutar, completar o matizar los datos encontrados por otras fuentes. Funcionarios de carrera del PAMI, periodistas especializados, parlamentarios y asesores parlamentarios, ex funcionarios, fueron algunos de los entrevistados.

La triangulación de datos de estas fuentes permitió detectar patrones relativos a qué clase de maniobras de corrupción se denunciaban con mayor frecuencia, qué actores aparecían involucrados, cuáles los denunciaban, qué controles habían sido salteados o neutralizados para que el hecho ocurriera, entre otros. La triangulación de datos en la investigación empírica tiene como fin reducir las amenazas a la validez[3], particularmente allí en donde existen fuentes heterogéneas que requieren distinto tipo de recolección. En este caso, el objetivo de la triangulación no era reducir los riesgos para la validez, ya que no se aspiraba a un carácter científico. Se trató más bien de detectar síntomas de corrupción que permitieran detectar patrones y, a partir de allí, áreas y procesos vulnerables a la corrupción. Esto, a su vez, debía permitir generar propuestas acerca de qué tipo de información sobre el desempeño del organismo debía hacerse pública para prevenir corrupción y garantizar el acceso a los servicios.

Los hechos de corrupción, tales como contrataciones sesgadas, retornos, desvíos de fondos, son hechos que se realizan en

[3] Para una visión metodológica de la triangulación de datos, véase: Denzin (2006: 449).

Elimina la filigrana digital ahora

secreto y con acuerdo de todos los participantes del sector público y del sector privado. Los afectados, usuarios y competidores, no saben del hecho más que por sus efectos. Por este motivo, la aproximación iba a ser necesariamente indirecta, a través de fuentes que contaban con información parcial, la que requería el contraste de los datos extraídos de cada tipo de fuente. Así, mientras la prensa daba cuenta, por ejemplo, de los casos de servicios médicos, los informes de auditoría permitían ver circuitos de pagos a servicios médicos con débiles controles y los informantes clave daban cuenta de relaciones muy cercanas entre tomadores de decisiones y empresas que administraban servicios médicos. Así se detectó uno de los patrones más relevantes, una familia de casos vinculada con la denuncia sistemática de falta o deterioro de servicios médico asistenciales. Estas limitaciones aparecían muy frecuentemente vinculadas a protestas de prestadores finales de servicios (especialmente, aunque no exclusivamente, médicos de distintas especialidades) que denunciaban que no recibían pagos, o recibían pagos reducidos, de las entonces llamadas "gerenciadoras", entidades que intermediaban en la gestión de contrataciones médicas entre el PAMI y los prestadores finales (profesionales, pero también sanatorios).

El circuito de pagos del PAMI era oscuro y falto de controles externos, si se contrastaban los informes de organismos de control y los testimonios de los informantes clave. En efecto, se carecía de datos acerca de montos, frecuencias y responsabilidades por los pagos finales a los prestadores de servicios, de quienes dependía el acceso efectivo de los beneficiarios a los servicios. Al mismo tiempo, era imposible contar con estadísticas válidas sobre niveles de cumplimiento por parte de los prestadores, tasas de uso, esperas, e inclusive había dudas frecuentes y extendidas sobre la integridad de los padrones. Es decir, faltaba acceso a datos financieros, por un lado, especialmente en lo que hacía a montos y plazos de pago a prestadores a cargo de las gerenciadoras y, por otro lado, tampoco se podía saber a ciencia cierta cuál era el nivel de prestaciones de servicios, al menos hasta que las crisis se desencadenaban y este llegaba a cero.

Entre estos dos campos de no-saber (ni cómo se manejaban los fondos del PAMI en manos de las gerenciadoras para el pago de servicios, ni en qué medida se prestaban los servicios) se hacía posible un manejo discrecional y a veces hasta extorsivo del que en ese momento solo había indicios, pero que luego se mostrarían

pdfelement

Elimina la filigrana digital ahora

como un mapa de monopolios distritales arbitrariamente distribuidos. Las gerenciadoras habían aparecido como un modo de simplificar y tercerizar funciones de gestión administrativa de los servicios. A partir de esa idea, las autoridades del PAMI la habían transformado en una oportunidad de generar monopsonios a nivel de provincias o de distritos dentro de provincias, en el caso de servicios médicos u oligopsonios de nivel nacional en los casos de geriatría, odontología y psiquiatría. En este esquema, las gerenciadoras recibían del PAMI la facultad de contratar, y con ella, el poder de mercado que tenía un comprador como este: un presupuesto de 3000 millones de dólares y un padrón de afiliados de aproximadamente 3 millones. Asimismo, diversas fuentes habían señalado que este proceso de tercerización de funciones administrativas había sido acompañado con la desactivación de instancias de monitoreo y auditoría.

Las gerenciadoras tenían, en primer lugar, el poder de incluir y excluir prestadores, como así también fijar el monto, las condiciones y la oportunidad de sus pagos. Si a esto se le agrega nula información disponible respecto de estos acuerdos y su ejecución, y muy bajo o nulo control por parte de las autoridades del PAMI, se obtiene la receta para la arbitrariedad en el manejo de los pagos a los prestadores. Asimismo, la disminución en cantidad y calidad de los servicios aparecía como una variable relacionada con el manejo de los pagos a los prestadores. La discrecionalidad otorgada a los gerenciadores en cuanto al manejo financiero parecía ir acompañada de una falta de control sobre el cumplimiento de estándares mínimos de cumplimiento cuantitativo y cualitativo de servicios. Esto, a su vez, repercutía en los prestadores finales en cuanto al pago a sus empleados (que incluía especialmente a profesionales médicos) y eventualmente para el ajuste en la prestación de servicios. Los retrasos y las reducciones en los pagos por parte de los intermediarios repercutían frecuentemente en conflictos y cortes de servicios, en los momentos más agudos, pero también en una tendente reducción de la cantidad y calidad de los servicios, a lo largo del tiempo.

Cuando esta investigación se hallaba en su etapa conclusiva, una novedad obligó a renovar la mirada sobre el PAMI. Las autoridades habían decidido profundizar el modelo basado en gerenciadoras, llamando a una licitación nacional para el gerenciamiento de los tres niveles de atención médica a nivel nacional. Hasta ese momento, el gerenciamiento se había dividido por pro-

pdfelement

Elimina la filigrana digital ahora

vincias, o en el caso de las provincias más pobladas, por divisiones distritales dentro de las provincias. A partir de esta licitación, y por los siguientes cinco años, se licitarían la totalidad de los servicios médicos. Los ganadores, que serían a lo sumo tres, constituirían redes de servicios en todo el país.

El equipo que había realizado la investigación sobre corrupción se encomendó entonces a leer los pliegos de licitación a la luz de los patrones recientemente descubiertos. Esta lectura tuvo al menos dos resultados. Por una parte, el más evidente consistía en que la discrecionalidad delegada a las gerenciadoras a nivel de distritos o de provincias sería potenciada a nivel nacional. Es decir, el poder concentrado de inclusión de prestadores en la red, de fijación de las condiciones de sus prestaciones y de su retribución sería concentrado a nivel nacional en no más de tres decisores. En segundo lugar, los indicadores detectados como centrales para garantizar la integralidad del servicio no parecían haber sido contemplados como herramientas para el control de la gestión de las redes. En efecto, los pliegos contenían muy débiles previsiones acerca de cómo rendirían cuentas las redes respecto de los manejos financieros del dinero que recibirían del PAMI para pagar a los prestadores miembros de las redes (montos, condiciones y plazos). Tampoco había claridad con respecto a los niveles de prestación de servicios requeridos, ni de la comunicación a los beneficiarios respecto de los servicios a los que tenían derecho, lo que daría cuenta del cumplimiento de los contratos y del acceso de los beneficiarios a sus prestaciones. No se establecían indicadores ni obligaciones de informar en relación a tasas de uso, niveles de satisfacción, espera, monitoreo y auditoría. Estos espacios de discrecionalidad y de falta de transparencia, sumados a las condiciones de oligopsonio de conformación de las redes, brindaban condiciones inmejorables para el fraude y la corrupción, reproduciendo en escala nacional lo que ocurría a nivel de distritos.

Estos datos fueron puestos en conocimiento de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires, que inició acciones de fondo contra el proceso y las acompañó de medidas cautelares que suspendieron exitosamente el proceso (Abramovich y Courtis, 2002: 221)[4].

[4] Allí se describe el caso Sala IV de la Cámara Federal contencioso administrativa de la Capital Federal, Defensora del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires y

pdfelement

Elimina la filigrana digital ahora

La investigación sobre casos de corrupción llevó a detectar la relevancia de ciertos indicadores administrativo-financieros, como así otros relacionados con la prestación del servicio. La ausencia de datos que alimenten un seguimiento de estos indicadores, como así también la falta de regulación sobre la autoridad para producirlos y para tomar acciones según su comportamiento (por ejemplo, sanciones para la falta de pagos o de prestaciones, establecimiento de montos mínimos per cápita o servicio, etc.) apareció primero como un signo del tipo problemas de fraude y corrupción que sufría la organización si seguía por ese camino. Posteriormente, estos fenómenos respecto de la falta de información y de autoridad sobre esta aparecieron como un signo de la vulnerabilidad a la corrupción del esquema privatizador de las redes nacionales.

La información sobre los pagos de servicios, en monto, condiciones y plazo, como el comportamiento de los indicadores sobre cantidad y calidad de los servicios, sirven simultáneamente para detectar posibles hechos de corrupción, para diseñar políticas que los prevengan y, a la vez, mantener estándares de efectividad de la política pública en la que se enmarcan. En este caso, hay indicadores cuya construcción, publicidad y seguimiento podrían servir para optimizar el acceso a los servicios, al evitarse corrupción,

pdfelement

otro c. Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados: "El tribunal suspendió a través de una medida cautelar el proceso licitatorio de la entidad de prestación de servicios sociales para jubilados, por vulnerarse el derecho de los beneficiarios a obtener información adecuada y veraz sobre las condiciones de las futuras contrataciones (…) El caso presentado por la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires partió de la constatación del fracaso de las estrategias tradicionales destinadas a frenar la licitación mediante acciones de amparo ordinarias en las que se invocaba la violación de los derechos a la salud y a la seguridad social. El análisis de la legislación arrojaba una gama de acciones posibles, entre las cuales se advertía que la legislación sobre usuarios y consumidores, en particular la denominada Ley de Defensa del Consumidor, contenía una protección más clara del derecho de acceso a la información (...) El tribunal actuante decidió interrumpir el proceso sobre la base de la falta de información adecuada a los afiliados, hasta tanto el Instituto garantizara el acceso a esta información. El PAMI apeló la medida, pero la licitación permaneció suspendida durante todo el tiempo que demandó el proceso judicial. Finalmente, el nuevo gobierno que asumió a finales de 1999 anuló la licitación". Uno de los argumentos centrales de la presentación de la Defensoría refería a la falta de previsiones sobre información al usuario y sobre niveles de cumplimiento por parte de los pretadores. De este modo puede verse cómo la detección de la falta de previsiones sobre indicadores prestacionales y finacieros sirvió para la incidencia y el litigio estratégico.

Elimina la filigrana digital ahora

reducción de calidad y cantidad de servicios y la conflictividad. Del lado financiero, por ejemplo, son fundamentales los indicadores relativos a los montos contratados a cada intermediario y a cada prestador final, la puntualidad en los pagos, la equidad en la valuación de los servicios, la paridad entre los costos pagados y los servicios prestados. Del lado de las prestaciones, indicadores sobre los niveles de satisfacción de los usuarios, tiempos de espera, negativas de servicios, quejas y hallazgos sistemáticos de auditorías médicas darían cuenta de la accesibilidad al servicio a la vez que de posibles desvíos.

2. A. I. La experiencia de la Oficina Anticorrupción en el sector salud. Investigaciones de organismos de control y detección de indicadores clave

El PAMI: nuevos efectos de la misma hipótesis

La conformación de la Oficina Anticorrupción (OA) en el año 2000 dio nuevo impulso a las investigaciones sobre corrupción. Permitió conformar equipos multidisciplinarios que profundizaron y renovaron el modo de investigar los casos de corrupción.

Entre otras iniciativas, la OA se involucró directamente en la obtención de información sobre el PAMI que fuera más allá de lo que se había podido hasta ese momento. La dedicación al tema permitió ir más allá en el conocimiento del funcionamiento del PAMI en los últimos años. El diálogo con los empleados de carrera y con los proveedores que habían sido perjudicados con el esquema vigente hasta ese momento permitió comprender más acabadamente las condiciones organizacionales que habían alineado los incentivos para la ineficiencia, la inequidad y la corrupción durante al menos los últimos tres años.

A nivel de la organización, se había producido un alineamiento que alentaría el ejercicio discrecional de poderes monopólicos por parte de las gerenciadoras. La carrera administrativa del PAMI había sido trastocada a favor de designaciones políticas, vinculadas con afinidades con el Poder Ejecutivo y el grupo a cargo de la gestión. Las áreas de control, monitoreo, auditoría y atención al usuario habían sido desmembradas, compartimentalizadas y desplazadas.

En relación a la prestación de servicios, se habían distribuido cotos a intermediarios, a los que se les había cedido también un poder discrecional. Aun cuando un esquema de funcionamiento

pdfelement

Elimina la filigrana digital ahora

basado en intermediarios como las gerenciadoras no era completamente desconocido, la novedad con la gestión que comenzó en 1997 fue que transformó las relaciones entre los prestadores finales y el PAMI. Sea cual fuere el modo en que los prestadores se vinculaban contractualmente con el PAMI (de modo directo, a través de círculos profesionales o de asociaciones regionales), a partir de aquel momento casi todos recibieron un telegrama en el cual el PAMI les anunciaba el cese del contrato vigente y que, para mantener la relación con el PAMI, debían establecer contacto con una nueva entidad especificada en el mensaje. Por ejemplo, un odontólogo que se encontraba enmarcado en un contrato con un círculo odontológico de una capital de provincia, recibía un telegrama en el que se anunciaba que el vínculo entre el PAMI y el círculo profesional había cesado de tener efecto, y que si estaba interesado en mantener la relación contractual, debía remitirse a un nuevo intermediario de nivel nacional, que contrataría todos los servicios odontológicos del interior del país. Este nuevo intermediario recibía la potestad del PAMI de reclutar prestadores, excluir y sancionar a discreción, establecer pagos de cápitas y servicios, administrarlos, distribuir el trabajo y recolectar cuotas para sostener los gastos administrativos. No tardaron en aparecer las denuncias del manejo discrecional de este poder, del favorecimiento a "amigos", de la exigencia de "retornos" como condición para mantenerse en el plantel de prestadores, de distribución discrecional de trabajo, etc. Uno de los fenómenos más frecuentemente denunciados era que quienes ejercían el poder monopólico cedido por el PAMI beneficiaban a quienes les daban retornos, a la vez que les permitían dar menos servicios de los que correspondían, aumentando su tasa de ganancia. A la vez, los menos favorecidos soportaban la carga del trabajo con beneficios decrecientes.

Simultáneamente, desde el punto de vista de los beneficiarios, se veía decaer la calidad del servicio, aumentar las esperas y reducir la cantidad de prestaciones disponibles. Un funcionario de una de las gerenciadoras declaró que para aumentar los márgenes de ganancia se redujeron progresivamente la cantidad de turnos y las prestaciones ofrecidas, sin que el PAMI ejerciera ninguna función de control o de sanción, hasta llegar a un 25% de la prestación originalmente comprometida. Numerosos prestadores de geriatría y de psiquiatría informaron cómo los gerenciadores centralizados amenazaban a quienes protestaban por las diferencias de montos,

pdfelement

Elimina la filigrana digital ahora

al punto de que muchos se quedaran sin recibir cápitas ni pacientes, y terminaran cerrando.

Una vez más, la investigación de los casos de corrupción mostraba qué indicadores hubieran dado cuenta de las irregularidades que ocurrían. En primer lugar, la elaboración y publicación de indicadores sobre concentración de las contrataciones de gerenciadores para los distintos tipos de servicios médico asistenciales y distintas zonas hubiera demostrado la tendencia a conceder feudos. La publicidad y accesibilidad de indicadores sobre variaciones en los montos pagados per cápita o por servicio hubiera marcado indicios de los escandalosos favoritismos hacia aquellos prestadores que retornaban dinero a quienes los contrataban, contratados a su vez por las autoridades del PAMI. Indicadores sobre hallazgos en auditorías y niveles de implementación de recomendaciones hubieran dado cuenta de la calidad del servicio y el impacto del esquema gerenciador. Las tasas de uso, los niveles de cumplimiento, las esperas, las quejas, de haber sido recolectadas y accesibles, hubieran marcado cómo el esquema de corrupción había impactado en los usuarios.

El sector salud, más allá del PAMI, ha sido escenario de investigaciones sobre corrupción sistemática y, desde el punto de vista que se sostiene aquí, una fuente posible de indicadores que marquen, al mismo tiempo, la calidad y accesibilidad de una política pública, y prevengan nuevos hechos de corrupción. Algunos de estos riesgos de corrupción fueron tenidos en cuenta por iniciativas propuestas por la Oficina Anticorrupción, por ejemplo, el uso de la modalidad *notice and comment* para las licitaciones. En este campo, el PAMI llevó a cabo una serie de licitaciones de servicios que publicaron los borradores con anterioridad, para recibir críticas y observaciones que permitieran, entre otras medidas, evitar el direccionamiento. Si bien la implementación de este sistema por parte del PAMI tuvo matices en cuanto a su alcance, mostró con claridad la conveniencia de la máxima publicidad de los procesos, y un ejemplo de diálogo entre la investigación de casos de corrupción y decisiones de implementación de políticas públicas.

Este tipo de diálogo entre la investigación de casos y la implementación de políticas es lo que se intenta proponer e insistir en este capítulo. En el caso del sistema de seguro de salud, PAMI y obras sociales (que se verá a continuación), el conocimiento basado en investigaciones judiciales, de organismos anticorrupción y

pdfelement

Elimina la filigrana digital ahora

auditorías es extenso. Queda por recorrer el camino de la construcción de indicadores y de diseño de políticas basado en este conocimiento.

La Administración de Programas Especiales del Ministerio de Salud[5]

Gracias a una serie de informes de auditoría interna de la APE[6], la OA tomó noticia de una serie de posibles irregularidades que estaban ocurriendo en el otorgamiento de subsidios a obras sociales. Por una parte, había indicios de que se pagaban subsidios por supuestas prestaciones de tratamientos de alto precio y complejidad (VIH, cáncer, entre otros) a obras sociales que presentaban expedientes falsificados. Por otra parte, había signos de que existían desvíos de dinero supuestamente pagados a prestadores médicos.

La APE, según el decreto 53/98, fue creada para "la implementación y la administración de los recursos afectados al apoyo financiero de los agentes de salud y a los planes y programas de salud destinados a los beneficiarios del sistema, conforme a la Ley 23661" (art. 2). Esto significaba, entonces, la distribución de fondos provenientes de los aportes a obras sociales de los trabajadores y sus patrones que no eran automáticamente asignados a las obras sociales, con el fin de socorrer financieramente a las obras sociales (o asociaciones de ellas) con déficits operativos, o bien para que las obras sociales pudieran brindar ciertas prestaciones especiales a afiliados con patologías de alto costo y baja incidencia estadística.

Una investigación de la Oficina durante 2000 y 2001 centró su atención en los subsidios para déficit operativo, hoy derogados. Su otorgamiento es el que contaba con una mayor discrecionalidad y el control de su ejecución era muy bajo. Por esa razón se le solicitó a una de las áreas de investigaciones de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) que seleccionara subsidios de valor considerable –mayores de $300 mil– otorgados durante el primer semestre del 2000, y realizara un seguimiento del recorrido de los

[5] La base de este caso, algo más extensa, se encuentra en Charosky (2002).

[6] Que involucraron el hostigamiento laboral y la cesantía del auditor médico a cargo de esos informes en el interior de la Superintendencia de Servicios de Salud (véase: *www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-6336-2002-06-15.html*).

Elimina la filigrana digital ahora

fondos. La idea era comprobar si se habían aplicado a los fines específicos según las normas o si, por el contrario, habían sido desviados a bolsillos particulares. La investigación de la AFIP determinó que un subsidio de $300 pesos que la APE otorgó a una obra social había terminado en su totalidad en manos de particulares y de una empresa de la que uno de los gerentes de la APE es accionista.

La investigación mostró que la APE pagó a la obra social el subsidio mediante un cheque. En la misma fecha, la obra social pagó a una empresa X $300 mil en concepto de prestaciones médicas. En la rendición de cuentas que la obra social hizo ante la APE justificó el uso del dinero en cuatro facturas pendientes de la empresa X. La investigación demostró que esas facturas aparecían como ya canceladas dos semanas antes del cobro del subsidio. Además, el estado de cuenta corriente entre la obra social y X a la fecha del pago era $73 mil menor al monto pagado.

La empresa X, por su parte, previo endoso, depositó el dinero en la cuenta bancaria personal de su directora, una joven de 27 años. En los días inmediatamente posteriores, según la documentación contable, la empresa X realizó pagos por $820 mil a la empresa Y; pagos de los que faltan documentos respaldatorios por $500 mil. Lo llamativo es que la directora de la empresa X es también directora de la empresa Y, y esta última también utiliza la cuenta bancaria de esta persona. Por lo tanto, el dinero, que formalmente había sido usado para realizar supuestos pagos, no se había movido de esta cuenta bancaria.

En los registros contables de la empresa Y, en los días inmediatamente posteriores, aparecen pagos por un total de $300 mil. Por un lado, se pagaron $160 mil a dos personas físicas: llamémoslos, los señores Pérez y Gómez. Pérez –quien es hijo de un ex gerente de la APE que en su gestión también otorgó subsidios a la obra social– cobró $100 mil, Gómez, el resto. Por otro lado, según estos registros, se le pagaron $140 mil a la empresa Z. Sin embargo, el cheque se hizo a nombre de la empresa W. Esta empresa, por su parte, tenía relaciones contractuales con la empresa T, por la cual esta última rendía fondos a W. El Sr. Pérez (padre) era uno de los accionistas de T. En los registros de W, el dinero aparece como pagado como anticipo a la empresa R. Según pudo determinar la AFIP, durante el año 2000, W le pagó a R $30 millones. Y R, en el año 2001, estaba tramitando su quiebra.

pdfelement

Elimina la filigrana digital ahora

Todas estas empresas –X, Y, Z, W, T, R– son parte de el modelo de administración de salud construido en la década del 90 en Argentina. La mayoría son empresas sin oficinas reales, sin instalaciones, como se vio, algunas sin siquiera cuentas bancarias. En teoría, las gerenciadoras tenían la función de administrar los fondos de las obras sociales para la contratación y ejecución de prestaciones médicas. Estas gerenciadoras, según la ley, deben inscribirse en la Superintendencia de Servicios de Salud (SSS), y su función es contratar y pagar servicios médicos con los fondos que reciben de las obras sociales.

Las empresas de este caso eran gerenciadoras que cobraban fondos de las obras sociales y los rendían, a su vez, a otras gerenciadoras para que alguna, finalmente, se encargara de contratar y pagar los servicios médicos. Esta vez, sin embargo, los pagos no contaban con ningún respaldo documental que detallara los servicios que se suponía se estaban abonando. El Sr. Pérez (padre), ex gerente de la APE, padre del receptor de $100 mil y accionista de la empresa T, vinculada a la empresa W, que recibió $140 mil, había otorgado durante su gestión $1.500.000 a la obra social en cuestión. El circuito del retorno estaba a la vista.

En este caso puede apreciarse cómo la falta de transparencia en la asignación y ejecución de los subsidios, por un lado, como en la contratación y subcontratación de gerenciamiento y prestación de servicios médicos, por otro lado, permitió que los fondos provenientes del salario de los trabajadores terminaran enriqueciendo a un ex funcionario. Si hubiera existido un sistema para dar publicidad y seguimiento a cada una de estas secuencias del circuito financiero del sistema de salud, como así también si hubieran existido indicadores para medir y comparar el precio y el desempeño de las prestaciones médicas, hubiera sido mucho más difícil disfrazar los pagos ilegales. Para ello hubiera hecho falta un estudio de los costos de los servicios, del mercado de prestadores, de los modelos de contratos y de la ejecución efectiva de los servicios, para construir una línea de base con la cual comparar los pagos, los contratos y los niveles de prestación[7]. Así, nuevamente, encon-

pdfelement

[7] Para una visión de la relevancia de los fondos APE en la actualidad, basta con ver las recientes investigaciones judiciales sobre irregularidades en los subsidios otorgados por este organismo en el caso de La Bancaria.

Elimina la filigrana digital ahora

tramos una oportunidad para pensar qué indicadores podrían dar cuenta de una distribución inequitativa de los fondos entre las distintas obras sociales, y también de posibles desvíos. Indicadores sobre la distribución cronológica de fondos, su relación de proporción con las cantidades de afiliados y de prestaciones especiales brindadas serían útiles. Indicadores sobre las frecuencias de cobro por parte de receptores finales de esos subsidios, prestadores de servicios médicos, el nivel de concentración del mercado, también permitirían saber hasta qué punto se administra correctamente el dinero que, al financiar sus necesidades, habilita a los beneficiarios a recibir las prestaciones.

3. Revisión de riesgos de integridad: una experiencia preventiva en el Banco Interamericano de Desarrollo

En este apartado se presentará otro caso en el cual la información recolectada por un organismo de control permitió acumular datos útiles para la construcción de indicadores de debilidades en secuencias de implementación de políticas públicas. En este caso, se trata de programas financiados por el BID, y el organismo de control es su Oficina de Integridad Institucional (OII). La triangulación de información heterogénea, de diversos tipos y fuentes, es, una vez más, el medio para comprender fenómenos de corrupción registrados parcialmente, y generar indicadores que den cuenta de las probabilidades de que ocurran.

La OII tiene como funciones la prevención, detección e investigación de casos de fraude y corrupción. Con su estructura actual, comenzó a funcionar en 2004, centrando su actividad en la investigación de denuncias sobre hechos ocurridos en la ejecución de los proyectos financiados con fondos del BID, y realizando tareas de formulación y asesoramiento en políticas. Desde la segunda mitad de 2007, comenzó a desarrollar un análisis sistemático de los contenidos cuantitativos y cualitativos de los casos investigados, con el fin de alimentar con evidencias el diseño de propuestas de prevención de fraude y corrupción en la ejecución de los proyectos.

Así, se realizó y aplicó un instrumento de recolección de información sobre una muestra de más de 400 casos, con más de 30 variables, entre las que se destacan el tipo de contrato en el marco del cual ocurrió el hecho, el tipo de actividad económica, el sector (infraestructura, salud, educación, tecnologías, etc.), los actores involucrados (empresarios, funcionarios de gobiernos, funciona-

pdfelement

Elimina la filigrana digital ahora

rios del BID, entre otros), los actores que habían denunciado o hecho conocer la irregularidad (órganos de control gubernamentales, órganos de control del BID, ONG, prensa, etc.), tipo de maniobra irregular (sobreprecios, fraude en la ejecución del contrato, sobornos, etc.). El conocimiento sobre los patrones en los casos investigados permitió detectar áreas y procesos vulnerables, a la vez que especificar las conclusiones para países y sectores en particular.

De este modo, OII comenzó a producir lo que llamó Revisiones de Riesgos de Integridad (RRI)[8]. Se trata de procesos hechos a solicitud y a medida de los países prestatarios, o de los sectores y divisiones operativas del Banco (tales como salud y protección social, capacidades institucionales del Estado, infraestructura, etc.), que son quienes acompañan a los prestatarios en el diseño y ejecución de los proyectos.

El objetivo principal era dotar a OII y a sus contrapartes de una específica capacidad de aprendizaje. Por una parte, se continuó con el análisis cuantitativo y cualitativo de los casos. Pero además, comenzó a cruzarse esa información con dos fuentes que hasta entonces habían permanecido inconexas: los documentos de monitoreo de las propias áreas operativas (documentos a cargo de los especialistas del Banco responsables por los proyectos, actualizados por lo general cada seis meses), y documentos de áreas de evaluación y auditoría. Además, el proceso incluye entrevistas con los especialistas del Banco, con funcionarios de los países (tanto de áreas a cargo de proyectos como de áreas de control), ONG y representantes del sector privado. Asimismo se incorporaron al análisis investigaciones académicas y de ONG especializadas, y documentos de otros organismos multilaterales.

La contrastación entre estas diversas fuentes permitió detectar áreas y procesos vulnerables, como así también las posibles razones que producían estas vulnerabilidades y los matices del contexto. Así, por ejemplo, el análisis de casos detectó que en una serie de proyectos (en diversos sectores, desde programas sociales hasta infraestructura en saneamiento) en los que una agencia ejecutora de nivel nacional, localizada en la capital de los países, dis-

[8] Véase: *www.iadb.org/topics/transparency/IAD/IntegrityActivities.cfm?lang=es #Prevenci%C3%B3n.*

pdfelement

Elimina la filigrana digital ahora

tribuía fondos para que fueran ejecutados a nivel local por agencias municipales o representaciones locales de la agencia nacional, existían dificultades de control que derivaban en casos en los que la ejecución de los contratos del proyecto (que podían incluir desde construcciones hasta capacitación, servicios de salud o distribución de alimentos) presentaban posibles irregularidades en cuanto a la cantidad, calidad u oportunidad de los bienes o servicios recibidos. Al mismo tiempo, los especialistas del Banco detectaban que, por una parte, debido a la posibilidad de lograr un mayor impacto a nivel local, esta clase de proyectos tenían ventajas indudables en términos de desarrollo, por su cercanía con los beneficiarios, pero que a la vez creaban estructuras de incentivos complejas y a veces perversas, en donde los ejecutores locales llegaban a niveles de discrecionalidad de gran riesgo (un funcionario declaró que se corría el riesgo de "crear virreyes" a nivel municipal o local). Por su parte, los informes de auditoría, que son parte de los documentos de monitoreo del proyecto, mostraban la dificultad para acceder a documentación sobre la ejecución de los contratos, en particular, a lo que hace a la recepción de bienes y servicios. Esta debilidad también era reconocida por diversas agencias de control de los países. Los informes de las RRI contenían una serie de hallazgos de este tipo, y recomendaciones específicas para mitigar estos riesgos. En este caso, por ejemplo, se propusieron modificaciones en la normativa sobre responsabilidades de las auditorías internas de los proyectos, capacitaciones a los auditores internos, fortalecimiento de los actores de la sociedad civil a nivel descentralizado, mayor acceso a información sobre la ejecución de los proyectos, entre otros.

Así, puede comprenderse la primera parte del proceso de RRI. La segunda consistía en realizar eventos en los países o con los especialistas de sectores, en orden a utilizar este conocimiento para capacitar en prevención, y a la vez recibir críticas que permitieran ajustar y validar el producto. Así fue como se realizaron capacitaciones para los especialistas de Salud y Protección Social, para los de la Región Andina, y a pedido de los gobiernos de los países, se realizaron misiones a Bolivia, Paraguay y Nicaragua, en algunos casos más de una, para darles seguimiento a las iniciativas surgidas en la presentación inicial.

De este modo, el BID generó una rutina de aprendizaje. Los casos investigados de fraude y corrupción dejaron de ser solamen-

pdfelement

Elimina la filigrana digital ahora

te una fuente de advertencia acerca de la eficacia de las normas contra el fraude y la corrupción, función que de por sí es fundamental y en la que la publicidad de las sanciones juega un rol estratégico[9]. Los casos investigados por OII son ahora fuentes que permiten reforzar procesos que evidencian debilidades, y generar herramientas de información y control para instancias de control interno, para el control gubernamental y para los actores de la sociedad civil.

Siguiendo con un ejemplo ya mencionado, puede verse el aprendizaje realizado en relación a programas descentralizados, frecuentemente, programas de inversión social que incluyen gasto de infraestructura y beneficios directos para sectores vulnerables, por lo general rurales. En estos casos hay un ejecutor principal que es una agencia del gobierno central, pero cuya ejecución real se realiza a nivel local, a cargo de subejecutores en los municipios. La comparación de información de entrevistas, de casos investigados, de organismos públicos de control y de documentos de organismos internacionales permitió detectar debilidades en los circuitos de transferencias desde el nivel central a los subejecutores locales, por un lado, y también en los circuitos de contrataciones a nivel local. Mientras que respecto del primer circuito se veía la necesidad de prevenir desvíos de fondos, retenciones injustificadas y politización de las decisiones de desembolso, el segundo mostraba la necesidad de generar mecanismos que neutralizaran la posibilidad de cartelización, favoritismo, subejecución de contratos y retornos en las compras y contrataciones.

En este campo, la construcción y publicación de indicadores precisos y oportunos podría generar la transparencia necesaria para prevenir o detectar tempranamente hechos de corrupción. Fue así que se sugirió la incorporación a los proyectos de la construcción participativa de indicadores útiles para el monitoreo de estos proyectos, tales como los que refieren a las transferencias desde el nivel central a los niveles locales, sus montos, su proporción según indicadores sociales, las contrataciones locales y los niveles de cumplimiento por parte de los proveedores. Se trata de herramientas que permitirían, simultáneamente, monitorear la

[9] Véase: *www.iadb.org/topics/transparency/IAD/sanctionedfirms.cfm?lang=es.*

pdfelement

Elimina la filigrana digital ahora

transparencia de los procesos y la accesibilidad de los beneficios programados para los ciudadanos. En el proceso de diseño de proyectos del BID, actualmente, se determinan los riesgos a través de una Matriz de Gestión de Riesgos en Proyectos. Esta matriz incorporó las Revisiones de Riesgos de Integridad entre sus fuentes de consulta.

La relación entre instituciones financieras internacionales y políticas de prevención de la corrupción en los proyectos financiados por ellas mismas puede sonar polémica. Podrá argumentarse, con buenos fundamentos, que durante muchos años este estuvo lejos de ser un punto relevante en su agenda. Más aún, pueden señalarse importantes proyectos en donde los principales incentivos estuvieron del lado de ejecutar fondos, aun sacrificando la transparencia y la calidad del gasto. Quizás por las repercusiones negativas de este tipo de políticas, ya sea en la eficacia de sus intervenciones o en la reputación de las IFI, en los últimos años se desarrollaron una serie de herramientas de transparencia y control de la calidad del gasto.

En este sentido, vale mencionar adicionalmente algunos desarrollos de los últimos años. Por un lado, el modelo desarrollado por el Banco Mundial, *Public Expenditures Tracking System* (modelo de seguimiento de desempeño financiero de programas) (PETS). Este modelo de seguimiento al desempeño financiero de programas persigue información sobre la aplicación de los fondos desde su asignación en el presupuesto hasta el último pago que se realice con esos fondos. Así, provee indicadores acerca de la medida en que se aplican los fondos a los fines de los programas. Si bien existen discusiones acerca del alcance de esta herramienta para dar cuenta y difundir efectivamente la aplicación de los fondos, es indudable que constituye un paso adelante en términos de poner en foco la ejecución presupuestaria en toda su extensión[10]. Por otra parte, existen desarrollos de prevención de corrupción en compras y contrataciones basados en evidencia. Así, por ejemplo, la matriz de Red Flags diseñada por la misma OII, que es un sistema en proceso de incorporación a las herramientas digitales de compras y contrataciones de los proyectos del BID, permite detec-

[10] Para consideraciones acerca del alcance de esta herramienta, véase: Sundet (2008).

Elimina la filigrana digital ahora

tar tempranamente indicios de irregularidades en las compras. Estos indicios surgen de preguntas que le hace el sistema al usuario (funcionarios del Banco y, próximamente, funcionarios locales), y esas preguntas, a su vez, se construyen sobre la base de las lecciones dejadas por los casos de corrupción investigados por el área de control.

Por último, vale destacar que tanto el BID como el Banco Mundial han revisado recientemente sus políticas de acceso a la información. En ambos casos, en parte como resultado de demandas de la sociedad civil, se amplió considerablemente la cantidad y variedad de información disponible sobre las actividades que financian, y particularmente de las contrataciones en proyectos. La tendencia a una mayor preocupación por la prevención de corrupción y una receptividad más acentuada a las necesidades de información externas indican una ventana de oportunidad para las organizaciones de la sociedad civil. El acceso a la información puede permitir la demanda de datos sobre indicadores precisos que, a su vez, den cuenta de la integridad y sentido de los objetivos de los proyectos que se realizan con este financiamiento, desde el diseño hasta la evaluación.

pdfelement

4. Conclusiones: obstáculos que se transforman en herramientas

La emergencia de investigaciones de fraude y corrupción en los procesos de ejecución de políticas públicas no puede sino involucrar demoras, gastos imprevistos y costos intangibles en cuanto a la imagen pública del ejecutor y a equilibrios políticos. Inclusive, aun en los casos mejor manejados, estas investigaciones pueden impactar negativamente en la capacidad de los agentes de esas políticas para tomar decisiones y asumir riesgos. Sin embargo, el manejo eficaz de estas investigaciones, además de conducir a resultados tangibles en términos de evidencias y de sanciones, requiere que se las incorpore como parte de la redundancia de los procesos de política pública, y como generador de aprendizaje.

Esta incorporación requiere de herramientas específicas y de una visión del proceso de aprendizaje basado en este tipo de evidencia. En cuanto a las herramientas, es fundamental el diseño de un instrumento de recolección de información que sea de sencilla aplicación y que dé cuenta de las principales variables que hacen a la política pública en cuestión. Por ejemplo, es interesante des-

Elimina la filigrana digital ahora

tacar la experiencia de la Fundación para el Debido Proceso en cuanto al desarrollo de instrumentos metodológicos para la evaluación de casos de corrupción y de procesos vulnerables en los poderes judiciales y sus aplicaciones[11]. En este caso, el instrumento de recolección reconoce las especificidades del sistema judicial y se orienta hacia dimensiones propias de este. De esta manera se proponen una serie de variables y fuentes de datos cuya comparación permite diagnosticar preliminarmente áreas y procesos vulnerables a corrupción. Así, por ejemplo, se propone construir indicadores que permitan comparar los plazos y resultados de los procesos por corrupción en relación a otros tipos de delitos, a la vez relacionar estos indicadores con otros acerca del modo de designación de los jueces, su evolución patrimonial, la existencia de procesos disciplinarios contra ellos y el modo en que se resolvieron. La composición de estos indicadores debería permitir una aproximación a los riesgos y tipos de corrupción en un área dada del Poder Judicial. Cambios que puede generar el aprendizaje, y quienes pueden ser agentes de esos cambios. Según el contexto, los diseñadores de las políticas, los agentes de control interno, los usuarios y las organizaciones de la sociedad civil, por ejemplo, pueden ser quienes estén en condiciones de tomar este conocimiento y utilizarlo según su rol: para el diseño de políticas, para la programación de rutinas de control o para estrategias de incidencia[12].

Recientemente, por ejemplo, en el contexto de las políticas sociales en Argentina, una serie de organizaciones sociales realizaron manifestaciones callejeras en protesta por supuestas distri-

Parlement

[11] En el sitio de esta organización puede hallarse una guía de diagnóstico de corrupción enfocada en el contexto judicial *(Guía para el diagnóstico ágil y el diseño de políticas de control de la corrupción en los sistemas de justicia en América Latina)* y un estudio comparativo específico de corrupción en los poderes judiciales de América Central (*Controles y descontroles de la corrupción judicial: Evaluación de la corrupción judicial y de los mecanismos para combatirla en Centroamérica y Panamá*). Véase en: *www.dplf.org/index.php?c_ID=377.*

[12] El impacto de este tipo de visión debería también colaborar para la toma de decisiones de índole administrativo inmediatas en un contexto mayor de estrategia anticorrupción. En este sentido, véase: Berthin Siles (2008). Transparencia Internacional también ha desarrollado herramientas para incorporar el conocimiento de las políticas públicas y de sus indicadores como modo de previnir corrupción, *Using the Right to Information as an Anti-Corruption Tool*, véase en: *www.transparency.org/global_priorities/other_thematic_issues/access_information/readings_access.*

Elimina la filigrana digital ahora

buciones politizadas de beneficios sociales. Estas organizaciones señalaron que los cupos asignados al plan para trabajadores desocupados "Argentina Trabaja" estaban siendo distribuidos entre los municipios ejecutantes con criterios partidistas y no de necesidades sociales. A partir de esta evidencia, la organización no gubernamental Poder Ciudadano, capítulo argentino de Transparencia Internacional, comenzó una serie de pedidos de acceso a la información al Ministerio de Desarrollo Social a fin de obtener datos que dieran cuenta de los criterios con los cuales estos beneficios estaban siendo distribuidos. Así fue que se obtuvo el número de beneficiarios inscriptos[13], dato conocido por primera vez en los seis meses que llevaba en ejecución el programa. En este caso, la construcción de un diálogo tanto con los responsables de estas políticas (en este caso, el Ministerio de Desarrollo Social), como con las organizaciones sociales, a fin de detectar las necesidades de información, el modo de elaborar los datos y de solicitarlos, puede transformarse no solo en una herramienta de prevención de corrupción, sino, con mayor amplitud, de participación ciudadana.

La puesta en marcha de un proceso de detección de áreas vulnerables y de construcción de indicadores aptos para el control también impactará, con alta frecuencia, en los equilibrios políticos involucrados por la ejecución distorsionada de políticas públicas. Según el caso, la distorsión evidenciada por estos indicadores puede tener motivos partidistas, arbitrariedades varias e inclusive intercambios corruptos. Es relevante en este sentido la experiencia de la ex diputada y ex ministra de salud, Graciela Ocaña. Ya como legisladora había realizado importantes investigaciones sobre corrupción en el sistema de salud, particularmente en el PAMI. Este conocimiento sin dudas le permitió realizar reformas que permitieron diseñar procesos de contrataciones y de controles aptos para reducir los desvíos cuando fue interventora del PAMI. A su vez, los equilibrios políticos afectados por este tipo de políticas anticorrupción pueden resultar las fuentes de inestabilidad con las que tiene que lidiar un funcionario que encare estas iniciativas[14].

pdfelement

[13] Véase en: *www.poderciudadano.org;* y en: *www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=1245000.*

[14] Para una visión de la propia Ocaña sobre sus gestiones en PAMI y en el Ministerio de Salud, véase: *www.gracielaocana.com.ar.*

Elimina la filigrana digital ahora

Hay una serie de tareas por emprenderse entre todos aquellos que están en capacidad de articular procesos de este tipo. En primer lugar, son imprescindibles reglas claras y mecanismos simples de acceso a esta información. En segundo lugar, deben desarrollarse rutinas de recolección y procesamiento de estas informaciones, con el fin de detectar los patrones. En tercer lugar, quienes estén en posibilidad de garantizar el acceso (por lo general, decisores de políticas), y de recolectar y procesar la información (por lo general, instancias de control interno), deben identificar aliados dentro y fuera de las organizaciones en las que se desempeñan, para construir un conocimiento conjunto, que pueda ser traducido a modificaciones en los procesos, fortalecimiento de los controles y ampliación de los circuitos de información. Por último, se requiere que el conjunto de actores involucrados establezca un compromiso de seguimiento y de continuidad de los procesos. Establecer qué incentivos existen para que este compromiso de control se tome, y cuáles son las condiciones para su alineación requiere de un conocimiento específico del contexto en el que se desempeñan[15]. De este modo, tomadores de decisiones, responsables de políticas e instancias de control anticorrupción podrán ver las investigaciones como oportunidades estratégicas, y en lugar de obstáculos, encontrarán herramientas.

Esta perspectiva podría bien complementar otros indicadores que refieren a transparencia, corrupción, buen gobierno y acceso a derechos. Algunos de ellos por novedosos, otros por limitaciones metodológicas, podrían beneficiarse indicadores surgidos del contexto específico de casos de corrupción. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos propuso un esquema novedoso de medición en el documento "Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en derechos económicos, sociales y culturales" que se encuentra en el Anexo de este libro. Allí se mencionan

[15] Un trabajo clave en el entendimiento de los incentivos para realizar funciones de control, en este caso en el contexto legislativo, es el de McCubins, Mathew, Schwartz y Thomas (1984). Específicamente en el campo anticorrupción, el Banco Mundial ha mostrado la relevancia de comprender los contextos sectoriales en los que ocurren los casos para plantear políticas preventivas eficaces. Por ejemplo, para políticas preventivas en el control del mercado farmacéutico y en las compras públicas vinculadas, véase: Cohen *et al*, en Campos (2007). En el mismo sentido, y más estrechamente vinculado al uso de indicadores de políticas públicas como herramientas anticorrupción, véase: Shah, Annuar (2007).

Elimina la filigrana digital ahora

indicadores vinculados con la transparencia, el acceso a la información y el control de corrupción en las políticas sociales. La existencia de agencias anticorrupción, las barreras financieras al acceso a derechos y la disponibilidad de la información son algunos de los indicadores incluidos. Una serie de indicadores extraídos de programas sociales y casos de corrupción concretos podrían complementar eficazmente la perspectiva que allí se propone. En este caso, la complementariedad podría venir inclusive como un modo de especificar algunas de las dimensiones ya presentes en este instrumento.

Por otra parte, los indicadores de percepción de corrupción y el barómetro de corrupción[16] construidos por Transparencia Internacional, que miden percepciones y experiencias de corrupción, indudablemente han producido avances en el debate sobre la medición y en el avance de la agenda anticorrupción. Estos indicadores, como otros de buen gobierno, han sido objeto de debate tanto a nivel de su real capacidad descriptiva como a nivel de las consecuencias no deseadas de los *rankings*. Una perspectiva como la que aquí se propone podría ayudar a contextualizar algunas de estas mediciones en relación al progreso o retroceso en función de indicadores surgidos de la experiencia concreta de los países, ayudando a encontrar la perspectiva propia en medio de la "jungla de indicadores"[17].

También las perspectivas basadas en la medición del ambiente de control podrían beneficiarse del desarrollo de herramientas como las que aquí se proponen. En esta perspectiva, hay un avance importante en la mirada institucional, ya que lo que se privilegia no es la medición de percepciones o la victimización, sino la existencia y eficacia de los controles[18]. Sin embargo, es posible enriquecer y dar solidez a las fuentes de las que se nutren estas mediciones. El uso de indicadores surgidos de contextos concretos permitiría ensanchar la base de información de estas evaluaciones.

pdfelement

16 Véase: *www.transparency.org*.

17 Véase: Arndt and Oman (2006), disponible en: *www.oecd.org/dataoecd/21/16/40037762.pdf*.

18 La organización Global Integrity realiza mediciones de calidad institucional en el campo anticorrupción (*www.globalintegrity.org*). Para indicadores que contrastan normativa con eficacia institucional en política anticorrupción, véase: Acción Ciudadana (2007).

Elimina la filigrana digital ahora

En cualquier caso, resulta evidente que, para la realización de los desarrollos propuestos, es fundamental contar con información primaria disponible y estadísticas confiables. En el contexto argentino, los conflictos generados por la intervención gubernamental en la producción de estadísticas y la falta de una política progresiva y coherente de acceso a la información limitan las posibilidades de medir y evaluar las políticas públicas. Este es un llamado de atención ineludible para las organizaciones de la sociedad civil dedicadas a derechos humanos y a transparencia a ver cómo sus agendas se superponen en este momento (Sepúlveda Carmona, 2008). Sin transparencia y acceso a la información no se podrá confiar en que los ciudadanos y ciudadanas efectivamente accedan a sus derechos, simplemente porque se desconocerá el efecto real de las políticas. Este problema está señalando un programa de trabajo urgente, cuyo éxito hará que la discusión sobre indicadores de políticas públicas como herramientas de acceso a derechos tenga un sentido práctico inmediato.

Referencias bibliográficas

pdfelement

Acción Ciudadana (2007), Mapa de indicadores sobre la implementación de la Convención Interamericana Contra la Corrupción en Guatemala, Guatemala.

Abramovich, V. y Courtis, C. (2002), *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Trotta, Madrid.

Arndt, C. y Oman, C. (2006), *Uses and Abuses of Governance Indicators*, OCDE, París.

Berthin Siles, G. (2008), "Fortalecimiento de la capacidad de formular e implementar políticas de transparencia y anticorrupción en América Latina", *Reforma y Democracia,* Revista del CLAD, N° 41.

Campos, J. E. (ed.) (2007), *Many Faces of Corruption: Tracking Vulnerabilities at the Sector Level*, World Bank.

Cohen, J. C.; Mrazek, M. F. y Hawkins, L. (2007), "Corruption and Pharmaceuticals", en Campos, J. E. (ed.), *Many Faces of Corruption: Tracking Vulnerabilities at the Sector Level*, World Bank.

Charosky, H. (2002), "Honestos y audaces", en Novaro, M. (ed.), *El derrumbe político,* Norma, Buenos Aires.

Denzin, N. (2006), *Sociological Methods: A Sourcebook,* Aldine Transaction.

Di Tella, E. y Savedoff, W. D. (eds.) (2001), *Diagnóstico de Corrupción. El fraude en los hospitales públicos de América Latina,* Inter-American Development Bank, Washington DC.

Di Tella, R. y Schargrodsky, E. (2002), *Political and economic Incentives during an anti-corruption crackdown*, en Della Porta, D. y Rose-Acker-

Elimina la filigrana digital ahora

man, S (eds.), *Corrupt exchanges: empirical themes in the politics and political economy of corruption*, Nomos Verlaggesellschaft, Baden Baden.

McCubins, M. D., y Schwartz, T. (1984), "Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms", *American Journal of Political Science*, vol. 28, N° 1.

Quah, J. S. T. (2008), "Good Governance, Accounatibility and Administrative Reform in Singapore", *American Journal of Chinese Studies,* vol. 15:17.

Savedoff W. D. y Hussmann, K. (2007), "¿Por qué los sistemas de salud son propensos a la corrupción?", en *Informe Anual de Transparencia Internacional 2006,* ed. en español, BID, Washington DC.

Sepúlveda Carmona, M. (2009), *Corrupción y derechos humanos,* Consejo Internacional de Políticas de Derechos Humanos, Ginebra.

Shah, A. (ed.) (2007), *Performance accountability and combating corruption*, World Bank, Washington DC.

Sundet, G. (2008), *Following the money do Public Expenditure Tracking Surveys matter?*, U4 ISSUE, Bergen, Noruega.

pdfelement

Elimina la filigrana digital ahora

pdfelement

Elimina la filigrana digital ahora

Anexo I

Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

Comisión Interamericana de Derechos Humanos

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS
COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

OEA/Ser. L/V/II.132
Doc. 14
19 julio 2008
Original: Español

pdfelement

LINEAMIENTOS PARA LA ELABORACIÓN DE INDICADORES DE PROGRESO EN MATERIA DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES[1]

[1] La elaboración del presente fue encomendado por la CIDH al Comisionado Víctor Abramovich, quien contó con la colaboración de Oscar Parra y Marisol Blanchard, abogados de la Secretaría Ejecutiva de la CIDH. En la elaboración de este documento participó como consultora experta, Laura C. Pautassi, Doctora en Derecho, especialista en Planificación y Gestión de Políticas Sociales de la Universidad de Buenos Aires, Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Para la elaboración de este documento se contó además con insumos y comentarios específicos de algunos de los gobiernos de la región, de numerosas organizaciones no gubernamentales, centros académicos y expertas/os que enviaron sus aportes durante el período de consulta pública abierto por la CIDH durante dos meses de noviembre a enero de 2008. La CIDH agradece muy especialmente los aportes y sugerencias recibidos y que fueron incorporados en su gran mayoría en el documento.

Elimina la filigrana digital ahora

OAS Cataloging-in-Publication Data
Inter-American Commission on Human Rights.
Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales = Guidelines for preparation of progress indicators in the area of economic, social and cultural rights / [por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos].
p. ; cm. (OEA Documentos Oficiales. OEA/Ser.L/V/II) (OAS Official Records Series. OEA/Ser.L/V/II).
ISBN 978-0-8270-6225-3
1. Justice, Administration of-America. 2. Human rights-America. 3. Civil rights--America. I. Abramovich, Victor. II. Title. III. Series.
OEA/Ser.L/V/II.132 Doc. 14

pdfelement

Documento publicado gracias al apoyo financiero de la organización Derechos & Democracia
Las opiniones aquí expresadas pertenecen exclusivamente a la CIDH
y no reflejan la postura de la organización Derechos & Democracia.

Elimina la filigrana digital ahora

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

MIEMBROS

Paolo G. Carozza, Presidente

Luz Patricia Mejía Guerrero, Primera Vicepresidenta

Felipe González, Segundo Vicepresidente

Sir Clare Kamau Roberts

Paulo Sérgio Pinheiro

Florentín Meléndez

Víctor E. Abramovich

******

Secretario Ejecutivo: Santiago A. Canton

Secretaria Ejecutiva Adjunta: Elizabeth Abi-Mershed

Aprobado por la Comisión en su 132° período ordinario de sesiones

pdfelement

Elimina la filigrana digital ahora

pdfelement

Elimina la filigrana digital ahora

INTRODUCCIÓN

1. El 16 de noviembre de 1999, entró en vigencia el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante referido como "Protocolo de San Salvador"(PSS) o "el Protocolo". El artículo 19 del Protocolo dispone que los Estados Partes se comprometen a presentar, de conformidad con lo dispuesto en ese artículo y por las correspondientes normas que al efecto deberá elaborar la Asamblea General de la OEA, informes periódicos respecto de medidas progresivas que hayan adoptado para asegurar el debido respeto de los derechos consagrados en el mismo Protocolo. Los informes deben ser dirigidos al Secretario General de la Organización, quien deberá transmitirlos al Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral (CIDI)[2] y a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante CIDH o Comisión) para que estos los examinen.

2. El 7 de junio de 2005 la Asamblea General de la OEA, a través de la Resolución AG/RES. 2074 (XXXV-O/05) aprobó las "Normas para la confección de los informes periódicos previstos en el artículo 19 del Protocolo de San Salvador" (en adelante las Normas)[3]. Esta resolución encomendó al Consejo Permanente que propusiera la posible composición y funcionamiento de un Grupo de Trabajo que se encargue de analizar los informes nacionales y también solicitó a la CIDH que "proponga al Consejo Permanente para su eventual aprobación, los indicadores de progreso a ser empleados para cada agrupamiento de derechos protegidos sobre los que deba presentarse el informe, teniendo en cuenta, entre otros, los aportes del Instituto Interamericano de Derechos Humanos".

3. Las normas no señalan en detalle los criterios en los que se debe basar la CIDH para proponer el modelo de indicadores de progreso. Al respecto, las normas sólo señalan que el sistema de indicadores de progreso debe permitir "establecer, con un grado razonable de objetividad, las distancias entre la situación en la realidad y el estándar o meta deseada"[4].

4. En orden a impulsar el cumplimiento de este mandato, la CIDH convocó a una reunión de expertos que tuvo lugar el 25 de octubre de 2005, durante su 123º período ordinario de sesiones. Entre sus objetivos, la "Reunión de expertos para el fortalecimiento de las actividades de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el área de Derechos Económicos, Sociales y Culturales" permitió (i) contar con aportes respecto de la mejor manera en que el trabajo de la CIDH puede contribuir al avance de los derechos económicos, sociales culturales de la región sin duplicar los esfuerzos que efectúan regularmente otros organismos intergubernamentales y (ii) hacer

[1] Originalmente el Protocolo establecía que los informes deberán ser presentados ante el Consejo Interamericano Económico y Social y al Consejo Interamericano para la Educación, la Ciencia y la Cultura. Dichos Consejos fueron unificados en el Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral, en 1996, a través de una enmienda a la Carta de la OEA.

[2] El proceso para la presentación y evaluación de informes es el siguiente: los Estados deben presentar sus informes de progreso cada tres años. Dentro de los sesenta días de la recepción de cada uno de los informes, se iniciará el proceso de análisis de los mismos con la participación de los órganos a que hace referencia el artículo 19 del Protocolo de San Salvador. Los informes escritos del CIDI, de la CIDH y restantes órganos serán remitidos al Grupo de Trabajo encargado de analizar los informes con la suficiente antelación a efectos de que los considere en su tarea. El Grupo de Trabajo presentará sus conclusiones preliminares a cada Estado Parte. Cada Estado podrá efectuar comentarios adicionales a dichas conclusiones preliminares dentro del término de 60 días. El Grupo de Trabajo adoptará por consenso las conclusiones finales respecto de los informes objeto de análisis. Ellas se notificarán al Estado Parte a través de una comunicación escrita y en una reunión con el Representante Permanente acreditado ante la Organización de los Estados Americanos.

[3] *Ibidem*, Norma 3.2.

Elimina la filigrana digital ahora

sugerencias a la Comisión sobre las mejores formas de dar cumplimiento al mandato que la Asamblea General le asignó a la CIDH mediante la Resolución AG/RES. 2074 (XXXV-O/05)[4].

5. En el presente documento se exponen una serie de lineamientos desarrollados por la Comisión para la evaluación y monitoreo de derechos económicos, sociales y culturales (en adelante DESC o derechos sociales) previstos en el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales – Protocolo de San Salvador (en adelante el Protocolo). Se busca de esta forma, proveer a los Estados Partes, a las demás organizaciones del Sistema Interamericano, y a la sociedad civil, de una herramienta que sirva de base para la presentación de los informes del Protocolo, pero también para el diseño de un mecanismo interno de evaluación permanente para cada Estado Parte. Consisten en lineamientos metodológicos que no pretenden ser acabados, sino lo suficientemente amplios y abiertos para permitir la incorporación de ajustes y variaciones que den cuenta de los diversos contextos locales y regionales, buscando adecuar metas, indicadores y señales de progreso cualitativas a las distintas realidades y en un contexto participativo amplio y de rigurosa transparencia metodológica.

6. El documento se estructura en seis partes. En la primera se ilustra sobre posibles estrategias para dotar de la mayor operatividad a los estándares sobre derechos económicos, sociales y culturales del Protocolo y se realizan algunos comentarios y observaciones generales sobre el sistema de informes. En la segunda parte se realiza una diferenciación conceptual entre indicadores socioeconómicos e indicadores sobre derechos a efectos de esclarecer en qué términos esta propuesta no busca duplicar el trabajo de otros organismos especializados que ya producen indicadores en la región.

7. En la tercera parte de desarrolla una propuesta metodológica de indicadores cuantitativos y señales de progreso cualitativas. Se definen y describen tres tipos de indicadores y señales: i) estructurales; ii) de procesos y iii) de resultados. También se enuncian tres niveles o categorías analíticas para ordenar la información relevante: i) recepción del derecho; ii) capacidades estatales; iii) contexto financiero y compromiso presupuestario.

8. En la cuarta parte siguiendo la orientación de las Normas se sugieren temas transversales que permiten medir si existen condiciones favorables para el acceso de la población a los derechos sociales del Protocolo, así como la efectividad de las garantías institucionales y de los mecanismos de protección doméstica de los derechos consagrados en ese instrumento. En particular, se desarrollan tres temas transversales para ser medidos por indicadores y señales de progreso: i) igualdad; ii) acceso a la justicia, y iii) acceso a la información y a la participación.

9. En la quinta parte, la Comisión expone un conjunto de indicadores cuantitativos y de señales de progreso cualitativas, relacionados con algunos derechos consagrados en el Protocolo, tomando como referencia diversas fuentes, entre ellas, las guías para la elaboración de informes ante el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas y ante otros Comités del Sistema Universal de Protección; el trabajo de relatores especiales y expertos independientes. Los lineamientos propuestos se aplican, en esta primera etapa, en relación con el derecho a la seguridad social y el derecho a la salud (art. 9 y 10 del Protocolo). El objetivo es ejemplificar a partir

[4] La temática en la que se concentró el seminario resulta de gran interés para los usuarios y actores del Sistema Interamericano, ya que se presentaron algunas ideas sobre medición, a nivel internacional, del cumplimiento progresivo de los derechos económicos, sociales y culturales. Estas ideas pueden ser aprovechadas por la Comisión, los Estados y otros organismos nacionales e internacionales, así como por la sociedad civil, para la creación de un sistema de monitoreo y evaluación, que incluye diversos indicadores, entre ellos los de progreso, en materia de cumplimiento de derechos sociales. En particular, se insistió en la necesidad de impulsar un procedimiento que responda a las necesidades específicas de la región.

Elimina la filigrana digital ahora

de estos derechos, como funciona la presente metodología, la cual es claramente aplicable al conjunto de derechos establecidos en el Protocolo.

10. En la sexta parte del documento, la Comisión desarrolla algunas sugerencias sobre el procedimiento a aplicar en la elaboración, presentación y evaluación de los Informes del Protocolo en cuyo marco deberían aplicarse los indicadores propuestos.

11. La CIDH considera que los presentes lineamientos metodológicos para la evaluación y monitoreo de derechos económicos, sociales y culturales, resultan tan sólo un primer paso de un proceso gradual que debe abarcar la totalidad de los derechos protegidos en el Protocolo. La CIDH considera necesario comenzar una instancia de discusión y de búsqueda de consenso, que impulse la presentación de los informes, y la participación de los Estados y de la sociedad civil, al mismo tiempo que estimule la definición de mecanismos de monitoreo interno permanentes en cada uno de los Estados Parte y los motive a formular sus propias estrategias nacionales para la realización de los derechos sociales consagrados en el Protocolo.

pdfelement

Elimina la filigrana digital ahora

pdfelement

Elimina la filigrana digital ahora

LINEAMIENTOS PARA LA ELABORACIÓN DE INDICADORES DE PROGRESO EN MATERIA DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

I. OBSERVACIONES GENERALES SOBRE EL SISTEMA DE INFORMES DEL ARTÍCULO 19 DEL PROTOCOLO DE SAN SALVADOR

1. El artículo 19 del Protocolo de San Salvador establece que los Estados parte deberán presentar informes periódicos respecto de las medidas progresivas que hayan adoptado para asegurar el debido respeto de los derechos en él establecidos.

2. Las Normas para la confección de los informes periódicos previstos en el artículo 19 del protocolo de San Salvador, aprobadas por la Asamblea General de la OEA (Resolución AG/RES. 2074 XXXV-O/05), tienen como objetivo la elaboración de "pautas y criterios" para el diseño de los informes de acuerdo con un sistema de indicadores de progreso. Señalan que "se ha considerado especialmente el principio de progresividad de los derechos económicos, sociales y culturales, entendiendo por ello la adopción de una política pública que considere a los derechos económicos, sociales y culturales como derechos humanos cuya realización completa, en general, no puede darse rápidamente y que por ello requieren de un proceso durante el cual cada país avanza con distintos tiempos hacia el logro de la meta. Este principio invalida las medidas regresivas, salvo casos extremos justificables, y descalifica la inacción"[6].

3. La inclusión específica de indicadores de progreso en las Normas implica una evolución en relación con el Protocolo, que no lo contemplaba específicamente. De acuerdo con el espíritu del propio Protocolo, los indicadores de progreso tienen que incorporar los avances en la realización de los derechos y no considerar los adelantos o retrocesos en términos de desarrollo (económico y social). Se debe entonces diferenciar entre progreso económico y social y cumplimiento del Protocolo de San Salvador[7].

4. Conviene recordar como punto de partida que el procedimiento de supervisión del Protocolo no apunta a examinar la calidad de las políticas públicas de los Estados, sino a fiscalizar el cumplimiento o incumplimiento de las obligaciones jurídicas que fija el Protocolo. Este establece una amplia gama de obligaciones, tanto positivas como negativas, tanto inmediatas como progresivas. A fin de supervisar el cumplimiento de esas obligaciones, frecuentemente deberán observarse cuales son las estrategias, acciones y políticas públicas implementadas por los Estados para hacer efectivos los derechos. Es evidente que los Estados pueden cumplir con sus obligaciones escogiendo entre un amplio espectro de cursos de acción y de políticas. No corresponde a la supervisión internacional juzgar entre las opciones que cada Estado, de manera soberana, haya elegido para realizar los derechos del Tratado. Si corresponderá examinar si esas políticas públicas violan derechos del Protocolo. También corresponderá examinar si esas políticas consiguen o no garantizar el cumplimiento de las obligaciones positivas, inmediatas o progresivas, fijadas en el Protocolo. El examen de las políticas no será entonces el objetivo final del sistema de indicadores y señales de progreso. Sólo se examinarán las políticas, o aspectos de las políticas, o el impacto de determinadas

---

[6] Resolución AG/RES. 2074 (XXXV-O/05) del 7 de junio de 2005. Anexo, Contexto de la Propuesta.

[7] Cabe señalar que en los últimos años los esfuerzos en términos de definición de indicadores sociales y señales de progreso cualitativas se han concentrado en superar los índices y promedios, buscando avanzar en incorporar la perspectiva de derechos humanos conjuntamente con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), permitiendo analizar la situación de grupos sociales específicos y utilizar instrumentos de medición y seguimiento más adecuados a las distintas realidades nacionales. Al respecto véase Simone Cecchini (2007) "*Indicadores ODM y derechos humanos en América Latina: ¿Tan lejos, tan cerca?*" CEPAL, Santiago de Chile, disponible en: http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/6/28106/lcl2806e-ODMDDHH.xml&xsl=/tpl-i/p9f.xsl&mode=detail

Elimina la filigrana digital ahora

políticas, como una vía para llegar a ciertas conclusiones sobre el grado de cumplimiento e implementación del Protocolo[5].

5. Los indicadores de progreso mencionados por las Normas no sólo servirán para llegar a conclusiones de índole general sobre progresos o retrocesos en el cumplimiento del Protocolo por los Estados. El principio de progresividad de los derechos económicos, sociales y culturales permite su aplicación tanto en el examen de situaciones generales, como respecto de situaciones particulares de eventual retroceso en relación con el ejercicio de ciertos derechos. De allí que el esquema de indicadores y señales de progreso debería contribuir no sólo a exponer los cambios del cuadro de situación general de un país en un período determinado, sino también, en la medida de lo posible, a identificar ciertas situaciones particulares graves de afectación de derechos del Protocolo, en especial problemas de alcance colectivo o que obedezcan a prácticas o patrones reiterados, o a factores de índole estructural que puedan afectar a ciertos sectores de la población, por ejemplo la negación del acceso a derechos sociales básicos de una comunidad étnica o de un grupo social determinado.

6. En virtud de la obligación de progresividad, en principio le está vedado al Estado adoptar políticas, medidas, y sancionar normas jurídicas, que sin una justificación adecuada, empeoren la situación de los derechos económicos, sociales y culturales de los que gozaba la población al momento de adoptado el Protocolo o bien con posterioridad a cada avance "progresivo". Dado que el Estado se obliga a mejorar la situación de estos derechos, simultáneamente asume la prohibición de reducir los niveles de protección de los derechos vigentes, o, en su caso, de derogar los derechos ya existentes, sin una justificación suficiente. De esta forma, una primera instancia de evaluación de la progresividad en la implementación de los derechos sociales, consiste en comparar la extensión de la titularidad y del contenido de los derechos y de sus garantías concedidas a través de nuevas medidas normativas con la situación de reconocimiento, extensión y alcance previos. Tal como fue señalado, la precarización y empeoramiento de esos factores, sin debida justificación por parte del Estado, supondrá una regresión no autorizada por el Protocolo. La obligación de no regresividad se constituye, entonces, en uno de los parámetros de juicio de las medidas adoptadas por el Estado.

7. El sistema de indicadores de progreso y el procedimiento de informes periódicos del artículo 19 del Protocolo, debe servir no sólo para la supervisión internacional, sino también para la evaluación que los propios Estados y la sociedad civil realizan de la implementación doméstica del Protocolo. En este sentido, los lineamientos expuestos en este documento, buscan ser una herramienta que permita a los Estados mejorar la evaluación de sus propias acciones y estrategias para asegurar derechos. Las Normas incorporan el principio de devolución: "ya que el trabajo que supone el informe debe redituarle al Estado que lo presentó el beneficio de acotar la lista de las necesidades y definir con mayor precisión sus carencias"[6]. Para que esto ocurra, la CIDH considera relevante que los Estados definan a través de procesos abiertos y deliberativos con participación de la sociedad civil, estrategias nacionales para la realización de los derechos del Protocolo, y que esas estrategias incluyan metas de cumplimiento del Protocolo en un determinado período de tiempo. Estas metas contribuirán a mejorar el examen de los informes a través de la utilización de los indicadores de progreso, permitiendo medir los avances no sólo en relación con una situación dada,

[5] Los Estados pueden implementar una política eficiente en la realización sus propios objetivos, pero discriminatoria y por lo tanto incompatible con el Protocolo. También pueden implementar una política que satisfaga las obligaciones mínimas del Protocolo, y esto será suficiente para la supervisión internacional, aún cuando algún observador pueda afirmar que existen otras políticas más convenientes o que podrían producir mejores resultados que las implementadas. Ver al respecto nota 18.

[6] *Mibiew*, Anexo, Contexto de la Propuesta.

Elimina la filigrana digital ahora

sino de manera prospectiva, con relación al grado de cercanía con los objetivos fijados por el propio Estado, en función de las obligaciones legales que ha asumido[10].

8. La CIDH considera indispensable que los Estados, tanto en el desarrollo e implementación de sus estrategias nacionales, como en los procedimientos de elaboración de los informes del Protocolo y eventualmente en el seguimiento de las recomendaciones del órgano de aplicación, favorezcan una amplia participación de la sociedad civil, bajo una rigurosa transparencia metodológica.

9. Las Normas no señalan en detalle los criterios en los que se debe basar la CIDH para proponer el modelo de indicadores de progreso. Al respecto, las Normas sólo señalan que el sistema de indicadores de progreso debe permitir "establecer, con un grado razonable de objetividad, las distancias entre la situación en la realidad y el estándar o meta deseada"[11]. Para este fin, se puede considerar "que el Protocolo de San Salvador expresa un parámetro frente al cual se puede comparar; de una parte, la recepción constitucional, el desarrollo legal e institucional y las prácticas de gobierno de los Estados; y de otra parte, el nivel de satisfacción de las aspiraciones de los diversos sectores de la sociedad expresadas, entre otras, a través de los partidos políticos y de las organizaciones de la sociedad civil"[12]. En cuanto a la presentación de la información, las normas establecen que "con cada uno de los derechos protegidos debe considerar los siguientes enfoques: equidad de género, grupos especiales de personas -niños, adultos mayores, personas con discapacidades-, diversidad étnica y cultural -en particular pueblos indígenas y afrodescendientes, y la incidencia de la sociedad civil en la formulación de avances legislativos y políticas públicas".

10. Asimismo la Comisión considera que los ***indicadores cuantitativos*** deben ser complementados con ***señales de progreso cualitativas***, que contribuyan a poner en contexto la información estadística y brinden elementos de análisis al órgano de supervisión. Tanto los indicadores cuantitativos como las señales de progreso cualitativas deben ser elaborados considerando los diversos enfoques sugeridos por las Normas. El esquema de indicadores y señales de progreso que se utilice debería contemplar un margen de flexibilidad para abordar problemas y características particulares de la situación de un determinado país al momento de ser examinado, al mismo tiempo de permitir registrar sus cambios y comparabilidad en el tiempo.

11. Los indicadores pueden materializarse en formas diversas -datos estadísticos contabilizados en un censo o en encuestas de hogares, preguntas en un cuestionario o en una entrevista abierta, presupuestos, gasto público social, todos ellos desagregados por sexo, raza, etnia e incorporando indicadores específicos de género- y de acuerdo a la técnica de obtención de

---

[10] Toda evaluación debe realizarse sobre la base de evidencia empírica, diferenciando entre los objetivos, que son aquellos fines que se desean alcanzar y se expresan en términos cualitativos ("reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años"); las metas, que son los niveles cuantitativos que se desean alcanzar en un período determinado ("reducir en dos terceras partes, entre 1990 y 2015, la mortalidad de los niños menores de 5 años") y por último los indicadores que son variables usadas en las metas para medir el progreso hacia los objetivos ("tasa de mortalidad de los niños menores de 5 años") (Cecchini, 2007 *o.p. cit*). Asimismo se incorporan específicamente las señales de progreso, que representan dimensiones cualitativas que reflejan la progresión en los cambios hasta el alcance deseado ideal (objetivo). Si éste ha sido establecido en consideración a posibilidades reales, las señales de progreso podrían interpretarse mejor en niveles de plazos o períodos secuenciales de tiempo: corto, medio y largo plazo, aunque este no es un requisito excluyente. Precisamente, el propósito de las señales de progreso consiste en hacer un seguimiento de los logros que contribuyen a obtener el objetivo deseado, Sarah Earl, Fred Carden, Terry Smutylo (2002) *Mapeo de alcances. Incorporando aprendizaje y reflexión en programas de desarrollo*, CIID_IDRC, Ottawa, Canadá

[11] *Ibidem*, Norma 3.2.

[12] *Ibidem*, Norma 3.2.

Elimina la filigrana digital ahora

información que cada Estado seleccione, bajo una rigurosa transparencia metodológica y respetando los acuerdos y estándares internacionales, se podrá "operacionalizar" el indicador seleccionado.[13] Debe quedar en claro que como todo proceso analítico se asumen márgenes de incertidumbre, esto es, la relación entre los indicadores y el concepto que tratan de medir, en este caso el grado de vigencia de un derecho social reconocido en el Protocolo, siempre será supuesta, nunca plenamente cierta, y por ello se consideran aproximaciones en términos de probabilidad[14]. Ello trae aparejado una limitación en la capacidad de cualquier órgano de supervisión de medir exclusivamente por la vía de indicadores la situación de los derechos en un determinado Estado. De allí que los indicadores no puedan ser la única herramienta de supervisión del cumplimiento del Protocolo[15].

12. Sin duda para la efectividad de los indicadores cuantitativos y de las señales de progreso cualitativas, será fundamental la posibilidad de acceder a fuentes confiables y seguras de información. Los indicadores y unidades de medida a utilizar en cada caso, deberán considerar, de manera realista, el tipo y la calidad de la información disponible en cada Estado. Ello sin perjuicio del deber de los Estados parte de garantizar la producción de este tipo de información, su publicidad y su accesibilidad, su rigurosidad y transparencia, como condición para asegurar la efectividad del mecanismo de seguimiento del Protocolo, y la activa participación de la sociedad civil en el proceso.

13. La Comisión destaca que el sistema de informes en el ámbito interamericano debe funcionar en forma complementaria respecto al procedimiento de presentación de informes ante el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas. El monitoreo del Protocolo de San Salvador no debe duplicar otros sistemas de seguimiento que se desarrollan en el sistema universal de protección. Ello solo es posible a través de una correcta selección de problemáticas específicas de cada región y de cada Estado, de tal forma que se alcance el mayor nivel de concreción en el principio de rendición de cuentas. Por eso los indicadores propuestos serán sólo indicativos y en modo alguno reemplazarán la necesidad de que los órganos de supervisión

pdfelement

---

[13] En el proceso de operacionalización se deben diferenciar dos nociones fundamentales: la conceptualización y la medición. La conceptualización refiere al proceso teórico mediante el que se clarifica el contenido y los estándares de derechos sociales, tanto en términos de obligaciones positivas como negativas. Esta clarificación ha de hacerse de manera que la definición del derecho comprenda el significado que se le suele asignar. De allí que es importante referenciar cada indicador en función de lo normado en el Protocolo de San Salvador. En segundo lugar, la medición connota el proceso general de vincular conceptos a indicadores empíricos. Comprende consideraciones teóricas y empíricas. Desde el punto de vista teórico, el interés se halla en el concepto. Desde el punto de vista empírico, la respuesta observable constituye el centro del proceso.

[14] Un ejemplo claro de desencuentro entre indicadores y concepto a medir se encuentra en la verificación de cumplimiento del derecho a la salud. En general desde la mirada de la salud pública el enfoque que se utiliza se concentra en el análisis poblacional o colectivo de los "problemas de salud pública" considerando como tales a los de mayor magnitud y gravedad. A su vez, desde una perspectiva de derechos humanos, el objeto de medición es el grado de cumplimiento o de vulneración del derecho a la salud, buscando a partir de allí establecer patrones de comportamiento del Estado tomando como referencia los casos individuales. De esta forma, las presiones sobre las autoridades sanitarias para que modifiquen determinados comportamientos administrativos se producen desde la perspectiva de la salud pública, a partir de datos y del análisis del comportamiento respecto a la salud de las poblaciones; por lo tanto, los efectos en los individuos suelen perderse si, en términos mayoritarios, la actuación es beneficiosa. En el caso de los derechos humanos, bastará que se vulneren los derechos de las personas para exigirle al Estado la modificación de su comportamiento. Conjugar ambos enfoques es precisamente el desafío que busca adoptar la presente metodología, buscando triangular indicadores con señales de progreso en un *continuum* de verificación de cumplimiento de obligaciones estatales. Al respecto véase Consorcio de Investigación Económica y Social (2004) *Vínculo entre la Salud Pública y los Derechos Humanos*. Lima, Perú.

[15] Hunt señala que no hay alternativa a los indicadores pero su función no se debe exagerar, expresando que "por muy complejos que sean, los indicadores nunca ofrecerán un cuadro completo del disfrute del derecho a la salud en una jurisdicción determinada", Comisión de Derechos Humanos, Informe del Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, Sr. Paul Hunt, Doc E/CN. 4/2006/48 del 3 de marzo de 2006, párr. 29-33.

Elimina la filigrana digital ahora

creados al efecto definan en cada caso una estrategia para el seguimiento de la situación de cumplimiento del Protocolo en cada Estado[14].

II. LA ESPECIFICIDAD DE LOS INDICADORES DE DERECHOS HUMANOS

14. Definir una metodología para dar cuenta del cumplimiento de los Estados partes de las obligaciones comprometidas en materia de derechos económicos, sociales y culturales, presenta, tal como se ha enunciado, una complejidad que es necesario considerar especialmente.

15. Si bien en la tradición de el SIDH se han utilizado indicadores de progreso, que a su vez están expresamente considerados en las Normas y resultan los más aptos para medir lo prescripto en el Protocolo, se debe diferenciar entre indicadores de derechos e indicadores sobre contexto económico y social. Los indicadores de progreso a los que hace alusión las Normas tienen como objetivo verificar el cumplimiento de obligaciones suscritas en un tratado internacional de derechos humanos. Por consiguiente, estos indicadores de derechos no se restringen a recaudar información sobre la situación económica y social de un Estado Parte, sino que apuntan a verificar el nivel de cumplimiento y efectividad de tales derechos.

16. El proceso de construcción de indicadores en derechos humanos busca utilizar los datos sobre la situación social y económica como referentes para el análisis de las obligaciones progresivas de los Estados frente a derechos sociales, pero no asigna a esta información un lugar excluyente, pues los complementa con otros datos referidos a los mecanismos institucionales y las políticas públicas que permiten garantizar progresivamente la efectividad de esos derechos, y a los recursos y capacidades con que cuenta la población para exigirlos con cierto grado creciente de efectividad. Esto es, procura medir la ***realización progresiva*** de los derechos, y no directamente el grado de desarrollo económico y social del país, aun cuando este grado de desarrollo pueda servir como un factor relevante en la determinación de algunas obligaciones estatales[15].

17. También se considera relevante la información sobre los factores estructurales que determinan la posibilidad de ***acceso efectivo*** a los derechos sociales. Así, por ejemplo, los indicadores de derechos asigna un lugar muy importante a la forma de reconocimiento constitucional y legal de los derechos en cada país, a los mecanismos de participación, de transparencia y de rendición de cuentas disponibles; al diseño institucional de las políticas, los programas y servicios sociales que organiza el Estado para realizar los derechos, a los problemas de accesibilidad, publicidad y pertinencia cultural de esos servicios, y al funcionamiento de los sistemas de justicia, entre otros aspectos.

18. También resulta relevante para un sistema de indicadores de derechos medir la capacidad de las personas de exigir los derechos de los que son titulares. Este punto es importante, pues más allá de las tendencias generales de avance en la realización de los derechos, corresponde al Estado garantizarlos a todas las personas en su territorio y no se excusa cuando los garantiza a

[14] Tal como señala el aporte realizado a este Documento por parte de la CEPAL, "*ir más allá de los promedios es fundamental para incorporar la perspectiva de derechos humanos*", ya que estos no logran ser medidos en forma integral sólo por medio de las estadísticas. Para ello es fundamental la desagregación de indicadores sociales por sexo, raza, etnia, área de residencia, clase social, categoría laboral, género, entre otros a fin de visibilizar, entre otros fenómenos, la desigualdad. Por su parte los indicadores de DDHH prestan especial atención a las políticas y prácticas de las entidades jurídicas y administrativas y a la conducta de los funcionarios, lo cual combinados con los indicadores estructurales de cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) permiten un aproximación general a la política de desarrollo y a la realización progresiva en materia de DESC

[15] Por ejemplo para medir la utilización del máximo de recursos disponibles. Además algunas normas del Protocolo y del PIDESC fijan directamente algunos objetivos de políticas públicas y metas de desarrollo, como el logro del pleno empleo, la erradicación de las enfermedades infecciosas y endémicas, la erradicación de la desnutrición.

Elimina la filigrana digital ahora

muchos o a la mayoría. La información relevada debería servir para formar un diagnóstico acerca de la situación en la que se encuentran los potenciales titulares de derechos del Protocolo, para exigirlos con ciertas posibilidades de éxito. Esta posibilidad no depende sólo del reconocimiento normativo, ni de la posición legal de cada individuo, sino de la disponibilidad de una serie de recursos y capacidades. Podemos mencionar por ejemplo recursos materiales y financieros, capacidades intelectuales, sociales y culturales, facilidades de lenguaje, información y conocimiento, acceso a servicios de asesoramiento y patrocinio jurídico, y recursos económicos. En ocasiones la integración de las personas en redes sociales y su contacto con actores relevantes como organizaciones de la sociedad civil con capacidad de demandar derechos o movilizarse y negociar con las autoridades públicas.

19. Dada la desigual distribución de esos recursos y capacidades en nuestras sociedades, habrá sectores de la población que se encontrarán también en desventaja para exigir sus derechos sociales por carecer de algunos de estos recursos o capacidades. También pueden darse casos de personas que no integren un grupo o sector que pueda definirse como vulnerable para demandar sus derechos, pero que atraviesen circunstancias temporales que determinen dificultades de hacerlo, por ejemplo el desempleo sin cobertura social, o la ruptura de un vínculo familiar o social, o el caso de las personas apátridas, víctimas de desplazamiento interno, refugiados y solicitantes de asilo. No corresponde a un sistema de indicadores como también de señales de progreso cualitativas brindar información tan detallada como para examinar la situación de personas individuales, pero sí suministrar información adecuada para que un observador pueda formarse un juicio acerca de si existen condiciones favorables o limitaciones estructurales, para que una persona o un sector de la población, en un país determinado, pueda exigir al Estado sus derechos sociales.

20. La confusión entre indicadores de derechos e indicadores de desarrollo se suele presentar a partir del hecho de que el desarrollo de los países ha sido cuantificado por medio de la utilización de indicadores estadísticos y con la aplicación de metodologías específicas como la contenida en los Informes de Desarrollo Humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). En este caso en particular, se busca dar cuenta del desarrollo en tanto proceso, en especial la ampliación de oportunidades de vida de las personas, a partir de la remoción de las barreras que impiden la plena utilización de sus capacidades. La referencia a oportunidades de vida comprende una gama de actividades que incluyen el consumo de bienes básicos (alimentos, vestido); actividades culturales, condiciones de libertad humana y posibilidades de protagonismo político. Con el objetivo de superar las limitaciones de información y de la comparación para un grupo amplio de países se construyó el índice de Desarrollo Humano (*Human Development Index*) –en adelante IDH- que mide tres tipos de oportunidades básicas, como la posibilidad de que una persona pueda disfrutar de una vida prolongada y saludable, la posibilidad de adquirir conocimientos y la posibilidad de disponer de recursos materiales necesarios para un nivel de vida aceptable. Si bien el IDH se estructura como un índice de monitoreo mundial y así se diferencia de los indicadores sociales en general, se construye a partir de la tres indicadores: la esperanza de vida al nacer, una tasa combinada de asistencia a los tres niveles de educación y por último el producto interno bruto (PIB) *per capita*. Esta metodología se va modificando regularmente para incorporar en el IDH nuevas dimensiones de la disparidad[15].

[15] En los últimos años se definió el Índice de Desarrollo relativo al Género (IDG), el Índice de Potenciación de Género (IPG) o el Índice de Pobreza Humana (IPH),. Se establecen diferentes rankings en relación con el logro de cada índice, por lo que un país puede subir de un año a otro en el ranking de desempeño, pero esto no quiere decir necesariamente que adoptó mejores medidas, pues podría ser que los países que le precedían desmejoraron el suyo.Además cada año los informes enfatizan una problemática a destacar en el logro del desarrollo humano y en el año 2000, el informe estuvo dedicado a la interrelación entre derechos humanos y desarrollo humano. Entre uno y otro, las diferencias se encuentran dadas por el hecho que los indicadores de desarrollo humano evalúan la ampliación de las capacidades de las personas y los indicadores de bs derechos humanos evalúan si las personas viven con dignidad y libertad, así como el grado en que los actores fundamentales han cumplido sus obligaciones de crear y mantener mecanismos sociales justos que garanticen lo anterior. En segundo lugar, los indicadores de desarrollo humano se centran fundamentalmente en los resultados y hacen hincapié en disparidades y

Continúa...

Elimina la filigrana digital ahora

21. En el año 2000, y en el marco de la adopción de la Declaración del Milenio[19], los Estados se comprometieron al cumplimiento de los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), y promovieron la creación de un proceso de seguimiento a través de los órganos competentes de las Naciones Unidas, que busca estandarizar los indicadores de medición de desarrollo, y su vinculación con las mediciones de cumplimiento de derechos humanos. Este proceso ha promovido instancias a nivel nacional de evaluación de la situación de cada Estado, como también la elaboración de informes de progreso, lo cual ha generado mayor conciencia interna sobre el uso de indicadores y el tratamiento de fuentes de información. De esta forma, los Objetivos de Desarrollo del Milenio instalaron en las agendas políticas de los Estados una serie de problemas que requieren ser superados para alcanzar un desarrollo sostenible, poniendo como meta el año 2015. La Declaración del Milenio relacionó en términos prácticos y concretos desarrollo y derechos humanos y destacó el rol de la igualdad como vía efectiva para lograr un desarrollo sustentable. También definió a la igualdad de género y el fortalecimiento de la capacidad de ejercicio y reclamo de derechos de las mujeres.

22. En materia específica de indicadores de derechos humanos, la Declaración y el Programa de Acción de Viena[20] recomendaron el examen de un sistema de indicadores para medir los avances hacia la realización de los derechos enunciados en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, como parte esencial de los esfuerzos encaminados a fortalecer el goce de esos derechos. La integración de los derechos humanos, incluidos los derechos económicos, sociales y culturales, en el conjunto mundial de indicadores del sistema de evaluación común para los países, es un componente importante del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD).

23. De esta forma adquiere particular relevancia la tipología de indicadores que se expone en el *"Informe sobre Indicadores para Vigilar el Cumplimiento de los Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos"*, aprobado por los presidentes de los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos en el Sistema de Naciones Unidas[21]. Este documento constituye el más reciente esfuerzo por llegar a un acuerdo común sobre una metodología de monitoreo derechos basada en indicadores[22], que busca ser impulsada, en forma homogénea, por todos los Comités del Sistema Universal. Este consenso toma como referencia la clasificación

---

...continuación

sufrimientos inaceptables, mientras que los indicadores de derechos humanos también se centran en esos resultados pero prestan especial atención a las políticas y prácticas de las entidades jurídicas y administrativas y la conducta de los funcionarios públicos. Para mayor información sobre indicadores sociales, véase S. Cecchini (2003), Indicadores sociales en América Latina, *Serie estudios estadísticos y prospectivos* 34, CEPAL: http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/0/23000/lcl2383e.pdf ; S. Cecchini (2003), Propuesta para un compendio latinoamericano de indicadores sociales Serie estudios estadísticos y prospectivos 41, CEPAL: http://www.eclac.cl/deype/publicaciones/xml/0/27910/LCL2471e.pdf ; y J.C. Feres y C. Vergara (2007), Hacia un sistema de indicadores de cohesión social en América Latina; en Sojo y Uthoff (eds), Cohesión social en América Latina: una revisión perentoria de alguna de sus dimensiones: http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/8/28198/CohesionSocial_ALC.pdf .

[19] Resolución 55/2 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, adoptada por Jefes de Estado y de Gobierno.

[20] Aprobados por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, 25 de junio de 1993, Viena.

[21] UN Doc. HRI/MC/2006/7 del 11 de mayo de 2006.

[22] Cabe anotar que continúa abierto el debate en torno a la medición del cumplimiento de los derechos sociales, como lo muestran recientes foros en la materia. Ver por ejemplo las ponencias presentadas en la Conferencia "*Economic Rights: Conceptual, Measurement and Policy Issues*", organizada por el Instituto de Derechos Humanos de la Universidad de Connecticut entre el 27 y el 29 de octubre de 2003, en particular, David L. Cingranelli y David L. Richards, *Measuring Economic and Social Human Rights: Government effort and achievement* y Clair Apodaca, *Measuring the Progressive Realization of Economic, Social and Cultural Rights*. Ver además, Areli Sandoval, "Progresividad y creación de indicadores para medir el cumplimiento de los Desc en México. Indicadores de desarrollo e indicadores de Derechos Humanos", en *Memorias del Seminario Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, México, Programa de Cooperación sobre Derechos Humanos México – Comisión Europea, 2003.

Elimina la filigrana digital ahora

inicialmente impulsada por el Relator de Naciones Unidas para el derecho a la salud entre indicadores estructurales, indicadores de proceso e indicadores de resultado[23].

24. Precisamente los lineamientos desarrollados en este documento buscan contribuir a la elaboración de formas de medición y monitoreo de cumplimiento del Protocolo, que den cuenta de la *realización progresiva* de los derechos sociales, así como de las condiciones que favorecen o limitan la posibilidad de *acceso efectivo* a los derechos. Estos indicadores de derechos por su objetivo y alcance son diferentes de los tradicionales indicadores dedicados a medir variaciones en el grado de desarrollo. Sin embargo, es importante resaltar el hecho de que algunas normas del Protocolo y otras normas internacionales que establecen derechos sociales, contienen metas de política pública, y hasta orientan la tarea del Estado señalando medidas a adoptar para cumplir esas metas. En esos casos sí será necesario acudir a indicadores que coincidan con indicadores de desarrollo. También se observará seguidamente que muchos indicadores de desarrollo pueden en ocasiones servir como base para la elaboración de indicadores de derechos.

25. La CIDH ha considerado importante tomar como punto de partida el mencionado modelo de indicadores de derechos elaborado en el ámbito de Naciones Unidas, el cual ha sido adaptado en función de algunos aspectos particulares que presenta el contexto social y político de aplicación del Protocolo.

III. UNA PROPUESTA METODOLÓGICA PARA EL SISTEMA DE MONITOREO

26. El monitoreo a efectuar a través del sistema de informes periódicos establecido en el artículo 19 del Protocolo de San Salvador debe dar cuenta de *"las medidas progresivas que hayan (los Estados) adoptado para asegurar el debido respeto de los derechos consagrados en el mismo Protocolo"*.

27. Más allá de cual sea la situación de realización de los derechos sociales se debe tomar como punto de partida el *año de ratificación del Protocolo por parte del Estado*, para desde allí medir los avances en la implementación de los derechos comprometidos.

28. Además de los ***indicadores cuantitativos*** la CIDH ha considerado importante agregar al examen dimensiones cualitativas que denominamos en el documento ***señales de progreso cualitativas***[24]. En rigor, los indicadores sociales provienen de la aplicación de metodologías de investigación cuantitativas o cualitativas. Las diferencias entre ambas no se encuentran bien demarcadas, ya que en la mayoría de los casos se debe a divergencias de tipo empírico y no conceptual. Específicamente, los indicadores sociales cuantitativos derivan de métodos que recogen información principalmente en formato numérico o en categorías pre-codificadas, mientras que en el campo de la investigación cualitativa los procedimientos y técnicas de análisis están lejos de su estandarización. En lugar de ello el análisis de los datos es integral a la forma en que las preguntas son formuladas, se seleccionan los lugares y se recogen los datos[25]. Esto significa que se podrá

[23] Comisión de Derechos Humanos, *Informe provisional del Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud*, Prof. Paul Hunt, presentado de conformidad con la resolución 2003/45 *A/58/427*, párr. 6-33.

[24] Si bien se toma en consideración el concepto desarrollado por Earl, Carden y Smutylo (2002) *op. cit.* se ha redefinido el alcance de las señales de progreso como variable analítica. En primer lugar, las dimensiones cualitativas se incorporan en el modelo propuesto por razones de descripción y de interpretación. A diferencia de un indicador cuantitativo, las señales de progreso cualitativas se caracterizan porque no parten de una categoría preestablecida, como tampoco de una escala de medición ya dada (estadística) sino que captan la definición de la situación que efectúa el propio actor social y el significado que éste le da al fenómeno evaluado, lo que resulta clave para poder interpretar los hechos.

[25] Cecchini (2003, op. cit. págs 13-14). A su vez, cuando un indicador trata manifestar la percepción que tienen los grupos e individuos que integran una sociedad acerca de una condición objetiva (por ejemplo, el nivel de satisfacción de una comunidad con sus hospitales), la información que entrega es de carácter perceptivo. Cecchini (op. cit.) señala que no hay

Continúa...

Elimina la filigrana digital ahora

aportar en el proceso de evaluación estas dimensiones menos visibles pero absolutamente necesarias a los efectos del monitoreo.

29. La CIDH ha definido tres tipos de indicadores, partiendo del modelo de indicadores propuestos en el ámbito de la ONU en el mencionado *"Informe sobre Indicadores para Vigilar el Cumplimiento de los Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos"*, que son: i) estructurales; ii) de proceso y iii) de resultados.

30. Los ***indicadores estructurales*** buscan medir qué medidas dispone el Estado para implementar los derechos del Protocolo. En otros términos, relevan información para evaluar *cómo* se organiza el aparato institucional y el sistema legal del Estado para cumplir las obligaciones del Protocolo. Si existen o se han adoptado medidas, normas jurídicas, estrategias, planes, programas o políticas, o se han creado agencias públicas, destinadas a implementar esos derechos. Si bien los indicadores estructurales indagan simplemente sobre la existencia o inexistencia de las medidas, podrían en ocasiones incluir información relevante para entender también algunas de sus características principales, por ejemplo si las normas son o no operativas, o cual es la jerarquía de una agencia o institución pública o su competencia funcional.[70]

31. Los ***indicadores de proceso*** buscan medir la calidad y magnitud de los esfuerzos del Estado para implementar los derechos[71], a través de la medición del alcance, la cobertura y el contenido de las estrategias, planes, programas, o políticas u otras actividades e intervenciones específicas encaminadas al logro de metas que corresponden a la realización de un determinado derecho. Estos indicadores ayudan a vigilar directamente la aplicación de las políticas públicas en términos de la realización progresiva de derechos. Los indicadores de proceso también pueden ofrecer información sobre la variación en los niveles de calidad o cobertura de programas o servicios sociales en un determinado período de tiempo. En tanto que el indicador estructural no necesita normalmente una base de referencia (por lo general permite sólo una respuesta afirmativa o negativa), los indicadores de proceso dependen de bases de referencia o metas que suelen consistir en cifras o porcentajes, por lo que tendrá un componente más dinámico y evolutivo que el indicador estructural[72].

32. Los ***indicadores de resultado*** buscan medir el impacto real de las estrategias, programas, intervenciones del Estado. En cierta manera constituyen un indicio de cómo impactan esas acciones públicas sobre aquellos aspectos que definen el grado de efectividad de un derecho del Protocolo. Así, proveen una medida cuantitativamente comprobable y comparable de la *performance* del Estado en materia de realización progresiva de los derechos. La mejora en los indicadores de resultado puede ser un indicio de la adecuación de las medidas adoptadas y de mejoras progresivas hacia la plena efectividad de los derechos. Sin embargo, para formarse un juicio

---

...continuación

razón para suponer que los indicadores de hechos y de percepciones que se refieren al mismo fenómeno variarán necesariamente en la misma dirección y magnitud porque las preferencias, actitudes y normas pueden cambiar o estar en pugna independientemente de la condición objetiva de un fenómeno. Por ejemplo, el nivel de satisfacción con los hospitales puede disminuir a mayor exigencia, independientemente del aumento en las calificaciones del profesional de salud responsable. Por último, y debido a que los indicadores por más objetivos que sean, siempre son aproximaciones a la realidad y, por lo tanto no son neutros, ni ideológicamente como tampoco en términos de género.

[70] UN Doc. HRI/MC/2006/7 del 11 de mayo de 2006, párr. 17; Comisión de Derechos Humanos, Informe del Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, Sr. Paul Hunt, Doc. E/CN.4/2006/48 del 3 de marzo de 2006, párr. 34.

[71] UN Doc. HRI/MC/2006/7 del 11 de mayo de 2006.

[72] En los cuadros de indicadores y señales de progreso, en algunas ocasiones, para simplificar el cuadro, se ha fusionado un indicador estructural con uno de proceso. Por ejemplo, se interroga sobre la existencia de un programa (indicador estructural) y sobre su cobertura y alcance (indicador de proceso).

Elimina la filigrana digital ahora

definitivo al respecto, es necesario revisar concretamente las medidas adoptadas –el retroceso de los indicadores de resultados puede deberse a circunstancias no atribuibles a la acción del Estado, mientras que su mejora puede deberse a razones fortuitas. Esto requiere, entonces, poner énfasis en los indicadores de proceso.

33. Puesto que el tiempo consolida los efectos de diversos procesos subyacentes (que pueden ser medidos por uno o más indicadores de proceso), un indicador de resultados suele ser un indicador lento, menos sensible para reflejar los cambios momentáneos que un indicador de proceso.[29]

34. A fin de mejorar la posibilidad de análisis y organizar de manera más ajustada la información relevada en el proceso, se sugiere clasificarla en tres categorías[30]: i) recepción del derecho; ii) capacidades estatales; iii) contexto financiero y compromiso presupuestario.

35. Una primera categoría es la ***recepción del derecho*** en el sistema legal, en el aparato institucional y en las políticas públicas. Se procura alcanzar información relevante sobre la forma en que un derecho incluido en el Protocolo se encuentra incorporado en el sistema normativo doméstico y en las prácticas y políticas públicas. Por un lado, se busca relevar el nivel,las normas que lo reconocen, así como la operatividad y la jerarquía normativa. De este modo, el derecho puede ser reconocido en la Constitución, en las leyes, en la jurisprudencia o en los programas o prácticas de gobierno. También se procura relevar información sobre el alcance de ese reconocimiento, esto es el grado de precisión con que se definen las obligaciones básicas del Estado o los estándares mínimos exigibles., al mismo tiempo que se solicita la indicación de quienes son los titulares individuales o colectivos de ese derecho. Las condiciones para su ejercicio, por ejemplo si se lo considera un derecho operativo y que puede ser exigido directamente a las autoridades públicas y en su caso ante los tribunales, o un derecho no directamente exigible. Por último, las garantías o vías de reclamo disponibles en caso de incumplimiento de las obligaciones respectivas.

36. Un aspecto que también resulta relevante de indagar es qué políticas o servicios sociales el Estado define como medidas de implementación o realización de los derechos del Protocolo. En ocasiones los programas o servicios crean beneficios de índole asistencial y no reconocen la existencia de derechos. Por ende, en qué medida el derecho es incorporado en la lógica

[29] El Relator de Naciones Unidas para el Derecho a la Salud precisa que los indicadores de resultados miden las repercusiones de los programas, las actividades y las intervenciones sobre la situación sanitaria y cuestiones conexas. A modo de ejemplo señala que los indicadores de resultados incluyen la mortalidad derivada de la maternidad, la mortalidad infantil, las tasas de prevalencia del VIH y el porcentaje de mujeres que conocen los métodos anticonceptivos. Destaca asimismo que resulta posible "establecer vínculos plausibles entre un indicador estructural (¿Existe una estrategia y un plan de acción para reducir las defunciones maternas?), un indicador de proceso (la proporción de nacimientos asistidos por personal sanitario cualificado) y un indicador de resultados (mortalidad derivada de la maternidad). Sin embargo, los indicadores de resultados con frecuencia reflejan muchos factores complejos relacionados entre sí. Frecuentemente resultará difícil establecer vínculos causales entre los indicadores estructurales, de proceso y de resultados, es decir, entre una política, una intervención y un resultado sobre el estado de salud. Como ya ha destacado el Relator Especial, es equivocado esperar demasiado de los indicadores. Por ejemplo, en el caso de un indicador estructural: ¿incluye el Estado en la Constitución el derecho a la salud?, si la respuesta es "sí", es un dato útil. Pero si el derecho constitucional a la salud no genera debates que se coronaron con éxito ni se tiene en cuenta en la formulación de políticas nacionales, esta disposición constitucional particular tiene un valor limitado. En consecuencia, el Relator Especial sugiere que la respuesta a cualquier indicador se pueda complementar con una breve nota u observación (una "descripción"). Por ejemplo, en el mencionado ejemplo la respuesta podría ser: "Sí, pero todavía queda por incorporar el derecho en la formulación de políticas en materia de salud". Naturalmente, una breve nota de este tipo no disipa las múltiples limitaciones de los indicadores. Aun así, puede ayudar a proporcionar un cuadro más completo del derecho a la salud en el Estado correspondiente que una breve respuesta de sí/no o numérica". Ver UN. Doc. E/CN.4/2006/48 del 3 de marzo de 2006, párr. 59-60.

[30] Las categorías son los niveles donde serán caracterizadas las unidades de análisis, que en general se derivan del marco teórico y de una profunda evaluación de la situación, al respecto véase Hernández Sampieri, R.; Fernández Collado, C. y Baptista Lucio, P. (1998) *Metodología de la investigación*. México, McGraw-Hill ed.

Elimina la filigrana digital ahora

y el sentido de las políticas públicas del Estado es un aspecto que suele ser medido a través de indicadores de proceso.

37. A modo de ejemplo un indicador estructural de recepción del derecho es si se ha incorporado el derecho a la Constitución; si es o no operativo. Un indicador de proceso sobre recepción del derecho es si existe jurisprudencia relevante sobre su exigibilidad; o el alcance y cobertura de las políticas públicas definidas como medidas de implementación de ese derecho.

38. Una segunda categoría refiere a las ***capacidades estatales***. Esta categoría describe un aspecto técnico instrumental y de distribución de recursos de poder al interior del aparato estatal. Es decir, implica revisar de qué manera y bajo que parámetros el Estado (y sus diversos poderes y reparticiones) resuelven el conjunto de cuestiones socialmente problematizadas. Particularmente cómo definen sus metas y estrategias de desarrollo; y bajo qué parámetros se inscribe el proceso de implementación de los derechos contenidos en el Protocolo. Implica analizar las reglas de juego al interior del aparato estatal, las relaciones interinstitucionales, la división de tareas, la capacidad financiera y las habilidades del recurso humano que tiene que llevar adelante las tareas definidas[31]. A modo de ejemplo, un indicador estructural de capacidad estatal es la existencia de agencias específicas dentro del Estado destinadas a la protección o implementación de un derecho social. También puede usar un indicador estructural para indagar sobre sus competencias y funciones. Un indicador de proceso de capacidad estatal, procura determinar el alcance y cobertura de los programas y servicios desarrollados por esas agencias. También podría medir un indicador de proceso sobre capacidad estatal la variación en la calidad y alcance de esas intervenciones en un período de tiempo.

39. La inclusión de las capacidades estatales, en tanto categoría en el conjunto de indicadores busca recuperar aspectos centrales que den cuenta de la materialización de la voluntad política de los Estados. También verificar si están dadas las condiciones efectivas para implementar a través de políticas públicas una perspectiva de derechos en el marco de la estructura estatal vigente. La introducción de esta categoría persigue además como objetivo evaluar con mayor complejidad los problemas que enfrenta el Estado para cumplir las obligaciones, facilitando en el examen la identificación de aquellos problemas que refieren a la toma de decisión política, y su diferenciación de los problemas relativos a la gestión pública.

40. Un aspecto relevante para medir las capacidades estatales es la existencia de organismos de control, monitoreo y evaluación de los programas y servicios sociales dentro de la estructura estatal, así como la capacidad del Estado de implementar políticas preventivas contra la corrupción y el uso clientelar de los recursos destinados al área social. También se busca captar información relativa a la accesibilidad de los servicios y programas sociales organizados por el Estado, considerando por ejemplo el acceso físico, la publicidad de los servicios y la pertinencia cultural[32].

---

[31] Los principales aspectos del concepto de capacidades estatales fueron tomados de Burijovich, Jacinta y Bautassi, Laura (2006) "Capacidades institucionales para una mayor equidad en el empleo". En Ivaría Nieves Rico y Flavia Marco (coordinadores) *Mujer y Empleo. La reforma de la salud y la salud de la reforma en Argentina*. Buenos Aires, Siglo XXI editores y CEPAL, pág. 301-338 y de Repetto, Fabián (2003), "Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina", VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 28 a 31 de octubre, Panamá.

[32] La falta de adecuación del servicio a la concepción cultural de los usuarios suele actuar como un obstáculo para su acceso. En Guatemala la población maya tiene una concepción de la salud-enfermedad diferente a la de la población no indígena, al respecto ver PNUD (2003) "Diversidad Étnico-Cultural: la ciudadanía en un estado plural". y CEPAL (2006a) *Panorama Social de América Latina*, Santiago de Chile, UN diciembre 2006, cap. iii.

Elimina la filigrana digital ahora

41. Otro aspecto que se procura captar con los indicadores propuestos sobre capacidades estatales, se refiere a la *fragmentación* entre los distintos niveles de la administración del Estado y entre los diferentes servicios sociales organizados. La provisión de bienes y servicios vinculados a derechos sociales en general resulta implementada por diferentes niveles de gobierno. Los procesos de descentralización de las políticas y servicios sociales pueden permitir mayor flexibilidad y adaptación a las realidades regionales y a las necesidades locales, pero también conllevan en ocasiones numerosos problemas de coordinación. El problema se presenta entonces ante la falta de claridad en la definición y distribución de competencias y responsabilidades entre distintas instancias de gobierno y en ocasiones entre diferentes gobiernos, nacionales, regionales o provinciales y locales[33]. A ello se suma la habitual *fragmentación entre los propios servicios sociales* por deficiencias en la coordinación y falta de comunicación entre las agencias así como por la ausencia de políticas integrales y registros adecuados.

42. En similar dirección una categoría a incorporar en el proceso de medición y de evaluación es el *contexto financiero básico*, que alude a la disponibilidad efectiva de recursos del Estado para ejecutar el Gasto Público Social, y de qué manera se distribuye el mismo, ya sea medido de la manera usual (porcentaje del Producto Bruto Interno para cada sector social) o por algún otro mecanismo. En forma conexa se incorporan dentro de la misma categoría a los *compromisos presupuestarios*, en virtud de los cuales se puede evaluar la importancia que el propio Estado le está asignando al derecho en cuestión, y que además actúa en forma complementaria a la medición de capacidades estatales. La importancia de la medición de esta categoría radica en el hecho que si un Estado aplica una política de gasto público que implica la reducción de la infraestructura social (por ejemplo, en atención de la salud y el saneamiento) tienen como efecto, además de actuar como medida regresiva, la transferencia de los costos de esa atención directamente a las familias y dentro de las familias, a las mujeres.

43. Aunque fueran muchas las categorías que se consideren, y múltiples los aspectos conceptuales que pretendan desagregarse en su análisis, nunca podrán abarcarse todas las cuestiones atinentes al grado de efectividad de un derecho. Por esta razón resulta conveniente limitar el número de categorías a aquellas que sean más relevantes en el derecho considerado, y en función de las metas de cumplimiento establecidas. En tal sentido resulta conveniente revisar la disponibilidad de información para su medición. Este es un aspecto no menor, debido a las dificultades que se presentan en la región para el acceso a fuentes de información confiables.

44. En conclusión para cada derecho establecido en el Protocolo se ordenará la información requerida al Estado, sobre la base de un modelo compuesto por indicadores cuantitativos y señales de progreso cualitativas, organizado en función de tres tipos de indicadores (estructurales, de proceso y de resultados), que responderán a tres categorías conceptuales (recepción del derecho, capacidades estatales, y contexto financiero y compromiso presupuestario).

[33] En el estudio sobre acceso a derechos sociales, adoptado por el Comité para la Cohesión en Europa se identifican algunos de los principales problemas de "fragmentación" en relación con la salud y otros campos de derechos sociales: i) falta de coordinación entre las diferentes esferas políticas; ii) insuficiente información acerca de las responsabilidades y de las funciones de los niveles federal, regional y local. Este es el caso de los servicios sociales y asistenciales y puede también ocurrir con relación a salud, empleo y servicios de vivienda; iii) insuficiente autonomía permitida a los niveles locales en el uso de recursos, pero también en relación a participación en los procesos de decisión, implementación y movilización de recursos; iv) insuficiente monitoreo e implementación de políticas por el nivel nacional con el fin de asegurar equidad en la provisión en todo el país; Ver. Comité para la Cohesión Social en Europa, "*Acceso a derechos sociales en Europa*", Estrasburgo, mayo 2002.

Elimina la filigrana digital ahora

IV. INDICADORES SOBRE TEMAS TRANSVERSALES: IGUALDAD, ACCESO A LA JUSTICIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PARTICIPACIÓN

45. Las Normas establecen que respecto a cada derecho protegido debe considerarse los siguientes enfoques: equidad de género, grupos especiales de personas -niños, adultos mayores, personas con discapacidades-, diversidad étnica y cultural -en particular pueblos indígenas y afrodescendientes, y la incidencia de la sociedad civil en la formulación de avances legislativos y políticas públicas.

46. La Comisión considera que una forma posible de incorporar este mandato en su propuesta de indicadores, es a través de la formulación de indicadores cuantitativos y señales de progreso cualitativas sobre temas transversales a todos los derechos del Protocolo, que procuren medir aspectos vinculados con las condiciones que determinan la posibilidad real de acceder a los derechos sociales en cada uno de los Estados a través del libre juego de las instituciones y los procesos democráticos y deliberativos. Esto es, aquellos aspectos vinculados con las garantías institucionales y sociales de esos derechos y con las capacidades y recursos con que cuenta la población para poder demandarlos y ejercerlos. Para ello la CIDH entiende adecuado poner énfasis en algunos mecanismos y políticas que debe disponer el Estado para asegurar protección y un adecuado nivel de información, participación, transparencia y rendición de cuentas. También a los recursos y capacidades con que deben contar las personas y en especial los sectores sociales que se encuentran en situación de desventaja o desigualdad, para involucrarse en la adopción de las políticas de gobierno; poder exigir a las autoridades públicas el cumplimiento de sus obligaciones, para fiscalizarlas y recurrir a sistemas de responsabilidad en casos o situaciones de incumplimiento de esas obligaciones.

47. Con ese objetivo la CIDH sugiere incorporar en el proceso de evaluación algunos indicadores y señales sobre tres temas transversales: i) igualdad; ii) acceso a la justicia; iii) acceso a la información y participación.

A. Igualdad

48. La primera obligación de "efecto inmediato" derivada de los derechos económicos, sociales y culturales consiste en garantizar que se ejercerán en condiciones de igualdad y sin discriminación, esto es impedir las diferencias de trato basadas en factores expresamente prohibidos en el Protocolo.[34] Ello requiere que los Estados reconozcan y garanticen los derechos del Protocolo de igual modo para toda la población, utilizando *criterios de distinción objetivos y razonables*, y evitando diferencias de trato arbitrarias. En especial diferencias de trato basados en factores expresamente vedados como la raza, la religión o el origen social. Pero requiere también que los Estados reconozcan que existen sectores que se encuentran en desventaja en el ejercicio de los derechos sociales y adopten políticas y acciones positivas para garantizar sus derechos.

49. El sistema de indicadores debería ser útil para relevar información sobre la situación de los sectores sociales que padecen problemas graves de desigualdad estructural e inequidad, y verificar la efectividad de las políticas que se encuentre implementando el Estado para garantizar a

[34] Art. 2.2, PIDESC, Observación General (OG) Nro. 3, Punto 1 y art. 3, Protocolo del Salvador ("Los Estados Partes en el presente Protocolo se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en el se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social". En este sentido, el Comité DESC en su OG Nro. 13 "El derecho a la educación" ha expresado un principio general que debe entenderse extendido a la totalidad de los derechos económicos, sociales y culturales: "la prohibición de discriminación no está supeditada ni a una implementación gradual ni a la disponibilidad de recursos y se aplica plena e inmediatamente a todos los aspectos de la educación y abarca todos los motivos de discriminación reconocidos internacionalmente" (OG Nro.13, punto 31).

Elimina la filigrana digital ahora

estos sectores el acceso a sus derechos sociales. También debería brindar información que permita identificar los recursos sociales e institucionales que en cada Estado se encuentran disponibles, para que una persona individual pueda remediar problemas específicos de discriminación en el ejercicio de los derechos sociales.

50. De esta forma, resulta fundamental constatar los avances de cada Estado en el efectivo cumplimiento y dotación de derechos sociales a todas las personas, en especial las acciones que han implementado para el reconocimiento y extensión de tales derechos a aquellas personas pertenecientes a sectores históricamente discriminados.

51. A manera de ejemplo, la discriminación histórica que afecta a los pueblos indígenas de América se sustenta en construcciones ideológicas de dominación, que asumen como "naturales" las desigualdades entre los grupos y no refieren a que estas consitituyen una consecuencia de una estructuración social dada.[34] Los pueblos indígenas por sus características se sitúan entre los grupos históricamente discriminados, marcados por una supuesta inferioridad que ha contribuido a profundizar la desigualdad y la discriminación en el tiempo. [35]

52. La discriminación étnico-racial no puede ser entendida sin los factores estructurales e históricos de su conformación. Así la dominación colonial y la esclavitud de la que fueron objeto los pueblos indígenas y afrodescendientes, son antecedentes que contribuyen a entender en perspectiva histórica los procesos actuales de exclusión económica, política y social.[37]

53. Por ende, se debe tomar como punto de partida la situación de desigualdad estructural en que viven vastos sectores sociales en América, tales como los mencionados en las Normas, a saber: mujeres, indígenas, afroamericanos, inmigrantes en situación irregular y considerar en relación con cada Estado los grupos y sectores que pueden padecer situaciones graves de desigualdad, que condicionen o limiten la posibilidad de ejercer sus derechos sociales.

54. El empleo de la noción de igualdad material supone una herramienta de enorme potencialidad para examinar las normas que reconocen derechos, pero también la orientación de las políticas públicas que pueden servir para garantizarlos o en ocasiones que tienen el potencial de afectarlos. Así, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU ha establecido que el Estado tiene la obligación de sancionar normas que protejan a personas que integran grupos que resultan vulnerables o susceptibles de ser discriminados en sus derechos económicos, sociales y culturales, para que los protejan contra esa discriminación y que cada Estado adopte medidas

[36] En su concepción inicial el racismo estuvo basado en la diferencia e inferioridad biológica; en la actualidad esa interiorización esta basada, predominantemente, en los rasgos culturales. Esto significa que, hoy en día, el racismo propone que hay grupos étnicos que son "atrasados" y por ello constituyen un obstáculo para el desarrollo, en contraste con otros grupos, cuyas características valores y logros representan la modernidad a alcanzar. De nuevo suponen la naturalización de esas diferencias, de una forma que puede aparecer aparentemente contradictoria. Esta es la forma en que normalmente se acostumbra a pensar en el racismo: cuando es la base de una discriminación, de un comportamiento diferenciado según el origen de la persona con la que se esta tratando. Al respecto ver: PNUD (2003) Informe Nacional de Desarrollo Humano. Diversidad étnico-cultural: La Ciudadanía en un Estado Plural, PNUD, Guatemala, 2003 página 14

[37] Martín Hopenhayn, Álvaro Bello y Francisca Miranda (2006) Los pueblos indígenas y afrodescendientes ante el nuevo milenio". Serie Políticas Sociales Nº 118, CEPAL, Santiago de Chile,, página 18.

[38] El origen más remoto de la exclusión y la segregación étnica y racial se encuentra en la instauración del régimen de conquista y colonización. El dominio de territorios, la apropiación de la riqueza natural del continente, la hegemonía política y cultural, el sometimiento o la evangelización, y la incorporación masiva de mano obra a las faenas agrícolas y mineras, fueron eslabones del sometimiento y la discriminación de grupos indígenas y poblaciones afrodescendientes, mediante el denominado "servicio personal" o "encomienda", y en la esclavitud o trabajo forzado. Al respecto ver Hopenhayn, Álvaro Bello y Francisca Miranda (2006) op, cit, página 20.

Elimina la filigrana digital ahora

especiales que incluyan políticas activas de protección y no meras acciones compensatorias.[38] Se sugiere en consecuencia establecer políticas igualitarias que consideren las especificidades de los grupos más desaventajados.

55. Por lo demás, la Comisión considera adecuado que los Estados determinen cuales son los grupos que requieren atención prioritaria o especial en un determinado momento histórico en el ejercicio de los derechos sociales y adopten medidas concretas de protección de esos grupos o sectores en sus planes de acción. Así lo ha establecido por ejemplo el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU respecto a varios derechos, en especial sobre el derecho a la vivienda[39] y a la salud pública[40]. De manera que además de la identificación de los sectores tradicionalmente discriminados en el acceso a determinados derechos, es necesario que el Estado defina con carácter previo a la formulación de sus planes o políticas en el área social, cuales son los sectores que requieren una atención prioritaria (por ejemplo los habitantes de determinada área geográfica del país, o las personas de determinado grupo etario) y fije medidas especiales o diferenciadas para afirmar y garantizar sus derechos en la implementación de sus políticas y servicios sociales.

56. El campo que hasta la fecha ha adoptado mayor cantidad de acciones positivas y políticas activas de protección y promoción de la igualdad lo constituyen aquellas situaciones de discriminación por razón de género. Si bien se han logrado importantes avances en toda la región, especialmente en materia de igualdad formal entre varones y mujeres, aun resulta necesario que los Estados impulsen nuevas y diversas acciones de promoción de la igualdad, específicamente en materia de derechos sociales.

57. Para ello resulta central el concepto de autonomía y de empoderamiento (*empowerment*), que no pueden estar ausentes en la agenda de la disminución de las desigualdades de género como también sociales. La autonomía es un requisito básico para alcanzar la igualdad entre varones y mujeres. De esta forma este concepto es transversal a todas las problemáticas planteadas en materia de cumplimiento de derechos económicos, sociales y culturales.[41]

---

[38] La adopción de medidas especiales, incluso legislativas, y de políticas activas en resguardo de grupos vulnerables en relación a los derechos económicos, sociales y culturales surge de diferentes instrumentos. La obligación de proteger a los grupos más vulnerables y menos protegidos en períodos de ajuste económico surge de las OG Nro. 2, punto 9, y OG Nro. 3, puntos 12 y 13 y, en relación a las personas con discapacidad y ancianos, de las OG Nro. 5, punto 9 y OG Nro. 6 punto 17, respectivamente. La OG Nro. 4, punto 8 e) establece que debería garantizarse cierto grado de prioridad en relación al acceso a la vivienda a grupos desfavorecidos, como ancianos, niños e incapacitados físicos, enfermos terminales, pacientes VIH positivos, personas con problemas médicos persistentes, enfermos mentales, víctimas de desastres naturales o personas que viven en zonas riesgosas, así como el acceso a la tierra a los grupos desprovistos o empobrecidos. En igual sentido, el Comité señala que las mujeres, los niños, los ancianos y los pueblos indígenas y las minorías étnicas se ven afectados de manera desproporcionada por los desalojos forzosos, de modo que requiere adoptar medidas de protección apropiada, OG Nro. 7, punto 10. En la OG Nro.5, punto 18 se establece que las medidas que se adopten para eliminar la discriminación contra las personas con discapacidad no serán consideradas discriminatorias en el sentido del art. 2.2. del Pacto, mientras tengan fundamento en el principio de igualdad y se utilicen únicamente en la medida necesaria para conseguir dicho objetivo. Las medidas de protección especial de grupos o personas vulnerables se consideran en los Principios de Limburgo (Principios 14 y 39).

[39] OG Nro.4, punto 13.

[40] OG Nro.14, puntos 43 f y 53.

[41] A modo de ejemplo, analizando las desigualdades de género, se constata que la falta de autonomía económica aumenta la vulnerabilidad de las mujeres para ingresar y permanecer en el mercado de trabajo, especialmente quienes se encuentran en situación de pobreza; a su vez, la autonomía para tomar decisiones sobre el propio cuerpo requiere el reconocimiento de los derechos reproductivos y sexuales de varones y mujeres, y su consideración genera condiciones adecuadas para reducir la mortalidad materna y las tasas de fecundidad deseada, metas vinculadas a la disminución de la pobreza y la mejora de la salud materna y la disminución de riesgos de riesgos de mortalidad infantil. Al respecto, en la región, la Unidad Mujer y Desarrollo de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) mantiene un sistema de indicadores de género, tanto en relación con los Objetivos de Desarrollo del Milenio como en general, que representa una importante fuente de consulta y de actualización para los países de la región. Véase www.cepal.org/mujer/indicadores, como

Continúa...

Elimina la filigrana digital ahora

58. La obligación del Estado de adoptar medidas positivas para resguardar el ejercicio de derechos sociales tiene importantes derivaciones, por ejemplo, en cuanto al tipo de información estadística que el Estado debe producir. La producción de información debidamente desagregada a efectos de determinar estos sectores desaventajados o postergados en el ejercicio de derechos, desde esta perspectiva, no es sólo un medio para garantizar la efectividad de una política pública, sino una obligación indispensable para que el Estado pueda cumplir con su deber de brindar a estos sectores atención especial y prioritaria. A modo de ejemplo, la desagregación de los datos por sexo, raza o etnia constituye una herramienta imprescindible para iluminar problemas de desigualdad.[42]

59. La producción de información relativa a las desigualdades de género ha tenido una importante promoción y avance, que ha superado la desagregación de datos. Se ha impulsado en los sistemas estadísticos nacionales el uso de indicadores de género, que constituyen herramientas para medir cambios y transformaciones en las relaciones de género, lo que significa que el cálculo de estos indicadores se hace tanto para varones como para mujeres. A su vez, la situación de la mujer en cada país puede tener como referencia a los varones del mismo país o a otras mujeres de grupos étnicos o sociales distintos, buscando dar cuenta del valor que alcanzaría el indicador en una situación de equidad socialmente considerada, de manera que al obtenerlo se pueda apreciar cuan cerca o cuan lejos se encuentra de la norma.[43]

60. En otros campos, continúan siendo preocupantes las fuertes limitaciones que tienen las fuentes estadísticas disponibles para capturar en sus registros la enorme diversidad étnica y cultural que caracteriza a cada uno de los países de la región.[44]

61. De acuerdo a lo expresado por la CEPAL, el problema de los datos afecta a la mayor parte de los grupos definidos como víctimas del racismo y la discriminación. La pregunta sobre la cuantía, el tamaño y las características de la población indígena y afrodescendiente en la región es un problema antiguo que ha aún no logrado ser resuelto del todo. Se ha reconocido que un primer problema para el análisis del racismo, la discriminación y la xenofobia en América está en la falta o insuficiencia de datos que permitan construir indicadores claros. Para los Estados y Gobiernos el manejo de las cifras se ha vinculado muchas veces con la negación del racismo, la discriminación y la xenofobia. No obstante, en los últimos años la mayoría de los países de la región han incorporado

...continuación
también la *Guía de Asistencia técnica para la producción y el uso de indicadores de género*, Unidad Mujer y Desarrollo CEPAL, Agosto de 2006 con apoyo de UNIFEM y UNFPA que constituye un importante material para ser utilizado por los Estados.

[41] En palabras del Relator Especial para el Derecho a la Salud, los indicadores desagregados revelan si se está discriminando de hecho a algunos particulares o grupos desaventajados, Hunt (2006) op. cit.. También puede consultarse el reciente informe de la CIDH (2007) *Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas*. Washington, OEA, Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

[42] CEPAL (2006b) *op. cit.* Se enfatiza que la construcción de un buen indicador tiene que partir de una pregunta clara y precisa y que considere que los factores basados en diferencias de género afectan en forma diferenciada a mujeres y a varones.

[43] En el caso específico de Guatemala y producto de situaciones históricamente discriminatorias que utilizan dicotomías para la clasificación de las personas pertenecientes a comunidades indígenas (como indígena/ladino) la situación excluye a importantes sectores que no se identifican con estas categorías excluyentes. De esta forma la autoadscripción étnica se sigue restringiendo a las categorías "indígena /no indígena", con el agravante de que los datos luego tienden a ser interpretados como aplicados a las categorías "indígena/ladino", o es cada vez más frecuentes que personas no se identifiquen con ninguna de estas categorías. Por caso, aquellas personas que a partir de la construcción política de una identidad "maya" comienzan a denominarse como tales, o de aquellos que se auto-definen a sí mismos como "mestizos" y, por consiguiente, no se reconocen a sí mismos como "ladinos" o "no indígenas". PNUD (2003) Informe Nacional de Desarrollo Humano. *Diversidad Étnico-Cultural: La Ciudadanía en un Estado Plural*, PNUD, Guatemala, 2003.

Elimina la filigrana digital ahora

en sus censos y encuestas de hogares preguntas sobre identificación, pertenencia o lenguas, lo que es un gran avance respecto de décadas anteriores.[48]

62. Se puede observar que no existen indicadores adecuados que midan la diversidad y la especificidad de los pueblos indígenas y que consideren los especiales contextos en los que habitan. Entonces, se requiere de un marco conceptual de indicadores basado en los derechos indígenas, debe considerar en especial la identidad cultural, la especial relación de los pueblos indígenas con sus territorios indígenas y la autonomía y participación en las decisiones que los afectan.

63. No menos importante es la necesidad de incorporar indicadores sobre inclusión-exclusión, que evidencien situaciones de pobreza estructural, o patrones de intolerancia y estigmatización de sectores sociales, entre otros componentes para evaluar contextos de inequidad. Estos ámbitos deben cruzarse con información sobre el acceso a recursos productivos o el acceso al mercado de trabajo, e indicadores sobre la distribución de los recursos públicos, presupuestarios y extra presupuestarios.

64. El principio de igualdad y no discriminación puede tener también derivaciones en cuanto a los criterios con los que deberían distribuirse los presupuestos y el gasto social en el territorio del Estado. La discriminación en el acceso a derechos puede provenir, por ejemplo, de la fuerte disparidad entre regiones geográficas postergadas. Los indicadores debieran servir también para identificar no sólo los grupos o sectores sociales discriminados, sino también las *zonas geográficas desaventajadas*. Diversos factores pueden provocar este tipo de asimetrías regionales, tales como la distribución de la infraestructura de servicios, la ausencia de empleos, problemas sociales y ambientales, condiciones climáticas, distancia de centros de mayor desarrollo y problemas de transporte público.[49] También como fuera dicho, procesos de descentralización administrativa sin los suficientes recursos –económicos y humanos- líneas de políticas y una buena articulación entre niveles de gobierno, pueden crear situaciones de inequidad en el acceso a servicios públicos de calidad equiparable entre los habitantes de diferentes regiones geográficas.

[48] Martín Hopenhayn, Álvaro Bello y Francisca Miranda (2006) op. cit. pág. 23.

[49] En las diversas evaluaciones realizadas por la CEPAL en la región en materia de procesos de descentralización territorial de servicios sociales se advierten que la experiencia fue exitosa solo en algunos aspectos, como en el hecho de haber logrado consenso en la necesidad de implementar la descentralización de servicios, en crear canales de participación más eficaces en contextos en los cuales la democratización es un objetivo relevante. Sin embargo, las evaluaciones también ponen en evidencia la escasa autonomía real de algunas funciones en las instancias menores –como la gestión de recursos humanos-; los marcos reguladores escasamente desarrollados para la correcta implementación de diversas fórmulas de asignación y supervisión de los sistemas de provisión, la falta de autonomía de las unidades productoras de servicios, la falta de sistemas actualizados de información y los esfuerzos de capacitación insuficientes para las nuevas exigencia de provisión. Por último y no menor, la falta de eficiencia y equidad constatada de las reformas se evidencia aún más en los escasos avances en la eficiencia social en la provisión y en la productividad del gasto, así como también una divergencia notable en indicadores de calidad, Di Gropello, E. y Cominetti, R. (comp.) (1998) *La descentralización de la educación y la salud: Un análisis comparativo de la experiencia Latinoamericana*. Santiago de Chile, CEPAL.

Elimina la filigrana digital ahora

65. En lo que sigue, se presentan ejemplos de la forma en que se pueden triangular indicadores de tipo cuantitativo con señales de progreso cualitativas en materia de respeto a la igualdad y no discriminación en el goce de derechos sociales.**.

pdfelement

** Una aclaración metodológica: entre los indicadores de resultado en materia de igualdad y no discriminación, se consignan brechas, las que de acuerdo con el caso, buscan cuantificar la desigualdad existente relacionando el valor de los indicadores en cada grupo (valor indicador mujer/valor indicador varón*100), donde 100 muestra igualdad, valores inferiores a 100 muestran la desigualdad para mujeres (u otro grupo discriminado). Originariamente el concepto de brecha se utilizaba para calcular la distancia existente entre la situación promedio de los varones y la situación promedio de las mujeres. La brecha establece la diferencia proporcional entre indicadores –tasas o porcentajes- correspondientes a mujeres y varones en determinada categoría. En términos cuantitativos se calcula como la diferencia entre el monto del indicador correspondiente a los hombres y el correspondiente a las mujeres. Cuando la brecha tiene signo positivo, evidencia que los valores promedios de los hombres son superiores a los correspondientes a las mujeres, en este caso el valor de la brecha se puede leer como la distancia cuantitativa que deben recorrer las mujeres para alcanzar la situación de los hombres. Cuando el valor es igual a uno, la proporción de varones y mujeres en determinada situación es similar, es decir, hay paridad. Esto es especialmente aplicable en las áreas relacionadas con el acceso a los recursos materiales y sociales, con la participación en las instancias de poder donde se toman las decisiones estratégicas en los campos políticos, sociales, económicos, culturales y con los derechos. También se calcula la denominada brecha social, que es la diferencia proporcional entre indicadores correspondientes a mujeres pobres y no pobres, o mujeres con alto o bajo nivel educativo, indicador que puede utilizarse también para sectores poblacionales (discapacitados, migrantes, afrodescendientes, indígenas). La medición de la desigualdad estaría dada por la brecha entre los grupos que sufren discriminación y el valor promedio nacional, contemplando en todos los casos la transversalidad de la equidad (o inequidad) de género, Giacometti, C. (2003) "Las metas del milenio y la igualdad de género. El caso de Argentina". *Serie Mujer y Desarrollo N°72*. (Santiago de Chile, CEPAL, UNIFEM, 2003).En aras de economía de proceso, sería conveniente a los efectos del presente monitoreo se presenten los indicadores del milenio (ODM) como brecha, incorporando raza, etnia, ámbito rural, bajo una perspectiva de género.

IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN		ESTRUCTURALES	PROCESOS	RESULTADOS
RECEPCIÓN DEL DERECHO	Indicador	- Inclusión del principio de igualdad en la Constitución Política del Estado. Alcance. - Inclusión del principio de no discriminación en la Constitución Política. Alcance - Inclusión del principio de igualdad real y/o de oportunidades en la Constitución. Alcance - Inclusión del principio de igualdad política en la Constitución. Alcance -Inclusión del principio de igualdad en los derechos de la familia en la Constitución. Alcance. -Inclusión del principio de la igualdad en la nacionalidad y la ciudadanía. Alcance. -Inclusión del principio de igualdad en la educación. Alcance. - Ratificación del Estado de los siguientes Tratados internacionales (SI/NO). Consignar fecha a) CEDAW. Protocolo Facultativo b) PIDESC. Protocolo de San Salvador c) Convención de los Derechos del Niño d)Convención Interamericana contra la corrupción e)Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo f) Convención sobre el Estatuto de los refugiados de 1951 y su protocolo de 1967 g) convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954 h) Convención para reducir los casos de apatridia de 1961 i) Convenio 138 de la Organización Internacional del Trabajo sobre la edad mínima de admisión al empleo j) Convenio 182 de la Organización Internacional del Trabajo sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación k) Convención Interamericana para la eliminación de todas las formas de	- Existencia y alcance de Planes Nacionales de igualdad de oportunidades entre varones y mujeres en materia de DESC - Existencia y competencias de todas o algunas de las siguientes áreas gubernamentales específicas para la promoción de la igualdad en y no discriminación el país: a) Oficina para el adelanto de la mujer; b) oficina contra la discriminación; c) defensorías de pueblo o similares d) oficina para asuntos migratorios e) oficina sobre asuntos indígenas f) Oficina para asuntos de refugiados - Implementación de acciones positivas para sectores poblacionales en situación de vulnerabilidad que contengan el ejercicio de derechos sociales. Alcance e indicadores de desempeño. - Existencia de políticas o programas de inserción o regularización del empleo para migrantes y refugiados y para el acceso a otros derechos sociales. Alcance e indicadores de desempeño -Existencia de políticas o programas de inserción o regularización del empleo para trabajadores rurales y campesinos y para el acceso a otros derechos sociales. Alcance e indicadores de desempeño - Existencia de acciones positivas para personas con discapacidad para su incorporación en el mundo del trabajo. Alcance e indicadores de desempeño -Existencia de denuncias sobre discriminación en materia de DESC recibidas, investigadas y resueltas por la jurisdicción constitucional o su homóloga y por las instituciones pertinentes. Si se dispone de estadísticas consignarlas. Número de demandas de la población o de organizaciones de la sociedad civil en relación a las situaciones de discriminación por género u otro tipo de discriminaciones. Existencia y alcance de acciones desarrolladas por la sociedad civil para peticionar por normativa favorable a grupos desaventajados.	- Brechas de las tasas de actividad, empleo y desempleo por grupo de edad, etnia, nacionalidad, condición jurídica (estatuto de refugiado o apátrida) nivel educativo e ingreso - Brechas salariales que tengan en cuenta el nivel educativo, etnia, calificación ocupacional y categoría ocupacional - Brechas por sector de ocupación (formal, informal) - Índice de feminidad de pobreza e indigencia - Brechas en la cobertura de la seguridad social de asalariados - Porcentaje de personas discapacitadas insertas en el mercado de empleo por sexo y nacionalidad - Documentación individual de refugiados, solicitantes de asilo y apátridas

Elimina la filigrana digital ahora

		discriminación contra las personas con discapacidad - Normas que contemplen el principio de igualdad y no discriminación en otros ámbitos y para otros sectores de la población. Alcance en relación con la ampliación o restricción de lo establecido en el PIDESC y en el Protocolo.		
	Señales de progreso	- Tipo y formas de asignación de prioridades nacionales, tanto en términos de recursos, políticas, áreas destinadas para garantizar la igualdad y no discriminación en relación con la cobertura de derechos sociales.	Diagnósticos y evaluaciones de las medidas de acción positiva adoptadas por tipo de acción (cuota, mundo del trabajo, discapacitados). En caso que existan, consignar los principales resultados Diagnósticos de las condiciones de vida y de inserción laboral y social de los migrantes. En caso que existan, consignar los principales resultados. Diagnósticos de las condiciones de vida y de inserción laboral y social de los indígenas y afrodescendientes. En caso que existan, consignar los principales resultados Diagnósticos de las condiciones de vida y de inserción laboral y social de grupos desplazados por conflictos armados, refugiados, solicitantes de asilo, desplazados internos y apátridas. En caso que existan, consignar los principales resultados. Diagnóstico del trabajo infantil	
CONTEXTO FINANCIERO BÁSICO Y COMPROMISOS PRESUPUESTARIO	Indicador	- Composición del presupuesto. Ítems y desagregaciones - Existencia de presupuesto por género. Fecha de su incorporación e ítems incorporados. - Existencia de presupuestos desagregado de gasto social para pueblos indígenas y afrodescendientes. - Existencia de presupuestos desagregado de gasto social para refugiados, solicitantes de asilo, desplazados internos y apátridas. - Composición del Gasto total como porcentaje del ingreso.	- Ingreso per cápita mensual y anual, por sexo, nivel educativo y condición de actividad. - Participación del PIB agrícola en el PIB total. - Evolución del PIB agrícola y la producción de alimentos. - Porcentaje del Gasto Público Social (GPS) en relación con el PIB. - Gasto Público Social per cápita. Evolución. Por zonas geográficas del país - Porcentaje de gasto total destinado a organismos específicos - Composición del Gasto por hogares	- Relación de inequidad (Relación entre el decil más rico y el más pobre de la población) -Coeficiente de desigualdad de Gini por regiones según ingresos -Salario mínimo y PIB por habitante - Porcentaje de la población adulta sin ingresos propios por sexo - Brecha salarial entre varones y mujeres; entre migrantes y nacionales, entre indígenas y afrodescendientes - Porcentaje de personas con acceso a

Elimina la filigrana digital ahora

		- Reconocimiento del trabajo doméstico no remunerado (trabajo reproductivo). Citar instrumentos legales y administrativos. - Previsión de recursos para solventar la regularización de los trabajadores migrantes. Cuantía y áreas de cobertura.		servicios básicos (infraestructura) por regiones o zonas geográficas.
	Señales de progreso	- Existencia de prioridades en la asignación de recursos a los sectores en condiciones de pobreza, de vulnerabilidad y por zonas o regiones geográficas deprimidas. - Instrumentos y políticas que den cuenta de las anteriores prioridades		
CAPACIDADES ESTATALES	Indicador	- Existencia de organismos de control, seguimiento y evaluación de la implementación de DESC. Consignar por jurisdicción, competencias, cobertura y presupuesto. - Existencia de instancias de coordinación efectiva de políticas y servicios sociales entre niveles nacionales, provinciales y locales. Alcance, competencias y evaluaciones. - Existencia de un organismo específico de control anticorrupción. Competencias, alcance jurisdiccional, presupuesto. - Facultades de los organismos anticorrupción para tomar denuncias, tramitarlas, resolverlas y/o derivarlas. - Existencia de medidas y acciones en las políticas sociales para erradicar el clientelismo. Alcance, jurisdicción, competencia y resultados.	- Existencia de diagnósticos estatales sobre los principales problemas de cumplimiento de las obligaciones comprometidas en el Protocolo. - Cantidad de informes presentados por el país a los órganos de supervisión de los tratados que regulen temas de igualdad, discriminación y derechos sociales. - Cantidad de contrainformes presentados por la sociedad civil a los a los órganos de supervisión de los tratados que regulan temas de igualdad, discriminación y derechos sociales. - Cantidad y formas de resolución de acciones e intervenciones de auditorías internas para la verificación de cumplimiento de derechos sociales. - Cantidad de denuncias recibidas y resueltas por corrupción en materia de acceso a programas y planes sociales	
	Señales de progreso		- Estudios de evaluación sobre la implementación y tipo de acciones de combate al clientelismo político en materia de políticas sociales	.

Elimina la filigrana digital ahora

Elimina la filigrana digital ahora

B. Acceso a la justicia

66. Un segundo tema transversal para los indicadores de progreso se concentra en el acceso a la justicia respecto de los derechos sociales establecidos en el Protocolo. En este documento utilizamos un concepto amplio de acceso a la justicia, que comprende el examen sobre la posibilidad legal y fáctica de acceso a mecanismos de reclamo y protección administrativos y judiciales[48].

67. Como lo ha señalado el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, dimensiones significativas de los derechos sociales son exigibles inmediatamente ante los tribunales internos. Por consiguiente, afirma el Comité, la adopción de una clasificación rígida de los derechos económicos, sociales y culturales que los sitúe, por definición, fuera del ámbito de los tribunales sería, por lo tanto, arbitraria e incompatible con el principio de que todos los derechos humanos son indivisibles e interdependientes. También se reduciría drásticamente la capacidad de los tribunales para proteger los derechos de los sectores más vulnerables y desfavorecidos de la sociedad[49]. En orden a implementar un monitoreo sobre las garantías de acceso a la justicia en derechos sociales, el Consejo de Europa ha propuesto algunas preguntas e indicadores que pueden ser ilustrativos de la tarea a desarrollar en el marco interamericano[50] que la Comisión ha considerado al elaborar los indicadores.

68. El derecho de los derechos humanos ha desarrollado estándares sobre el derecho a contar con recursos judiciales y de otra índole que resulten idóneos y efectivos para reclamar por la vulneración de los derechos fundamentales. En tal sentido, la obligación de los Estados no es sólo negativa, de no impedir el acceso a esos recursos, sino fundamentalmente positiva, de organizar el aparato institucional de modo que todos los individuos puedan acceder a esos recursos, para lo cual los Estados deben remover los obstáculos normativos, sociales o económicos que impiden o limitan la posibilidad de acceso a la justicia. En los últimos años, el SIDH ha reconocido la necesidad de comenzar a delinear principios y estándares sobre los alcances de los derechos al debido proceso judicial y a la tutela judicial efectiva, en casos que involucran la vulneración de derechos económicos, sociales y culturales.

69. En este orden de ideas, se han considerado los estándares del SIDH sobre cuatro temas: i) *La obligación de remover obstáculos económicos para garantizar el acceso a los tribunales; ii) los componentes del debido proceso en los procedimientos administrativos relativos a derechos sociales; iii) los componentes del debido proceso en los procedimientos judiciales relativos a derechos sociales y; iv) los componentes del derecho a la tutela judicial efectiva de derechos sociales, individuales y colectivos*[51].

---

[48] En tal sentido se adopta un concepto amplio de acceso a la justicia que la CIDH ya utilizó en sus informes temáticos, ver CIDH *Acceso a la Justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas*, 2006, parr. 3 y 6.

[49] Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General 9 sobre la aplicación interna del Pacto, UN Doc. E/C.12/1998/24 del 3 de diciembre de 1998.

[50] *"Guidelines for improving to social protection and explanatory memorandum"*, elaborado por el Group of Specialists on Access to Social Protection. También puede consultarse: European Committee For Social Cohesión (CDCS), Group of Specialists on User Involvement in Social Services and Integrated Social Services Delivery: 'User Involvement in Social Services', Final Report 2003/2004, Strasbourg 30 de septiembre de 2004. Ver también el documento: 'Access to Social Rights in Europe', Report by Mary Daly, Queen's University, Belfast, adoptado por European Committee for Social Cohesion (CDCS), Strasbourg 28/30 de mayo 2002.

[51] Para ello seguimos aquí el orden utilizado por la CIDH en su reciente estudio sobre estándares interamericanos sobre acceso a la justicia y derechos económicos, sociales y culturales. Ver CIDH, El Acceso a al Justicia como Garantía de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Estudio de los estándares fijados por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, 2007.

Elimina la filigrana digital ahora

70. Estos estándares pueden contribuir a mejorar la institucionalidad de las políticas y servicios sociales en los países americanos, fortalecimiento los sistemas de fiscalización, transparencia y rendición de cuentas, así como los mecanismos de participación y vigilancia social de las políticas públicas en esta materia.

71. Los indicadores elaborados sobre acceso a la justicia en este documento, parten fundamentalmente de los estándares del SIDH y procuran recabar información de los Estados, cuantitativa y cualitativa, sobre los principales temas considerados en el referido estudio.

72. La primera cuestión considerada es la posibilidad de acceder a recursos legales para la protección de derechos sociales, y las políticas públicas implementadas para remover los obstáculos financieros, materiales y culturales que impiden acceder a los tribunales y a los recursos de protección disponibles. El tema es sumamente vasto y complejo, pero nos concentramos en algunos puntos relevantes que permiten visualizar situaciones extremas de falta de acceso a la justicia.

73. La segunda cuestión se relaciona con las garantías y recursos con que cuentan las personas en los procedimientos administrativos en los que se determinan sus derechos sociales. En este punto, si bien consideramos fundamentalmente algunos estándares del SIDH sobre la aplicación de normas de debido proceso en estas instancias, también procuramos observar aspectos relativos al diseño institucional de los programas y servicios sociales. En particular la existencia de criterios claros y objetivos para el otorgamiento de beneficios asistenciales y servicios, que pueden contribuir a limitar los márgenes de discrecionalidad y arbitrariedad de las autoridades públicas. Las cuestiones referentes a la accesibilidad de los servicios y programas sociales y la existencia de sistemas adecuados de monitoreo de los mismos, son temas a considerar dentro de la categoría de capacidad estatal en relación a los indicadores de cada derecho. Incluimos en este punto como indicadores de acceso a la justicia, la información relativa a los mecanismos de queja o reclamo ante la denegación de derechos por la administración. Inclusive la denegación de beneficios considerados de otorgamiento discrecional en un Estado deben brindar mecanismos de debido proceso adecuados[12].

74. El tercer aspecto examinado es el de las garantías procesales en los procedimientos judiciales de índole social. Por ejemplo en materia laboral o de seguridad social. Aquí se siguen los principales estándares fijados por el SIDH, no sólo en lo relativo a los procesos sino también en cuanto a la posibilidad de ejecutar sentencias o decisiones judiciales. Se consideran indicadores generales sobre garantías judiciales para todos los derechos, sin perjuicio de que respecto de algunos derechos del Protocolo puedan incorporarse algunas garantías judiciales específicas. Por ejemplo el derecho a la vivienda comprende la prohibición de desalojos forzosos sin debido proceso, de modo que sería importante pensar indicadores específicos sobre esta cuestión.

75. El cuarto aspecto es el acceso a recursos judiciales para la tutela efectiva de los derechos sociales del Protocolo. Partiendo de los estándares del SIDH, el sistema de indicadores procura relevar información sobre acciones que puedan ser empleadas en situación de urgencia y que funcionen como recursos sencillos y rápidos para reparar violaciones en estas circunstancias extraordinarias. También procura obtener información sobre remedios cautelares o preventivos, como por ejemplo evitar el desalojo masivos, o para el acceso a tratamientos médicos urgentes, o evitar el despido de un delegado sindical. Se procura examinar también algunos temas procesales relevantes para determinar la idoneidad y efectividad de los recursos judiciales disponibles para la protección de los derechos sociales, tales como los obstáculos o facilidades para la legitimación o

[12] Ver informe Acceso a derechos sociales en Europa, punto 3.2.2. referente a la jurisprudencia sobre el artículo 13 de la Carta Social Europea y la inexistencia de apelación respecto a la denegación de beneficios discrecionales.

Elimina la filigrana digital ahora

standing de grupos o sujetos colectivos, o de organizaciones no gubernamentales, procedimientos, reformas judiciales y políticas públicas que favorecen el denominado "litigio de interés público".

76. Mas allá de la elaboración de un cuadro general sobre indicadores de acceso a la justicia para derechos sociales, deberían incorporarse indicadores específicos vinculados con algunos derechos del Protocolo.

pdfelement

Acceso a la Justicia

I. Políticas de Acceso y remoción de obstáculos financieros y de otra índole		ESTRUCTURALES	PROCESOS	RESULTADOS
RECEPCIÓN DEL DERECHO	Indicador	- Reconocimiento del derecho de acceso a la justicia en el sistema legal del Estado. Alcance. - Exigibilidad y justiciabilidad de los derechos sociales reconocidos en el Protocolo. Alcance. - Reconocimiento de los sistemas de justicia indígena	- Jurisprudencia relevante de tribunales superiores federales y estaduales sobre exigibilidad de derechos sociales. - Jurisprudencia relevante de tribunales superiores federales y estaduales sobre acceso a la justicia. - Políticas de capacitación de jueces y abogados. Cobertura temática y jurisdiccional, contenido, frecuencia y requisitos.	
	Señales de progreso			
CONTEXTO FINANCIERO BÁSICO Y COMPROMISOS PRESUPUESTARIOS	Indicador	- Cálculos y estimaciones del costo de litigio de un caso sobre derechos sociales, considerando gastos y costas procesales. - Cálculos y estimaciones del costo de litigio de un caso laboral - Cálculos y estimaciones del costo de litigio en procesos previsional; ambiental; de usuarios y consumidores, de reclamo de tierras. - Existencia de mecanismos para eximir costos de litigio. Requisitos para calificar para ese beneficio.	- Evolución del presupuesto público destinado a servicios jurídicos y programas de gobierno para garantizar acceso a la justicia en derechos sociales. . - Cantidad de personas que litigan con beneficios de no abonar gastos procesales, totales o parciales, en procedimientos sobre derechos sociales. - Porcentaje sobre el total de litigantes en fueros y tribunales sociales.	
	Señales de progreso	- Cuadro comparativo de la evolución de los salarios promedio de los defensores oficiales con los fiscales y jueces.		
CAPACIDADES ESTATALES	Indicador	- Servicios jurídicos gratuitos e integrales para la protección de derechos sociales organizados por el Estado. - Existencia y disponibilidad de servicios jurídicos gratuitos organizados por actores no estatales. Ej. Servicios pro bono. - Naturaleza de los servicios jurídicos existentes: ▪ servicio público ▪ política social del Estado ▪ servicios asistenciales ▪ Otros. Especificar. - Patrocinio por parte de servicios legales públicos de reclamos de derechos sociales. Alcance y resultados. En inglés: *Legal aid* o *legal service*. - Planes o políticas para remover obstáculos financieros, materiales o culturales que impiden el acceso a los tribunales. Alcance jurisdiccional y territorial. - Agencias estatales encargada de producir información, diagnósticos y políticas de acceso a la justicia. - Oficinas públicas que presten servicios de mediación o conciliación para resolver cuestiones sobre derechos sociales en todo el territorio.	- Cobertura territorial y población alcanzada de los programas y servicios de acceso a la justicia implementados. - Accesibilidad física y cobertura poblacional del sistema de patrocinio jurídico organizado por el Estado. - Accesibilidad física y cobertura poblacional de los servicios legales públicos. Inglés: legal aid or legal services. - Cantidad de casos sobre derechos sociales tramitados por la Defensa Pública oficial desde la ratificación del Protocolo. Cantidad de personas patrocinadas. - Duración promedio de los casos tramitados por la defensoría oficial en relación con duración promedio del tipo de casos de que se trate (pensiones, desalojos, laborales). - Programas de capacitación para abogados de servicios jurídicos gratuitos y defensores oficiales sobre derechos sociales. Tipo, contenido duración y modalidades. - Cobertura de los servicios de traducción en lenguas indígenas y de minorías étnicas.	

Elimina la filigrana digital ahora

		- Estructura y competencias del sistema de administración de justicia para derechos sociales (Tribunales laborales, seguridad social; sobre reclamos de tierras rurales; ambientales; sobre usuarios y consumidores. - Existencia de tribunales agrarios y para conflictos de tierras indígenas. Definición de competencia jurisdiccional. - Incorporación por parte de los tribunales sociales de reglas procesales especiales. Señalar si contemplan algunos de estos principios: ▪ impulso de oficio; ▪ peritos oficiales; ▪ gratuidad; ▪ informalidad; ▪ mediación y conciliación	- Cobertura territorial y accesibilidad física de las oficinas públicas de mediación competentes sobre derechos sociales. - Existencia de instancias de coordinación entre el Estado federal y las provincias en materia de políticas de acceso a la justicia. Alcance y competencias.	
	Señales de progreso		- Existencia de estudios sobre eficacia y niveles de satisfacción con los servicios de asistencia jurídica, defensa pública y programas de acceso a la justicia.	
II. Debido proceso en trámites administrativos		ESTRUCTURALES	PROCESOS	RESULTADOS
RECEPCIÓN DEL DERECHO	Indicador	- Reconocimiento por parte del sistema legal sobre la aplicación de estándares de debido proceso en los procedimientos administrativos. - Indique en relación a cada uno de los programas, planes y servicios sociales informados en el procedimiento del artículo 19 del Protocolo: i) Si los beneficios y prestaciones se determinan en base a criterios estables, objetivos y previamente difundidos; ii) Si los planes, programas y servicios sociales informados tienen un universo de beneficiarios o usuarios previamente definitivo; iii) Si las decisiones que conceden esos beneficios o servicios se encuentran fundamentadas; iv) Si los beneficiarios o usuarios pueden apelar o impugnar la denegatoria de los beneficios o prestaciones de servicios; v) Si cuentan con la posibilidad de ofrecer pruebas o efectuar alegatos sobre los hechos y argumentos legales; vi) Si la impugnación debe ser resuelta en un plazo razonable; vi) Si cuentan con la posibilidad de interponer alguna acción para la revisión de la decisión administrativa por una instancia judicial o otra instancia administrativa independiente	- En relación con cada programa, plan y servicio social informado, se han implementado medidas para mejorar la rapidez y eficacia de los trámites administrativos. Alcance. - Medidas utilizadas para comunicar adecuadamente a los potenciales beneficiarios y usuarios de los servicios, los criterios para su adjudicación y los requisitos del trámite para su obtención. - Medidas para definir e informar los derechos de los beneficiarios y usuarios de los planes y servicios sociales informados por el Estado. Alcance y características. - Medidas para mejorar niveles de accesibilidad y cobertura de los programas, planes y servicios sociales implementados. Alcance y características. - Medidas afirmativas para asegurar el acceso a los planes y servicios para sectores vulnerables o desaventajados (Ejemplo incentivos para el sistema de transporte público). Alcance, características y evaluación.	
	Señales de progreso		- Existencia de encuestas de satisfacción o percepción de los beneficiarios y usuarios respecto de los programas, planes y servicios sociales informados.	
CONTEXTO FINANCIERO BÁSICO Y COMPROMISOS PRESUPUESTARIO	Indicador	- Estimaciones del costo para los usuarios de los trámites administrativos para acceder a los beneficios y servicios informados. Consígnelo - Existencia de requisitos para el acceso a beneficios o servicios condicionados a un test de recursos o acreditación de pobreza.		
	Señales de progreso			

Elimina la filigrana digital ahora

CAPACIDADES ESTATALES	Indicador	- Existencia de entes públicos autónomos de protección de usuarios y consumidores respecto a servicios públicos, como agua, electricidad y transporte. Características, competencias jurisdiccionales y temáticas. - En caso afirmativo, estos entes están dotados de facultad para recibir denuncias de usuarios y aplicar sanciones a empresas prestadoras. Caracterización. -Existencia de entes públicos autónomos con competencia en materia de protección del medio ambiente. Características, competencias jurisdiccionales y temáticas. - En caso afirmativo, se encuentran facultados para recibir denuncias y disponer sanciones a las empresas. Alcances y límites.	- Medidas de registro fiable de beneficiarios y usuarios. Características, alcance y cobertura. - Medidas o políticas implementadas para la integración o coordinación entre los diversos planes, programas y servicios sociales informados. Alcance, funcionamiento y resultados. - Políticas de articulación entre gobiernos federales, provinciales y locales en relación con los planes, programas y servicios sociales informados. Alcance y características de funcionamiento. - Número de procedimientos tramitados por entes de protección de usuarios y consumidores. - Número de sanciones aplicadas a empresas prestadoras. - Número de procedimientos tramitados por entes de protección del ambiente. Sanciones a empresas contaminadoras.	
	Señales de progreso		- Diagnósticos del funcionamiento de los entes o políticas de articulación entre niveles de gobierno. Principales resultados. - Evaluaciones sobre estrategias de articulación entre servicios y programas sociales. Principales resultados.	

pdfelement

Elimina la filigrana digital ahora

III. Debido proceso en procedimientos judiciales		ESTRUCTURALES	PROCESOS	RESULTADOS
RECEPCIÓN DEL DERECHO	Indicador	- Aplicación de las siguientes garantías procesales a los procedimientos judiciales para la determinación de derechos sociales: i) Independencia e imparcialidad del tribunal. ii) Plazo razonable; iii) Igualdad de armas. iv) Cosa juzgada. v) A recurrir la sentencia ante un tribunal superior.	- Duración promedio de los procedimientos judiciales sociales en base a los estándares del SIDH. - Información estadística sobre la evolución de los procedimientos laborales, de seguridad social, ambientales, de usuarios y consumidores, asuntos agrarios, asuntos relativos a tierras indígenas. - Duración promedio del proceso de ejecución de sentencias contra el Estado en materia laboral y seguridad social	
	Señales de progreso		- Encuestas de opinión sobre el funcionamiento del sistema de administración de justicia. - Existencia de estudios de percepción de independencia y eficacia del sistema de justicia.	
CONTEXTO FINANCIERO BÁSICO Y COMPROMISOS PRESUPUESTARIO	Indicador	- En el caso de existir tribunales especiales: Cantidad de recursos presupuestarios destinados al sostenimiento de los tribunales sociales, fuero laboral, de seguridad social, ambiental, de usuarios y consumidores.		
	Señales de progreso			
CAPACIDADES ESTATALES	Indicador	- Existencia de un sistema de procedimiento laboral con reglas particulares. Características, alcance y límites. - Prerrogativas procesales o privilegios especiales del Estado en este tipo de procedimientos. Alcance y límites. - Existencia de un régimen especial o excepcional para ejecutar sentencias contra el Estado. Alcance y límites.		
	Señales de progreso			

pdfelement

Elimina la filigrana digital ahora

IV. Tutela judicial efectiva		ESTRUCTURALES	PROCESOS	RESULTADOS
RECEPCIÓN DEL DERECHO	Indicador	- Existencia en el sistema legal de acciones sencillas y rápidas para la protección de derechos sociales. Tipo y características. - Existencia en el sistema legal de acciones de protección cautelar o preventiva para evitar daños irreparables en derechos sociales. Tipo y características. - Existencia de requisitos de legitimación procesal o standing para interponer este tipo de acciones - Legitimación para actuar en representación de grupos o colectivos afectados por la vulneración de un derecho social (Ejemplo en materia ambiental, usuarios y consumidores, otros derechos colectivos). Alcance y límites. - Legitimación de los sindicatos para accionar en representación de los trabajadores en conflictos individuales o colectivos. Alcance y límites. - Legitimación de los terceros para presentar alegatos como *amicus curiae* en este tipo de casos. Alcance y límites - Existencia de acciones populares. Alcance y límites - Existencia de procedimientos o acciones especiales de protección de interés público. Características, concepto de interés público (y si contempla derechos sociales) y límites.	- Plazo promedio de duración de las acciones de tutela de derechos sociales. - Existencia de un plazo máximo de duración legal de este proceso. Consígnelo. - Plazo promedio de duración de las acciones o medidas de índole cautelar. - Existencia de un plazo máximo de duración legal de este proceso. Consígnelo. - Estadísticas judiciales disponibles sobre cantidad y eficacia de este tipo de acciones en el sistema de justicia nacional y estadual.	
	Señales de progreso		- Existencia de estudios sobre eficacia de las acciones mencionadas. Principales resultados.	
CONTEXTO FINANCIERO BÁSICO Y COMPROMISOS PRESUPUESTARIOS	Indicador	- Costo aproximado de las acciones de protección y cautelares estimando gastos y costas	-Existencia de medidas o políticas públicas para reducir el costo del litigio de interés público en derechos sociales. Principales características y ámbito de aplicación.	
	Señales de progreso	- Cuadro comparativo del salario de los jueces de tribunales sociales (si existieran) con otros jueces de igual rango de otros fueros. Por sexo.		
CAPACIDADES ESTATALES	Indicador	- Existencia de agencias públicas, defensorías del pueblo, defensorías oficiales, ministerio público, etc. legitimadas para actuar en representación de intereses colectivos o grupos afectados por la violación de sus derechos sociales. Alcance y límites. - Tipo de remedios judiciales que pueden ser adoptados por los jueces o tribunales en acciones colectivas: i) sentencias declarativas, ii) de reenvío o iii) remedios de índole estructural -Existencia de procedimientos abiertos y audiencias públicas en los procedimientos judiciales sobre las acciones de protección mencionadas. Alcance y límites.	- Políticas o medidas que favorezcan el litigio de interés público de derechos sociales. Características, alcance y principales resultados. - Medidas para favorecer la actuación de organizaciones no gubernamentales que desarrollan litigio de interés público de derechos sociales, como organizaciones ambientales, de usuarios, de derechos humanos, justicia y genero, defensa de pueblos indígenas. Alcance y límites. - Programas de capacitación de jueces y operadores judiciales sobre derecho internacional de derechos humanos; sobre acciones judiciales colectivas, sobre litigio de interés público. Características, frecuencia, contenidos.	
	Señales de progreso			

Elimina la filigrana digital ahora

Elimina la filigrana digital ahora

C. Acceso a la información y participación

77. Un tercer tema transversal para los indicadores de progreso se concentra en el acceso a la información y a la participación de la sociedad civil en las políticas públicas y sociales.

78. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ha precisado que es una obligación estatal la de producir bases de información a partir de las cuáles sea posible la validación de indicadores y, en general, el acceso a muchas de las garantías cubiertas por cada derecho social. Esta obligación es entonces fundamental para la exigibilidad de estos derechos.

79. La divulgación de información en una sociedad democrática habilita a los ciudadanos a controlar las acciones de gobernantes a quienes ha confiado la protección de sus intereses. Se deriva de ello que existe una obligación positiva de parte del Estado de brindar esa información a los ciudadanos y las ciudadanas, especialmente cuando se encuentra en su poder y no existen otros medios para acceder a ella. Ello sin perjuicio de las limitaciones excepcionales que se establezcan previamente en la ley, con respeto de los principios de proporcionalidad y necesidad.

80. El adecuado *acceso a información pública* es una herramienta clave para la participación ciudadana en las políticas públicas que implementan derechos consagrados en el Protocolo. De allí que es necesario contar con un caudal de información disponible que brinde elementos para la evaluación y fiscalización de esas políticas y decisiones que los afectan directamente. Paradójicamente pese a que la mayoría de los países de la región han ratificado los principales instrumentos internacionales que consagran derechos civiles, muy pocos cuentan con leyes de acceso a la información pública y normas internas capaces de superar los estándares jurídicos mínimos sobre este tema.

81. Recientemente se han elaborado valiosos documentos que procuran fijar el alcance del derecho fundamental de acceder a información en poder del Estado, consagrado en el derecho internacional de los derechos humanos. Es importante el que ha elaborado la Relatoría para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a partir del artículo 13 de la Convención Americana, pues sirve como parámetro al que deberían ajustarse las leyes sobre acceso a la información de los países de la región. Allí se establece que el derecho de acceso debe ser garantizado por los Estados, de modo que no puede ser limitado o restringido salvo por razones excepcionales que serán examinados bajo un criterio estricto. El principio es entonces la publicidad de la información pública, y la confidencialidad será la excepción de interpretación estricta. También se señala que el Estado no está sólo obligado a respetar el derecho permitiendo el acceso a archivos y bases de datos, sino que tiene una obligación positiva, de producir información en determinados circunstancias. En algunos casos se han establecido supuestos de obligación de producción de información vinculados al ejercicio de derechos de sectores excluidos o históricamente discriminados[43]. También se señala la obligación de los Estados de fijar regímenes legales que aseguren el ejercicio de este derecho, que deben cumplir algunos requisitos mínimos: partir del principio de la máxima apertura de la información, la presunción de publicidad respecto a reuniones y documentos claves, definiciones amplias sobre el tipo de información que es accesible, plazos cortos y costos razonables, revisión independiente de los rechazos de las solicitudes de información,

[43] La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Belem do Para) establece la obligación del Estado de "garantizar la investigación y recopilación de estadística y demás información pertinente sobre las causas, consecuencias y frecuencia de la violencia contra la mujer, con el fin de evaluar la eficacia de las medidas para prevenir, sancionar y eliminar la violencia contra la mujer y de formular y aplicar cambios que sean necesarios", artículo 8 inc. H. Se trata como vemos de una obligación de producción de información clara y exigible como derecho.

Elimina la filigrana digital ahora

sanciones por no cumplir con proporcionar la información solicitada y un procedimiento adecuado para fijar las excepciones al acceso[44].

82. Una estrategia exitosa para mejorar la adecuación y pertinencia de las políticas y servicios en el área social y por consiguiente la realización progresiva de los derechos sociales, consiste en asegurar a la sociedad civil, a las organizaciones no gubernamentales con experiencia y recursos técnicos, y a aquellas que representan la organización social de los propios sectores destinatarios de las políticas y servicios, una voz en la elaboración e implementación de las diversas estrategias públicas. Mecanismos con la elaboración participada de normas, las audiencias públicas, los consejos consultivos, el presupuesto social participativo, resultan vías intentadas en varios países del continente para canalizar esa participación. También se considera una práctica adecuada para mejorar la transparencia y rendición de cuentas, lograr mayores espacios de participación social en los mecanismos de evaluación, fiscalización y de responsabilidad. En este documento se sugieren algunos indicadores y señales para medir niveles o grados de participación social en estos procesos.

83. Tal como se ha señalado, el monitoreo de los derechos consagrados en el Protocolo corre a partir de la fecha de ratificación de dicho instrumento por parte del Estado. De esta forma los indicadores y señales de progreso en materia de acceso a la información pública y a la participación serán considerados a partir de dicho período de tiempo y en la extensión que se señala a continuación.

pdfelement

[44] Relatoría para la libertad de expresión, "Acceso a la información pública en las Américas. Aportes de la Relatoría para la libertad de expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos", p. 12. En este documento además se hace una reseña de las discusiones sobre reformas legislativas en la materia en América. Ver también Article XIX, *The Public's Right to Know: Principles on Access to Information Legislation* (June 1999), disponible en http: www.article19.org/docimages/. *The Johannesburg Principles on National Security, Freedom of Expression and Access to Information*" (November 1996), disponible en http: www.article19.org/docimages/311. Kate Doyle, "*Freedom of Information in Mexico*", 2 May 2002, disponible en http: www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB68. Toby Mendel, "Freedom of Information as an Internationally Protected Human Rights", Article 19, 2000, en www.article19.org. "La información como herramienta para la protección de los derechos humanos", CELS, 2004, y Conferencia Estadística de las Américas, http://www.eclac.cl/deype/cea/cea/index.htm.

Acceso a información y participación

Acceso a la Información		ESTRUCTURALES	PROCESOS	RESULTADOS
RECEPCION DEL DERECHO	Indicador	- Existencia de una ley o disposiciones administrativas que fije el derecho de acceso a la información pública. Alcances y competencias jurisdiccional, territorial y temática. - Características del Sistema estadístico nacional y provinciales, regionales o locales. Cobertura jurisdiccional, territorial y temática. - Existencia de las siguientes fuentes de información estadística: a) Censo Nacional de Población y Vivienda b) Censo Nacional Agropecuario c) Censo Nacional Económico d) Encuestas Permanentes de Hogares e) Encuesta de Gasto en los Hogares f) Encuesta de migrantes y grupos étnicos, refugiados, solicitantes de asilo, desplazados internos y apátridas g) Encuestas de violencia h) Encuestas de uso del tiempo i) Encuesta de condiciones de vida j) Módulos específicos sobre migrantes, afrodescendientes, indígenas en alguno o en todos los anteriores. j) Otros, cuáles -En todos los casos consignar cobertura muestral, periodicidad, disponibilidad, organismo responsable, jurisdicciones responsables.	- Tipo de información que provee el sistema estadístico del país desagregada por sexo, etnia, lengua, condición socioeconómica, nacionalidad, condición jurídica (estatuto de refugiado o apátrida) jurisdicción (provincial, local) otras. - Regularidad en los Censos y encuestas. Consignar períodos de realización - Existencia de indicadores de género por tipo de fuentes de información y cobertura (poblacional, territorial, temática). - Existencia de fuentes de información y de datos de diferencias raciales y culturales. Cobertura, frecuencia, características. - Existencia de información consignada por división política y administra y/o por regiones. Alcance y límites. - Existencia de acciones intersectoriales e interinstitucionales de funcionamiento del sistema de información (para usuarios y para el Estado). Alcance y límites.	- Indicadores sobre difusión de los microdatos de censos o encuestas; - Número de accesos a bases de datos en línea por jurisdicción
	Señales de progreso		- Medios por los que el Estado comunica a la población avances, cambios y/o políticas sociales: a) campañas de difusión del gobierno b) campañas de difusión y acción de organismos de la sociedad civil, c) acciones comunales d) prensa escrita e) prensa radial o televisiva f) otros medio de comunicación g) cartas personalizadas d) otros	

Elimina la filigrana digital ahora

CONTEXTO FINANCIERO BÁSICO Y COMPROMISOS PRESUPUESTARIOS	Indicador	- Presupuesto de los organismos de estadísticas y/o áreas estadísticas de cada Ministerio. - Presupuesto destinado a recolección y producción de información en otros ámbitos del Estado.		
	Señales de progreso			
CAPACIDADES ESTATALES	Indicador	- Existencia de mecanismos (formales o informales) de coordinación para la recolección de información estadística entre las distintas jurisdicciones. Alcances y límites. - Existencia de organismos de control de los institutos estadísticos. Alcance y límites.	- Número de acciones e intervenciones de auditorías internas para la verificación de cumplimiento de la producción de información estadística - Número de denuncias recibidas por falta de acceso o disponibilidad de información pública.	
	Señales de progreso	- Producción por parte del Estado, en alguna de sus dependencias, de estudios o investigaciones cualitativas. Características, alcance y límites.	- Capacitación del personal dedicado a la producción de estadísticas. Características, frecuencia, agentes y organismos comprendidos.	
Acceso a la Participación				
RECEPCIÓN DEL DERECHO	Indicador	ESTRUCTURALES	PROCESOS	RESULTADOS
		- Existencia de una ley o disposiciones administrativas que fije el derecho de participación en los asuntos públicos. Alcances y competencias jurisdiccional, territorial y temática. - Existencia de algunos de los siguientes mecanismos de participación social: i) elaboración participada de normas; ii) audiencias públicas. iii) consejos o órganos consultivos de políticas o servicios sociales. iv) consejos económicos y sociales. v) consejos de usuarios y consumidores. - Existencia de medidas legislativas o de otra índole que favorecen la organización de los usuarios y beneficiarios de servicios y políticas sociales. -Existencia de medidas legislativas o de otra índole que favorecen la formación	Respecto de las políticas, programas o servicios informados indique si se implementaron procesos de consulta y participación social. Alcance de esos procesos. - Existencia de jurisprudencia relevante que reconozca los derechos de participación y consulta de pueblos indígenas. - Existencia de jurisprudencia relevante sobre derecho de participación y consulta en materia ambiental y de usuarios y consumidores.	

Elimina la filigrana digital ahora

		de organizaciones no gubernamentales en el campo del desarrollo y las políticas y servicios sociales. -Reconocimiento en el sistema legal del derecho a la consulta de los pueblos indígenas. - Incorporación al ámbito interno del Convenio 169 de la OIT. Su operatividad.		
	Señales de progreso		Evaluaciones sobre nivel de participación social en las políticas y servicios sociales informados.	
CONTEXTO FINANCIERO BÁSICO Y COMPROMISOS PRESUPUESTARIOS	Indicador	- Existencia de un proceso de elaboración participativa del presupuesto directa o indirectamente destinado al área social. - Existen mecanismos para que las orgs y ciudadanos puedan participar del proceso de elaboración, aprobación e implementación del presupuesto destinado al área social		
	Señales de progreso			
CAPACIDADES ESTATALES	Indicador	- Existencia de agencias públicas que promuevan políticas de participación ciudadana en especial en las políticas y servicios sociales.	Alcance y cobertura de los programas y estrategias de promoción de la participación ciudadana.	
		Señales de progreso		

Elimina la filigrana digital ahora

Elimina la filigrana digital ahora

V. DERECHOS PROTEGIDOS. LINEAMIENTOS PARA SU MONITOREO

80. La CIDH sugiere algunos lineamientos para la evaluación del proceso de implementación del derecho a la seguridad social y el derecho a la salud (artículos 9 y 10 del Protocolo). La selección de estos derechos obedece a la experiencia recogida por la CIDH en su sistema de casos sobre estos derechos sociales y los desarrollos de estándares en el sistema de Naciones Unidas. Los indicadores ofrecidos en esta sección pueden ser considerados para la elaboración de los indicadores de progreso que correspondan a los demás derechos del Protocolo.**.

A. Derecho a la Seguridad Social

81. En materia de seguridad social, el artículo 9 del Protocolo señala que *"Toda persona tiene derecho a la seguridad social que la proteja contra las consecuencias de la vejez y de la incapacidad de que la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa. En caso de muerte del beneficiario, las prestaciones de seguridad social serán aplicadas a sus dependientes. Cuando se trate de personas que se encuentran trabajando, el derecho a la seguridad social cubrirá al menos la atención médica y el subsidio o jubilación en casos de accidentes de trabajo o de enfermedad profesional y, cuando se trate de mujeres, licencia retribuida por maternidad antes y después del parto"*.

82. En primer lugar, el concepto rector en materia de seguridad social es el de *contingencia*, que refiere a un acontecimiento o hecho futuro que, en caso de producirse, acarrea consecuencias dañosas para el individuo. Es, por lo tanto, un acontecimiento futuro - con un alto grado de probabilidad que se produzca- que lleva a la necesidad de proteger al individuo, o a un grupo de individuos, ante dicha eventualidad.[50]

83. La protección de la seguridad social comienza a actuar, una vez configurada la contingencia, la cual produce como efecto que una persona, o los miembros de su familia, o uno y otros, resulten desfavorablemente afectados, en su nivel de vida, ya sea como consecuencia de un aumento en el consumo, o una disminución o supresión de los ingresos.

84. Las contingencias se clasifican, en la mayoría de las legislaciones de los países de América Latina y el Caribe en tres tipos: i) *contingencias patológicas*: aquellas situaciones que deben protegerse ante la eventualidad de que el individuo contraiga una enfermedad (seguro de salud), accidente o enfermedad del trabajo (pensiones por invalidez o enfermedad); ii) *contingencias socio-económicas:* son aquellos recaudos que se toman ante la eventualidad de la pérdida de ingresos (jubilación o pensión) o la falta de trabajo (seguro de desempleo) , o en razón de la "expansión de la familia" como el caso de nacimiento de hijos/as, matrimonio, (asignaciones familiares); iii) *contingencias biológicas*: agrupan a aquellas precauciones que se toman en la vida activa para asegurar la protección de los derechohabientes (pensión para el cónyuge supérstite o hijos menores),

---

** En las observaciones remitidas durante el período de consulta a este documento por la Comisión Internacional de Juristas (CIJ) y por el gobierno de Colombia, se sugiere que en cada uno de los derechos seleccionados los indicadores de resultado a elegir deben reflejar como mínimo aquellos componentes de los derechos expresamente previstos en el texto del tratado, y susceptibles de ser traducidos en términos cuantitativos, particularmente –y como mínimo- en indicadores de resultado. A su vez, el objetivo que se persigue es que a partir de todos y cada uno de los indicadores consignados como de las señales de progreso cualitativas, relacionándolos a su vez con los ejes transversales propuestos, de modo de vincular políticas, acciones del Estado o la ausencia de éstas, en relación a los objetivos de cumplimiento del Protocolo y del propio modelo de desarrollo adoptado por cada Estado.

[50] Laura Pautassi "El derecho a la seguridad social. Una aproximación a América Latina", En: Abramovich, V.; Añón, M.; Courtis, C. (comps.), *Derechos Sociales: instrucciones de uso*. Doctrina Jurídica Contemporánea, México, Fontamara Ediciones, 2003.

Elimina la filigrana digital ahora

en caso de muerte (gastos de sepelio), o una pensión para aquellos no trabajadores/as carentes de recursos (pensiones graciables o no contributivas).

85. Es decir, en todos los casos, lo "protegido" es aquello que, en caso de ausencia, se entiende como privación. Por ello la contingencia está ligada indisolublemente con la carencia -en el concepto más tradicional de la Seguridad Social-, o al estado de necesidad de esta persona -en la visión actual. En cualquiera de los casos, debe ligarse a la protección –cobertura- es decir, su superación.

86. Con el desarrollo del derecho a la seguridad social, se fueron diseñando mecanismos para la efectiva percepción del beneficio, quedando comprendidos los trabajadores/as dependientes y en algunos casos su grupo familiar. Para los no asalariados la cobertura resultó reducida a ciertas y determinadas contingencias, aunque en la mayoría de los casos, la protección se presenta como consecuencia de adhesión voluntaria. Es decir, el principio de la universalidad no ha sido suficientemente desarrollado, permaneciendo como requisito indispensable acreditar ciertas circunstancias para acceder a ellas.[47]

87. Estas particularidades se encuentran contempladas en el Protocolo, desde el momento que el mismo incorpora la diferencia de cobertura entre los trabajadores asalariados y quienes no tienen un empleo remunerado. A ello debe adicionarse, que como consecuencia de las reformas producidas en los países de la región durante la década pasada, cada uno de las formas de organización de la seguridad social en cada país han sufrido transformaciones de importancia significativa, especialmente en términos de acceso, cobertura y derechos relacionados.

88. En rigor, los indicadores además de procurar registrar los grados de realización del derecho y las condiciones de acceso al mismo, se proponen captar con mayor detalle las transformaciones acontecidas en los sistemas de responsabilidad, a fin de identificar en cabeza de quien se mantiene la garantía de cobertura de la seguridad social. Esto es, si sigue siendo el Estado el principal garante –y proveedor- o si la responsabilidad central se ha trasladado a los particulares, a través de formas de aseguramiento específico y privado. Estos últimos sistemas sólo preservan en las legislaciones domésticas para el Estado un rol de protección o incluso responsabilidades menos claras o aún más atenuadas en algunos marcos legales. Estas circunstancias se consideran relevantes para el trabajo de supervisión de cumplimiento del Protocolo.

[47] Sintetizando, los sujetos protegidos serían todos aquellos comprendidos en el campo de aplicación del sistema, o de los regímenes especiales (profesionales, etc.) son potenciales acreedores de las prestaciones establecidas, las cuales se hacen efectivas a partir de producido el evento y siempre y cuando reúnan las condiciones exigidas (edad, enfermedad, etc). Pero para ser beneficiario/a no basta estar comprendido dentro del campo de aplicación de estos regímenes, sino que siempre se requiere cumplir con los requisitos legales para acceder a la condición de beneficiario. Estos requisitos pueden referirse a la objetivación de la contingencia, -determinado grado de invalidez- o cumplir con recaudos legales -estar casado- o bien hallarse relacionado con la autoridad administrativa y financiera del régimen que se trate -antigüedad en la afiliación o mínimo de aportes-. Claramente no es un sistema de acceso incondicional a los ciudadanos/as.

DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL		ESTRUCTURALES	PROCESOS	RESULTADOS
RECEPCIÓN DEL DERECHO	Indicador	- Fecha de ratificación por parte del Estado de los siguientes Tratados internacionales que reconocen el derecho a la seguridad social: a) PIDESC. Protocolo de San Salvador b) CEDAW. Protocolo Facultativo c) Convenios OIT (33, 35, 38, 39, 40, 48, 67, 70, 71, 102, 118, 128, 131, 136, 137, 167, 168, 183 entre otros) d) Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967 e) Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954 - Reconocimiento en la Constitución Política del Estado del derecho a la seguridad social. Alcance y cobertura. - Legislación específica que contempla el derecho a la seguridad social: a) Código de seguridad social, b) Capítulos o títulos especiales en el Código de Trabajo; c) Conjunto de leyes y normativas dispersas, d) Normas de negociación colectiva e) Otras normas, Cuáles?	- Forma de organización del sistema de seguridad social por tipo de cobertura: para asalariados y grupo familiar, para los no asalariados y otras situaciones, para desempleados, por sexo, por nacionalidad, condición jurídica (estatuto de refugiado o apátrida) por jurisdicción y condiciones de acceso. - Condiciones y requisitos para el acceso y cobertura a la seguridad social a grupos no formalizados en el mercado de trabajo. Alcance y condiciones. - Evolución de la cobertura de contingencias por tipo y grado de cobertura, población cubierta, condiciones de acceso al derecho. - Programas de cobertura de prestaciones sociales para trabajadores informales. Cobertura, tipo de prestaciones y jurisdicciones comprometidas. - Cobertura específica de contingencias para adultos mayores sin ingresos o sin aportes suficientes. Características, alcance, requisitos de acceso, montos. - Número de informes y acciones específicas que el Estado a presentado a los órganos de supervisión internacional en relación con el derecho a la seguridad social - Número de contrainformes presentados por la sociedad civil a los a los órganos de supervisión de los tratados en materia de seguridad social.	- Brechas en la jubilación (pensión) por grupo de edad - Brechas de aportantes efectivos por sexo y edad
	Señales de progreso	- Número de organizaciones de la sociedad civil registradas que participan en la promoción y la protección del derecho a la seguridad social - Reconocimiento de sistemas de salud indígena	- Existencia de evaluaciones de la satisfacción de los usuarios y de las usuarias sobre la cantidad y calidad de la cobertura vigente en materia de seguridad social.	

Elimina la filigrana digital ahora

CAPACIDADES ESTATALES	Indicador	- Naturaleza jurídica de los organismos que gestionan la seguridad social: ▪ públicos ▪ privados ▪ mixtos ▪ sindicales ▪ Otros. De qué tipo. - Tipo de prestaciones que brindan y población cubierta	- Porcentaje de la población con acceso a la cobertura de contingencias sociales. - Número de afiliados a planes de seguro social en calidad de cotizantes o beneficiarios, por edad, sexo, por nacionalidad, condición jurídica (estatuto de refugiado o apátrida) y categoría ocupacional. - Número de trabajadores cubiertos ante accidentes de trabajo por sexo, edad, por nacionalidad, condición jurídica (estatuto de refugiado o apátrida) categoría ocupacional y rama de actividad. - Evolución de los accidentes de trabajo por tipo de cobertura, edad, sexo, por nacionalidad, condición jurídica (estatuto de refugiado o apátrida) y rama de actividad. - Cantidad de pensiones por invalidez otorgadas en el último año por sexo, por nacionalidad, condición jurídica (estatuto de refugiado o apátrida) y lugar de residencia.	- Porcentaje de población no cubierta en materia de seguridad social, por edad, por nacionalidad, condición jurídica (estatuto de refugiado o apátrida) condición de actividad, etnia. -Brecha entre cobertura previsional pública y privada
	Señales de progreso	- Existencia de políticas públicas de inclusión de los no afiliados al sistema de seguridad social	- Existencia de mecanismos institucionales que promueven la inclusión de grupos sin cobertura en seguridad social	
CONTEXTO FINANCIERO BÁSICO Y COMPROMISOS PRESUPUESTARIO	Indicador	- Formas de financiamiento del Sistema de seguridad social: ▪ Porcentaje de aportes (cotizaciones) a cargo de los empleadores y porcentaje a cargo de los trabajadores/as formales ▪ Porcentaje de financiamiento del Estado. - Relación entre los aportes (cotizaciones) y el salario mínimo - Porcentaje de la administración del sistema otorgado a empresas privadas. Descripción - Existencia de Fondos de Solidaridad. Descripción - Utilización de fondos extrapresupuestarios para financiar el sistema o su déficit. Consigne si proviene de créditos de organismos internacionales; endeudamiento, reservas, otros, cuáles.	- Porcentajes de Gasto Público Social asignado a seguridad social por zonas geográficas en un país (urbano/rural) y por regiones o provincias - Financiamiento de la licencia por maternidad, a cargo de: i) El sistema de seguridad social en su totalidad; ii) el empleador en su totalidad; iii) otras formas, cuáles. - Existencia de una base de actualización de las prestaciones en seguridad social. Sobre que parámetros. - Existencia de mecanismos para considerar la brecha salarial entre varones y mujeres a los efectos provisionales. Descripción. - Existencia de mecanismos para compensar la disparidad de ingresos y de prestaciones entre diversas zonas o regiones geográficas de un país. Describirlos	- Brecha salarial entre varones y mujeres y su efecto sobre el sistema de seguridad social - Tipo de enfermedades incapacitantes por sexo, tipo de actividad y edad.
	Señales de progreso	-Existencia estimaciones del costo fiscal de las reformas provisionales. Descripción		

Elimina la filigrana digital ahora

IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN	Indicador	- Condiciones y requisitos de acceso al sistema de seguridad social - Condiciones y requisitos para el acceso al sistema para indígenas y afrodescendientes, refugiados, solicitantes de asilo y apátridas - Condiciones y requisitos para el acceso al sistema para trabajadoras del servicio doméstico. - Condiciones y requisitos para el acceso al sistema para trabajadores/as rurales.	- Las prestaciones de seguridad social se establecen sobre la misma base de cálculo para varones y mujeres. Describir - Tipo y formas de utilización de tablas actuariales en el cálculo del beneficio previsional (haber de la pensión). - En caso de divorcio, las asignaciones familiares son entregadas a quien tiene la tenencia (en caso de menores) - Existencia de algún mecanismo de inclusión de quienes realizan trabajo reproductivo o doméstico en la cobertura de contingencias.	- Porcentaje de beneficiarios de una pensión o jubilación por sexo y edad - Porcentaje de derecho-habientes que perciben una pensión o subsidio por sexo y por edad. - Porcentaje de migrantes, refugiados, solicitantes de asilo y apátridas con cobertura de seguridad social - Porcentaje de trabajadores y trabajadoras rurales con cobertura de seguridad social
	Señales de progreso			
ACCESO A INFORMACIÓN Y PARTICIPACIÓN	Indicador	- Existencia de información estadística en materia de seguridad social por sexo, étnia, edad, nacionalidad, condición jurídica (estatuto de refugiado o apátrida) cobertura pública o privada, distribución territorial - Existencia de encuestas que midan las especificidades de las contingencias (por género, por etnia, por nacionalidad, condición jurídica (estatuto de refugiado o apátrida)	- Frecuencia de los informes enviados a los cotizantes de los sistemas previsionales, ya se trate de cuenta de capitalización individual o de régimen público de reparto. - Registro de estadísticas de accidentes de trabajo por parte del Estado. Metodología, periodicidad y cobertura. - Medidas preventivas en materia de prevención en accidentes de trabajo. Competencia estatal o privada. Descripción.	
	Señales de progreso	- Existencia de campañas de difusión sobre los derechos a la seguridad social. Responsabilidad estatal, frecuencia y población objetivo. - Acciones sindicales de difusión de garantías de derechos de seguridad social a los trabajadores. Frecuencia y cobertura.	- Provisión de información sobre sus derechos a los receptores de formas de cobertura graciable o no contributiva. Alcances y límites.	

ACCESO A LA JUSTICIA	Indicador	- Existencia de instancias pre-judiciales para radicar denuncias en materia de incumplimiento de obligaciones vinculadas al derecho a la seguridad social. Ámbito jurisdiccional y competencias. - Existencia de órganos estatales de supervisión y funcionamiento de los sistemas privados de prestaciones en seguridad social. Descripción, funciones y competencias. - Existencia de instancias de denuncias para afiliados a los sistemas de capitalización individual. Descripción, competencias y funciones.	- Número de denuncias relativas al derecho a la seguridad social recibidas, investigadas y resueltas por la institución nacional de derechos humanos u otros mecanismos administrativos. - Competencias y facultades de fiscalización del estado sobre el manejo de fondos de capitalización individual por entidades privadas. Alcances y límites. -Número de decisiones judiciales que otorgan cobertura de contingencias en seguridad social.	

Elimina la filigrana digital ahora

			- Número de denuncias que han hecho lugar a cobertura de seguridad social para los trabajadores informales. -Número de acciones judiciales presentadas y resueltas por denegatoria de una pensión no contributiva.	
	Señales de progreso			

pdfelement

Elimina la filigrana digital ahora

Elimina la filigrana digital ahora

B. Derecho a la salud

89. El artículo 10 del Protocolo de San Salvador expresa en relación con este derecho que: *"Toda persona tiene derecho a la salud, entendida como el disfrute del más alto nivel de bienestar físico, mental y social. Con el fin de hacer efectivo el derecho a la salud los Estados partes se comprometen a reconocer la salud como un bien público y particularmente a adoptar las siguientes medidas para garantizar este derecho: a) La atención primaria de la salud, entendiendo como tal la asistencia sanitaria esencial puesta al alcance de todos los individuos y familiares de la comunidad; b) La extensión de los beneficios de los servicios de salud a todos los individuos sujetos a la jurisdicción del Estado; c) La total inmunización contra las principales enfermedades infecciosas; d) La prevención y el tratamiento de las enfermedades endémicas, profesionales y de otra índole; e) La educación de la población sobre la prevención y tratamiento de los problemas de salud, y f) La satisfacción de las necesidades de salud de los grupos de más alto riesgo y que por sus condiciones de pobreza sean más vulnerables"*.

90. El Protocolo hace referencia a la satisfacción del derecho en un contexto de desarrollo de un sistema de salud, que por básico que sea, debe garantizar el acceso al sistema de Atención Primaria en Salud (APS) y el desarrollo progresivo de un sistema con cobertura para toda la población del país. A su vez, otorga especial atención a la atención de grupos vulnerables o en situación de pobreza.

91. El derecho a la salud cuenta con mayor cantidad de instrumentos de medición, especialmente cuantitativos, al mismo tiempo que al mismo tiempo que a ese derecho se refieren tres de los ODM (sobre mortalidad infantil, mortalidad materna y VIH/SIDA, paludismo y otras enfermedades) y para el cual existe información en la mayoría de los países de la región. En estos casos, queda a voluntad del Estado informante, la posibilidad de conjugar los avances en términos de los ODM con los indicadores aquí sugeridos[**].

92. En función de dicho desarrollo, a los efectos de monitorear el proceso de implementación en términos del alcance del contenido del Protocolo se incluyen a continuación los principales indicadores (estructurales, de proceso y de resultados) como también las señales de progreso cualitativas. Una vez más, cabe señalar que deben considerarse como indicativos en un proceso mayor de incorporación de nuevas indicadores y señales mas precisas.

93. Asimismo se han incorporado en el cuadro indicadores sobre los temas transversales, de modo de que se logre visualizar la importancia de los mismos y la posibilidad de combinar cuadros autónomos para el conjunto de derechos del Protocolo, como los que se exponen en la primera parte de este documento, con la desagregación de la información respectiva a los temas transversales en los cuadros de indicadores de derechos específicos.

[**] En la respuesta a la consulta sobre el presente documento, la OPS manifestó que además de los ODM como instrumento de medición, deberían incluirse todas las resoluciones que en materia del derecho a la salud y en especial la atención primaria en salud y protección de grupos vulnerables son discutidas y aprobadas por los Estados Miembros de la OEA en el Consejo Directivo y/o Conferencia Sanitaria Panamericana de la OPS en el contexto de la Constitución de la OMS. Señala al efecto, que es crucial ofrecer a los Estados, la sociedad civil y las agencias especializadas interamericanas la posibilidad de medir el derecho a la salud de acuerdo a los lineamientos que surgen de la OPS/OMS como agencia interamericana que tiene a su cargo la salud pública en el hemisferio y que consta de numerosas oficinas encargadas de monitorear el cumplimiento de los Estados con medidas necesarias para proteger el derecho a la salud física y mental de los grupos más vulnerables.

DERECHO A LA SALUD		ESTRUCTURALES	PROCESOS	RESULTADOS
RECEPCIÓN DEL DERECHO	Indicador	- Ratificación del Estado de los siguientes Tratados internacionales que reconocen el derecho a la salud. Consignar fecha: a) PIDESC. Protocolo de San Salvador b) CEDAW. Protocolo Facultativo c) CDN d) CIEDR - Reconocimiento en la Constitución Política del Estado el derecho a la salud. Alcance. - Para los Estados Federales: reconocimiento y garantías del derecho a la salud en las constituciones provinciales. - Formas y normativa de organización del sistema de salud (público, privado, seguros de salud). Describa y especifique.	- Número de informes y acciones específicas que el Estado ha presentado a los órganos de supervisión internacional en relación con el derecho a la salud - Número de contrainformes presentados por la sociedad civil a los órganos de supervisión de los tratados. - Existencia de programas que otorgan prioridad a sectores vulnerables para servicios de salud. Alcance, cobertura poblacional y territorial, financiamiento. - Porcentaje estimado de nacimientos, defunciones y matrimonios inscritos mediante un sistema de registro civil	- Esperanza de vida por zonas geográficas de un país - Tasa de mortalidad por sexo y por grupo de edad - Tasa de mortalidad por sexo debido a accidentes, homicidios o suicidios - Porcentaje de la población con acceso a agua potable. - Porcentaje de personas con acceso a servicios de saneamiento básico - Cantidad de partos atendidos por profesionales - Porcentaje de mujeres en edad reproductiva con anemia
	Señales de progreso	- El sistema de salud responde a criterios de universalidad o de focalización. Justifique. - Existencia de instancias o acuerdos a nivel país en relación a la organización y funcionamiento del sistema de salud. Describir - Número de organizaciones de la sociedad civil registradas que participan en la promoción y la protección del derecho a la salud. Alcance y cobertura territorial y poblacional.	- Existencia de estudios de satisfacción de los usuarios y de las usuarias sobre la cantidad y calidad de los servicios de salud. Principales resultados	
CAPACIDADES ESTATALES	Indicador	- Existencia de documentos oficiales que reconozcan el concepto básico de atención primaria de salud integral y universal. Consignarlos. - Existencia de una política nacional sobre medicamentos, incluidos los medicamentos genéricos. Alcance, cobertura poblacional y territorial, mecanismos de funcionamiento. - Cantidad de médicos/as por habitantes - Cantidad de enfermeras/os por habitante.	- Los servicios de salud se encuentran funcionando con cobertura universal o solo satisfacen la demanda. Justifique - Porcentaje de la población con acceso estable a medicamentos esenciales y/o genéricos - Existencia de disparidades público-privadas significativas en el gasto y cobertura en salud. Justifique - Porcentaje de servicios de salud públicos subcontratados a compañías privadas o a ONG's	- Cobertura de los programas de atención primaria en salud - Cobertura de programa de asistencia a adultos mayores. - Tasa de utilización de los servicios - Número de afiliados a planes de seguro de salud en calidad de cotizantes o beneficiarios.

Elimina la filigrana digital ahora

			- Densidad del personal profesional y auxiliar por cantidad de camas de hospital	- Proporción de médicos para la población en áreas rurales comparadas con las urbanas. -Egresos hospitalarios según causas por sexo y edad
	Señales de progreso	- Gestión de asistencia técnica y financiera internacional en el área de salud. Intervenciones montos, finalidades y organismos solicitantes. - Existencia de estudios de percepción acerca de la accesibilidad al sistema de salud.	- Desde el Estado, se han diseñado mecanismos institucionales que promueven la participación de la población en la toma de decisiones en el sector público de salud. Describir - Se garantiza a toda la población el acceso adecuado a la atención de salud en condiciones adecuadas de oportunidad, calidad y dignidad independientemente de su capacidad de pago. Justificar	
CONTEXTO FINANCIERO BÁSICO Y COMPROMISOS PRESUPUESTARIOS	Indicadores	- El sector salud se financia: ▪ únicamente con recursos presupuestarios. Consigne porcentaje del Gasto Público Social destinado a salud ▪ Con recursos extrapresupuestarios. Fuente de financiamiento, montos, periodos. - Existen incentivos, deducción de impuestos (incentivos fiscales) y subsidios para el sector privado de la salud. Monto, alcance y requisitos de acceso- - Existencia de incentivos estatales a la industria farmacéutica privada. Cantidad, monto, requisitos.	- Gasto Público per cápita en atención a la salud -Distribución del Gasto Público Social en salud por zonas geográficas en un país /urbano/rural y por regiones o provincias - Porcentaje de recursos destinados a la capacitación de recursos humanos en salud	- Porcentaje promedio de ingresos del hogar gastados en salud
	Señales de progreso			
IGUALDAD	Indicadores	- Regulación del aborto. Casos, alcance, prohibiciones. - Existencia de una ley o política nacional para los discapacitados físicos y mentales. Alcance y cobertura. - Reconocimiento de los derechos sexuales y reproductivos. Consignar los instrumentos jurídico-normativo y su alcance. - Existencia y disponibilidad de servicios de salud mental por distribución territorial.	- Estimaciones de abortos inducidos, por edad, lugar de residencia (urbano o rural) y condiciones socioeconómicas de la mujer embarazada. - Porcentaje de la población que utiliza sistemas indígenas o alternativos de atención de la salud - Existencia e implementación de programas de salud sexual y reproductiva. Alcances y cobertura. - Porcentaje de niños y niñas cubiertos por programas nutricionales. - porcentaje de niños y niñas que reciben asistencia en salud perinatal y hasta los cinco años.	- Tasa de mortalidad materna - Distribución de la mortalidad materna según causas por grupos de edad - Porcentaje de discapacitados físicos o mentales que tienen acceso a servicios de instituciones públicas o sociales - Tratamiento en servicios comunitarios de situaciones de discapacidad - Tasa de mortalidad perinatal - Porcentaje de niños menores de 5 años con un peso inferior al normal - Porcentaje de niños nacidos con peso inferior a 2.5 kg.

Elimina la filigrana digital ahora

			-atención de parto por personal calificado -porcentaje de mujeres embarazadas con test de HIV/SIDA. - porcentaje de niños nacidos de madres HIV positivas que contrajeron el virus HIV/SIDA en los dos primeros años de vida. (casos notificados de SIDA por transmisión vertical) - porcentaje de mujeres embarazadas que reciben asistencia en salud prenatal. - Indicadores de lactancia materna exclusiva hasta el cuarto mes y hasta el sexto mes.	- Tasa de atención por violencia intrafamiliar - Composición por sexo de los casos notificados de SIDA y diagnósticos VIH - Estimaciones sobre casos de abortos ilegales, por edad, lugar de residencia (urbano o rural) y condiciones socioeconómicas de la mujer embarazada u otros datos disponibles.
	Señales de progreso	- Existencia de encuestas de percepción de la población acerca de la relación entre fecundidad, mortalidad infantil y mortalidad materna. Principales resultados	- Existencia de estudios de percepción de la población en relación con enfermedades de transmisión sexual (HIV-SIDA, entre otras). Principales resultados.	
ACCESO A INFORMACIÓN PUBLICA Y PARTICIPACIÓN	Indicador	- Existencia de un sistema estadístico en materia de salud. Cobertura territorial y temática, jurisdiccional y poblacional. - Existencia de encuestas que midan los factores de riesgo. Alcance y límites. - Protección por parte de la legislación del estado la confidencialidad de la información personal de salud. Alcance y límites. - Requiere la legislación el consentimiento de la persona para aceptar o rechazar un tratamiento. Descripción	- Porcentaje de niños/as y jóvenes que reciben educación sobre cuestiones de salud - Porcentaje de efectores de salud con protocolos de confidencialidad de la información sobre su salud - Difusión por parte del estado de información sobre políticas de salud sexual y reproductiva. Alcance y cobertura. - Asesoramiento a mujeres embarazadas sobre formas de transmisión madre-hijo de HIV/SIDA. -Disponibilidad de información y programas de difusión sobre los efectos del consumo de alcohol, tabaco y otras drogas. -Existencia de servicios de traducción en los efectores de salud a otros idiomas hablados en el país. Alcance y cobertura territorial y étnica.	- Porcentaje de niños nacidos con malformaciones fetales por consumo de alcohol y otro tipo de drogas.
	Señales de progreso	- Existencia de estudios que indaguen acerca de la necesidad de cuidado de la salud. Descripción y principales resultados. -Existen campañas de difusión al respecto. Alcances.	De los siguientes medios seleccione aquellos que difundan información a las personas de sus derechos en relación con la atención a la salud: a) campañas de difusión del gobierno	

Elimina la filigrana digital ahora

			b) campañas de difusión y acción de organismos de la sociedad civil, c) acciones comunales d) prensa escrita e) prensa radial o televisiva f) otros medio de comunicación g) cartas personalizadas d) otros	
ACCESO A LA JUSTICIA	Indicadores	- Existencia de instancias pre-judiciales para radicar denuncias en materia de incumplimiento de obligaciones vinculadas al derecho a la salud. Jurisdicción, alcance y competencias. - Competencias de los Ministerios Sectoriales para recibir denuncias o quejas de los usuarios del sistema de salud. Alcance y facultades.	-Número de decisiones judiciales que ha hecho lugar a garantías en salud en general y en casos específicos (salud sexual y reproductiva, personas con HIV-SIDA; entre otras). Número de denuncias relativas al derecho a la salud recibidas, investigadas y resueltas por la instituciones nacionales de derechos humanos competentes en el país.	
	Señales de progreso			

Elimina la filigrana digital ahora

Elimina la filigrana digital ahora

VI. APORTES PARA LA ELABORACIÓN Y EVALUACIÓN DE LOS INFORMES DE LOS ESTADOS

94. La propuesta de una metodología de monitoreo de los derechos y obligaciones contenidas en el Protocolo como la que se ha efectuado, tiene implicaciones en los procedimientos de elaboración y evaluación de los informes de países. Por ello, la Comisión Interamericana sugiere un conjunto de criterios que estima podrían contribuir a impulsar un procedimiento sencillo y eficaz al respecto, y que pueda además constituirse en un sistema de evaluación orientador para los Estados.

95. Algunas de estas propuestas van dirigidas a contribuir a la futura actuación del Grupo de Trabajo para la implementación del sistema de informes, cuya composición y funcionamiento fuera definido por la Asamblea de la OEA el 5 de junio de 2007 (AG/RES. 2262).

96. Para tal fin, la Comisión expone inicialmente algunos aspectos generales sobre el procedimiento de presentación de Informes ante el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas. Esta presentación busca resaltar algunas lecciones de este procedimiento que pueden ser útiles para el diseño que se llegue a implementar en el contexto interamericano. En particular, se busca resaltar las posibles diferencias entre uno y otro procedimiento y propender a que en los sistemas de supervisión se evite la duplicación innecesaria de esfuerzos. Seguidamente la Comisión Interamericana ofrece algunos criterios respecto al procedimiento participativo en la elaboración de los informes y sobre la metodología de evaluación.

A. Reflexiones a tener en cuenta de la experiencia del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales del Sistema de Naciones Unidas

97. Según los artículos 16 y 17 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, los Estados partes se comprometen a presentar informes sobre las medidas que hayan adoptado, y los progresos realizados, con el fin de asegurar el respeto a los derechos reconocidos en el mismo. Estos informes son examinados inicialmente por un Grupo de Trabajo Presesional (anterior al periodo de sesiones del Comité), integrado por cinco personas[99] que se reúne por una semana, antes de que el Comité en pleno examine el informe. El propósito principal de este grupo es identificar las cuestiones que constituirán el principal foco de diálogo con los delegados de los Estados. El grupo prepara preguntas que luego se remiten al estado informante, para que responda por escrito antes de comparecer ante el Comité o durante la audiencia pública[100]. Las delegaciones de los Estados se presentan ante el Comité, sustentan el informe y absuelven inquietudes. Luego se concede un plazo para que la delegación responda preguntas formuladas o facilite información adicional[101]. Finalmente el Comité concluye su examen y publica unas "observaciones finales" sobre el informe.

---

[99] Estas personas son nominadas por el Presidente del Comité, teniendo en cuenta la conveniencia de una distribución geográfica equilibrada y otros factores relevantes, como la experticia de los miembros del Comité en algunos campos.

[100] La lista de cuestiones contiene preguntas dirigidas por escrito al Estado Parte que se formulan a partir de los documentos presentados por éste. Dicha lista se elabora unos 6 a 12 meses antes de que el Comité examine el informe del Estado Parte.

[101] En orden a contar con toda la información necesaria para evaluar los informes, el Comité permite que organizaciones no gubernamentales presenten información en cualquier momento durante el proceso de análisis, incluso la posibilidad de presentar informes alternativos (llamados comúnmente *informes sombra*).

Elimina la filigrana digital ahora

98. En cuanto a la presentación de los informes, el Comité utiliza tres reuniones (de tres horas cada una) para las audiencias públicas donde se examinan los informes. Finalmente, dispone de una sesión privada donde se adoptan las observaciones finales.

99. En sus sesiones de 2000, el Comité decidió que, como regla general, el Estado Parte deberá presentar el siguiente Informe periódico cinco años después del examen de su informe anterior ante el Comité, pero que éste podría reducir el plazo basándose en los criterios siguientes y teniendo en cuenta circunstancias pertinentes: i) la puntualidad del Estado Parte de presentar sus informes; ii) la calidad de toda la información presentada por el Estado Parte; iii) la calidad del diálogo constructivo entre el Comité y el Estado Parte; iv) la adecuación de la respuesta del Estado Parte a las observaciones finales del Comité y v) la aplicación efectiva del Pacto en el Estado Parte.

100. En los casos en que el Comité considera que no puede obtener la información que necesita, de conformidad con el artículo 23 del Pacto y con los procedimientos relativos a las medidas de seguimiento, puede pedir que el Estado Parte acepte una misión integrada por uno o dos miembros del Comité. Debe existir visto bueno tanto del ECOSOC como del Estado Parte. En estas misiones se recaba información para fortalecer el seguimiento de las recomendaciones e impulsar la asistencia técnica del Comité en temáticas específicas.

B. Sobre el procedimiento participativo en la elaboración de los informes

101. Dado que la verificación del cumplimiento de las obligaciones frente a derechos sociales constituye una tarea de especial complejidad, desde su primer período de sesiones de 1987 el Comité DESC ha utilizado información proveniente de fuentes oficiales de la ONU, organizaciones especializadas y organizaciones no gubernamentales. La Resolución 1296 (XLIV) impulsó la participación de las organizaciones no gubernamentales en las labores del Comité. De otra parte, en 1993 el Comité aprobó un documento titulado "Participación de organizaciones no gubernamentales en las actividades del Comité de derechos Económicos, Sociales y Culturales"[61]. Si bien en un comienzo algunos estados manifestaron su rechazo a la utilización de información proveniente de las organizaciones no gubernamentales, el Comité DESC ha defendido vigorosamente el papel de la información suministrada, más aún cuando le permite contrastar información inicial suministrada por el Estado. Este proceso ha conducido a diversas formas de participación de la sociedad civil en las actividades del Comité, particularmente a través de informes alternativos, paralelos o contrainformes.

102. La presentación de un informe paralelo o alternativo al estatal se hace posible a través de una coordinación entre el Comité y las ONG. Esta participación se puede dar: i) durante el examen de los informes de los Estados Parte, en el que pueden estar sin voz; ii) los días de debate general en sesión pública, en los que tienen la oportunidad de una intervención oral y iii) en la redacción de las observaciones generales finales. También ha sido práctica del Comité permitir la participación de organizaciones sociales en la presesión en la que el Grupo de Trabajo define las preguntas que el Comité le cursará al Estado informante. Cabe anotar que algunos estados contemplan procedimientos específicos para la participación de la sociedad civil en la producción de sus respectivos informes al Comité.

103. Asimismo, la participación de la sociedad civil en la presentación de informes alternativos ante los órganos de vigilancia de los tratados constituye una práctica que ya merece el más amplio respeto como mecanismo de control ciudadano respecto a la actividad estatal encaminada al cumplimiento de las obligaciones internacionales.

---

[61] UN Doc. E/C.12/1993/WP.14 del 12 de mayo de 1993. Ver así mismo, "Participación de la Sociedad Civil en las actividades del Comité DESC de la ONU", 7 de julio de 2000 (E/C.12/2000/6).

Elimina la filigrana digital ahora

104. En el marco del Sistema Interamericano, el Consejo Permanente emitió una resolución que contiene una serie de directrices sobre participación de la sociedad civil en las actividades de la OEA[83], lo cual ha impulsado la inscripción, movilización y participación de organizaciones no gubernamentales que adelantan trabajo en torno a diversas temáticas. En todo caso, se trata del reconocimiento de la necesaria participación de la sociedad civil como referente de legitimidad para las actividades de la organización.

105. La CIDH considera que en el procedimiento de informes del Protocolo resultará de gran utilidad asegurar instancias adecuadas de participación de la sociedad civil en las diversas etapas. Es posible que muchos Estados logren asegurar esa participación en sus propios procesos internos de elaboración de informes al Grupo de Trabajo. En ese sentido, la CIDH entiende que la información relevada para el informe del Protocolo será en general información pública o de interés público y que no debieran existir obstáculos para limitar los espacios de discusión y participación con diferentes actores sociales representativos de los diversos sectores involucrados en las problemáticas mencionadas en el informe. La participación en la elaboración de los informes y en los procesos de evaluación por el Grupo de Trabajo permitirá garantizar mayor transparencia y legitimidad al procedimiento, ampliar las fuentes de información pudiendo contrastar la información estadística y fáctica que brinden los diferentes estados, y dotar por último de mayor efectividad a las actividades de seguimiento de las observaciones que realice el Grupo de Trabajo. El proceso de diálogo social y político que puede desencadenar el procedimiento de supervisión del Protocolo, será sin duda un producto apreciable en sí mismo, como estrategia de garantía de los derechos sociales en los Estados parte.

106. A su vez, el principio de participación exige que todos los procedimientos correspondientes al sistema de informes se guíen por el principio de amplia publicidad. Como fuera dicho, más allá de que pueda existir alguna información confidencial, el tipo de información que se requiere en el modelo de indicadores y en general en la rendición de cuentas sobre la situación de los derechos sociales del Protocolo, corresponde a información pública o de interés público, que los Estados deben aportar y publicitar ampliamente. En consecuencia, la CIDH considera que la presentación de los informes ante el Grupo de Trabajo debería desarrollarse en espacios lo más participativos y públicos que sea posible.

C. Fases de monitoreo

107. Al interior del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se ha dado una discusión sobre la forma más idónea de presentar los informes en relación con agrupamientos o el conjunto total de derechos salvaguardados en el Pacto. Mientras que en una primera época se impulsó la presentación de informes respecto a agrupamientos, se optó posteriormente por documentos que analicen la globalidad de derechos protegidos.

108. La Resolución de la Asamblea General que consagra las Normas para la Presentación de los Informes no se inclina por una metodología en particular. Tan solo alude a posibles agrupamientos de los derechos protegidos según afinidades temáticas e indica la necesidad de cruzar información con la que corresponda a los sujetos de especial protección pertinentes. Sin embargo, no existe una directriz respecto a la metodología de presentación de los informes según agrupamientos.

109. La Comisión Interamericana considera que el proceso de implementación del sistema de informes debe impulsarse con el mayor vigor posible pero obedeciendo a mínimos requisitos de razonabilidad según la estructura institucional con la que actualmente cuenta la OEA para

[83] OEA/Ser.G CP/RES.759 (1217/99)

Elimina la filigrana digital ahora

implementar la supervisión. En consecuencia, la Comisión Interamericana propone que el sistema de informes se desarrolle por fases que respondan a agrupamientos de derechos afines y opciones temáticas estratégicas según las necesidades y prioridades de la región.

110. Debe tenerse en cuenta que los procedimientos para la evaluación de los informes son relativamente cortos (sesenta días), de tal forma que el Grupo de Trabajo no va a contar con suficiente tiempo para analizar un nivel de información excesivamente amplio. Por ello, la Comisión Interamericana considera que impulsar informes sobre todos los derechos del Protocolo podría conducir a recomendaciones demasiado genéricas que no logren profundizar en las temáticas de incumplimiento. Las diversas propuestas de agrupamientos y procedimiento buscan que la rendición de cuentas sea la más idónea y efectiva posible.

111. Como ya ha sido anotado, la CIDH considera que es posible un punto de partida a partir de la presentación de informes sobre ejes transversales comunes a todos los derechos y de la forma como fueron desarrollados en el presente documento. La dificultad de presentar informes exhaustivos en relación con todos los componentes de todos los derechos consagrados en el Protocolo, justifican la pertinencia de un enfoque que inicialmente permita información sobre la situación de partida en los ámbitos que mejor impulsan la exigibilidad judicial y política de los derechos sociales a nivel interno.

112. Acompañando a los indicadores sobre ejes transversales, en una fase posterior, debe construirse en forma participativa y deliberativa, un conjunto de indicadores sobre los demás derechos sociales del Protocolo.

113. Finalmente, uno de los aspectos imprescindibles en esta primera fase lo constituye la determinación de objetivos y metas prioritarias por parte de cada Estado. Ya ha sido resaltado la necesidad de que en este proceso se incluya formalmente la participación de la sociedad civil. Además, la fijación de estas metas debe involucrar la precisión de una estrategia o plan de realización de esas metas y un cronograma detallado que permita la supervisión del cumplimiento de los objetivos propuestos. Las metas y objetivos deben responder al grado de desarrollo de cada Estado y a los recursos disponibles, y elaborarse considerando especialmente el alcance y los contenidos de cada derecho del Protocolo, tal como resulta definido por la jurisprudencia del sistema interamericano, por la aplicación analógica de los comentarios generales y observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, y la jurisprudencia relevante de los propios tribunales nacionales.

D. Definición de los indicadores en función de problemas locales, determinación de prioridades y necesidades regionales

114. Un sistema de indicadores para el análisis de la realización de derechos resulta de una complejidad técnica importante. Para reducir este problema una de las estrategias más útiles consiste en adaptar o ajustar el modelo general de indicadores de progreso, en función de problemas locales y/o regionales que van a ser examinados en cada período. Ello exige previo a la presentación de los informes, que el Grupo de Trabajo encargado de la aplicación del sistema pueda elaborar un diagnóstico o panorama preliminar sobre los problemas de cada país examinado, en base a información relevante de los órganos especializados, de las oficinas públicas del propio Estado y de la consulta con la sociedad civil. Para ello, también puede resultar relevante la consulta con la propia Comisión Interamericana de Derechos Humanos. La CIDH entiende que sería conveniente que más allá de contar con un modelo general de indicadores de progreso, el Grupo de Trabajo pudiera precisar la información que estima relevante, agregando o quitando según el caso algunos de esos indicadores, para facilitar la tarea del Estado de elaborar sus informes con mayor precisión y utilidad. En tal sentido se recomienda una suerte de actividad preparatoria similar a la que ejecuta el Grupo de pre- sesión del Comité de ONU.

Elimina la filigrana digital ahora

E. Sobre la presentación de los informes ante el Grupo de Trabajo y la evaluación de los informes. Necesidad de un Grupo de Trabajo tripartito

115. Debe tenerse en cuenta que algunos de los procedimientos ante el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales adolecen de ciertas restricciones por las dificultades que enfrenta este organismo para adelantar la revisión de un número bastante alto de países (más de cien). Dado que el ámbito interamericano incluye una menor cantidad de países, ello permitiría explorar metodologías creativas en relación con la evaluación de los informes. A continuación se sugieren algunos criterios sobre la presentación, evaluación y supervisión del cumplimiento de las recomendaciones.

116. En cuanto a la *evaluación* de los informes, podría ser conveniente que el Grupo de Trabajo cuente con la posibilidad de efectuar visitas en un país si lo estima necesario, en orden a garantizar el contacto directo con agencias estatales y la mayor participación de la sociedad civil correspondiente. Esta iniciativa se entiende en el marco del carácter constructivo del sistema de informes, que busca orientar al Estado en el cumplimiento adecuado del Protocolo.

117. La *evaluación* debe caracterizarse por el principio de la mayor difusión posible y no puede guiarse por la lógica de la confidencialidad. De otra parte, en la evaluación debe tenerse en cuenta la información suministrada por las organizaciones no gubernamentales en relación con los informes presentados por el Estado (informes alternativos o complementarios).

118. La supervisión del cumplimiento de las recomendaciones debe ser una tarea debidamente regulada a nivel general por el Grupo de Trabajo y mediante plazos concretos a nivel interno. Debe tenerse en cuenta que el principio de devolución no implica que la presentación de los informes se restrinja a un diálogo entre los Estados y el Grupo de Trabajo sin que exista ningún tipo de coercibilidad o constreñimiento. En efecto, procedimientos en este sentido fueron abandonados en la práctica del Sistema Universal y dieron paso al surgimiento del Comité DESC y a la necesidad de adoptar observaciones finales cuyas recomendaciones sirvieran de marco para la presentación de los siguientes informes.

119. Los miembros del Grupo de Trabajo, así como sus procedimientos, deben garantizar los principios de autonomía, independencia e imparcialidad, especialmente frente a los gobiernos.

parlamentant

Elimina la filigrana digital ahora

Anexo II

Presentación ante la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos de la OEA del documento "Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso sobre Derechos Ecónomicos, Sociales y Culturales" elaborado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos

Comisionado Víctor Abramovich,
Miembro de la CIDH, 23 de julio de 2008.

CONSEJO PERMANENTE DE LA
ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS

COMISIÓN DE ASUNTOS JURÍDICOS Y POLÍTICOS

OEA/Ser.G
CP/CAJP/INF.103/08
13 agosto 2008
TEXTUAL

pdfelement

PRESENTACIÓN ANTE LA COMISIÓN DE ASUNTOS JURÍDICOS Y POLÍTICOS (CAJP) DE LA OEA EN SU SESIÓN DEL 23 DE JULIO DE 2008, DEL DOCUMENTO "LINEAMIENTOS PARA LA ELABORACIÓN DE INDICADORES DE PROGRESO SOBRE DERECHOS ECÓNOMICOS, SOCIALES Y CULTURALES" ELABORADO POR LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (CIDH)

COMISIONADO VÍCTOR ABRAMOVICH, MIEMBRO DE LA CIDH

Elimina la filigrana digital ahora

pdfelement

Elimina la filigrana digital ahora

PRESENTACIÓN ANTE LA COMISIÓN DE ASUNTOS JURÍDICOS Y POLÍTICOS (CAJP) DE LA OEA EN SU SESIÓN DEL 23 DE JULIO DE 2008, DEL DOCUMENTO "LINEAMIENTOS PARA LA ELABORACIÓN DE INDICADORES DE PROGRESO SOBRE DERECHOS ECÓNOMICOS, SOCIALES Y CULTURALES" ELABORADO POR LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (CIDH)

COMISIONADO VÍCTOR ABRAMOVICH, MIEMBRO DE LA CIDH

Quiero agradecer a la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos (CAJP) y a la Presidenta, por darme la oportunidad de presentar personalmente el documento que aprobó la CIDH en sus recientes sesiones de julio.

Este documento, como ustedes saben, fue previamente sometido a un amplio proceso de consulta con los Estados de la OEA y contó con aportes de Colombia y Estados Unidos de América. Asimismo, en el proceso de consulta participaron expertos y organizaciones internacionales especializadas en la temática, como la CEPAL, la ACNUR, la OPS y recibimos aportes valiosos de numerosas organizaciones de la sociedad civil. Las observaciones y sugerencias recibidas fueron incorporadas por la CIDH y dieron lugar al texto definitivo que resultó aprobado en el 132º periodo ordinario de sesiones.

El documento de la CIDH se origina en un mandato que le dio la Asamblea de la OEA en el año 2005, la que además estableció unas normas para guiar la elaboración de los informes periódicos que establece el artículo 19 del Protocolo. Estas normas también contienen ciertos principios orientadores que la CIDH debía considerar al proponer el modelo de indicadores.

Es importante señalar que éste documento denominado: "*Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso sobre derechos económicos, sociales y culturales"*, es uno de los primeros documentos de la CIDH directamente referidos a estos derechos. Si bien es un documento técnico que sugiere un sistema de medición de avances en el cumplimiento de las obligaciones estatales, también desarrolla algunas cuestiones relativas al alcance de estas obligaciones.

La base conceptual para la elaboración del documento de indicadores de la CIDH, surge por un lado de las normas aprobadas por la Asamblea de la OEA a la que se hacía referencia, y por otro lado, del modelo de indicadores para vigilar el cumplimiento de los instrumentos de derechos humanos elaborado en Naciones Unidas (primero las normas elaboradas por Paul Hunt como Relator de derecho de la salud en 2003, y luego el documento aprobado por los presidentes de los distintos Comités en el ámbito de las Naciones Unidas en 2006). En el proceso de elaboración de estos indicadores la CIDH realizó dos reuniones con expertos. Una en su sede en Washington y otra en Costa Rica junto con el Instituto Interamericano de Derechos Humanos que brindó un inestimable apoyo a la Comisión en el cumplimiento de este mandato.

La CIDH pensó en un modelo de indicadores que pudiera ser utilizado en un doble sentido. Por un lado, como una herramienta para la supervisión internacional del cumplimiento del Protocolo, por otro lado, como una herramienta para que cada Estado realice un diagnóstico de la situación de los derecho sociales del Protocolo, determine los temas y las agendas pendientes y formule estrategias para satisfacer progresivamente el programa de derechos del Protocolo.

pdfelement

Elimina la filigrana digital ahora

En primer lugar, el documento es una herramienta que puede ser utilizada por el órgano de aplicación del cumplimiento del Protocolo, cuyo funcionamiento y mecanismo de integración ha sido recientemente definido por la Asamblea General de la OEA. Este modelo de indicadores no es la única herramienta, ya que un sistema de indicadores no puede ser el único recurso de supervisión del cumplimiento del tratado. Este sistema tiene límites objetivos muy claros y no sustituye a los estudios cualitativos, ni las visitas en terreno, ni los diálogos con los funcionarios y la sociedad civil, por ejemplo. En ocasiones, se pretende que los sistemas de indicadores de derechos funcionen como un prisma mágico que va a determinar con objetividad científica incuestionable el resultado de una tarea de supervisión. Pero no existe en mi opinión una aritmética que permita medir plenamente el cumplimiento o incumplimiento de obligaciones legales establecidas en un tratado. Los indicadores son indispensables para la supervisión, pero no agotan los recursos de supervisión. Si están bien pensados, deberían brindar información valiosa y coherente para orientar el proceso de evaluación y supervisión internacional. Si la información de los indicadores se complementa con otras vías de supervisión: informes alternativos de la sociedad civil, visitas al terreno, evaluación cualitativa, discusiones con agentes técnicos del Estado, puede permitir arribar a conclusiones más precisas sobre la brecha entre los derechos reconocidos y su implementación concreta en cada uno de los Estados.

El segundo objetivo, quizás el más importante, es que los indicadores pueden servir para ayudar a cada uno de los Estados, en particular a los gobiernos, a incorporar gradualmente una perspectiva de derechos para observar sus propias políticas sociales, sus propios servicios sociales, sus propias políticas públicas en general. Puede así contribuir al proceso de incorporación de un enfoque de derechos, en el diseño y la implementación de políticas y servicios sociales. Incluso, al final del documento se recomienda que cada uno de los Estados desarrolle procesos internos de consulta con la sociedad civil, de evaluación de sus propias políticas en base a algunos de estos indicadores u otros indicadores que puedan considerarse adecuados para este tipo de mediciones.

Además, un modelo único de indicadores brinda coherencia al proceso de supervisión internacional, estableciendo una vara común para todos los Estados que afronten el proceso. Pero hay aquí también una tensión, pues la realidad de los Estados miembros es tan variada y compleja, que no debería asumirse un sistema de indicadores tan rígido como para no cubrir ciertos aspectos particulares que puedan presentar algunas realidades locales. La CIDH considera que además del modelo general, correspondería que el órgano de supervisión pudiera ajustar parcialmente el sistema de indicadores para cubrir aspectos relevantes de un país o de una región. Ello requeriría combinar el uso de los indicadores, con un diagnóstico preliminar de los Estados examinados, que sirva para orientar con indicadores o preguntas específicas el tipo de información que deben incluir en sus informes periódicos. Por ejemplo sobre la situación de un sector social estructuralmente discriminado.

Los indicadores de derechos usados por la CIDH tienen cierta similitud con los indicadores de desarrollo. Sin embargo creo que puede también mostrarse algunos aspectos que los diferencian. Por ejemplo, los indicadores de derechos, ponen un mayor énfasis en asuntos que tienen que ver con las capacidades institucionales de los sistemas de justicia, el grado de reconocimiento normativo y efectivo de los derechos en los sistemas jurídicos nacionales, los problemas estructurales que obstaculizan el ejercicio de ciertos derechos, así como ventajas estructurales que favorecen o pueden favorecer la realización de ciertos derechos por grupos o sectores sociales particulares.

pdfelement

Elimina la filigrana digital ahora

Un límite objetivo que encontró la CIDH en el proceso de elaboración de indicadores fue el déficit de información pública en los países. En especial sobre los aspectos institucionales que queríamos relevar, tales como el funcionamiento de los sistemas de administración de justicia. En ocasiones decidimos descartar indicadores pues consideramos que era imposible para los Estados brindar la información correspondiente. En otros casos (ejemplo acceso a la justicia) decidimos dejar indicadores específicos como una forma de discutir el problema de la brecha y el déficit de información pública en este campo. Si bien existen buenas fuentes y bases de información estadística económica y social, también advertimos que esas estadísticas no siempre cuentan con los niveles de desagregación que permitirían medir por ejemplo ciertos problemas de desigualdad entre sectores sociales definidos, o entre regiones por ejemplo. La existencia de información relevante para medir problemas de desigualdad es clave para el funcionamiento de indicadores de derechos humanos, y sabemos que tenemos allí un problema grave a superar.

Entrando ahora en el modelo de indicadores propuestos, creo que es importante partir de la idea de que la CIDH ha seguido los tipos de indicadores propuestos por la ONU. Por eso hablamos de tres tipos de indicadores: de estructura, proceso y resultado. Los indicadores de **estructura** hacen referencia a como se organiza el aparato del Estado para realizar los derechos. Inquiere sobre la existencia de agencias, instituciones, planes, servicios, estrategias, normas. Los indicadores de **proceso** procuran medir la calidad y magnitud de las intervenciones estatales. Inquieren por ejemplo sobre la evolución en el alcance o la cobertura de los programas o servicios. Son los indicadores dinámicos, que miden evoluciones y regresiones, y por eso suelen requerir referencias temporales o líneas de base. Por último los indicadores de **resultado**, procuran medir el impacto concreto de las intervenciones del estado sobre la realización de los derechos. No es el impacto sobre el desarrollo económico y social sino sobre la realización del derecho, por eso considero que son los indicadores más difíciles de diseñar. En ocasiones ciertos datos de desarrollo muestran evolución en la realización de un derecho, y pueden medir impacto en la protección de un derecho particular, ejemplo la evolución de la tasa de mortalidad materna como evidencia de la protección del derecho a la salud de las mujeres. Pero la relación en otros supuestos es menos clara y directa.

Cada tipo de indicador a su vez lo desagregamos en tres categorías, que procuran organizar la información resultante en tres niveles. La primera categoría es la **recepción del derecho**. Allí agrupamos la información relativa al grado de reconocimiento de ese derecho en el sistema jurídico del Estado. Si está reconocido en la Constitución, en normas inferiores, si es aplicado por la jurisprudencia, si el derecho se considera operativo, justiciable o no, etc. La segunda categoría se refiere a las **capacidades estatales**. Ello pues sabemos que en nuestro hemisferio la debilidad del Estado es un problema clave para la vigencia de los derechos sociales. De allí que no basta con saber si hay agencias y programas, sino que resulta necesario pedir información relevante para medir la calidad institucional, la inserción de esas agencias en la estructura del Estado, la existencia de sistemas de fiscalización, los problemas de accesibilidad, segmentación y desarticulación de los servicios públicos. En esquemas más simples esta información se mide directamente a través de indicadores de proceso, pero nos pareció mejor definir una categoría para agrupar información relativa a este asunto relevada a través de los tres tipos de indicadores. La última categoría es el **compromiso presupuestario**, que sirve para dimensionar los esfuerzos estatales y medir niveles de voluntad política con ciertas acciones y programas que pueden ser expuestos por los Estados. En cierta medida se vincula con la de capacidades estatales.

pdfelement

Elimina la filigrana digital ahora

Además de los indicadores meramente cuantitativos decidimos incorporar algunos indicadores cualitativos que denominamos **señales de progreso cualitativas**. Este es un tipo de indicadores que aun requiere mayor trabajo de elaboración.

Un aspecto que diferencia el modelo propuesto por la CIDH de otros sistemas de indicadores, ha sido pensar no sólo en indicadores para cada uno de los derechos del Protocolo, sino también algunos **indicadores transversales** que pudieran regir para todos los derechos reconocidos en el Protocolo. Estos ejes transversales apuntan a medir fundamentalmente las garantías con que cuentan los derechos en cada Estado, garantías de tipo social y garantías institucionales. Con que herramientas, y capacidades cuentan las personas y ciertos grupos sociales para hacer cumplir sus derechos en cada país. Cuales son los obstáculos que enfrentan para exigir el cumplimiento de los derechos, o ejercer su ciudadanía. Por eso se pensaron estos tres ejes: a) la **igualdad,** b) la **participación y la información**, y c) el **acceso a la justicia**.

Para elaborar estos indicadores transversales la CIDH revisó la jurisprudencia del sistema interamericano en materia de igualdad, de participación y de acceso a la justicia en relación con los derechos económicos, sociales y culturales. Ya había, por parte de la relatoría de libertad de expresión, algunos desarrollos importantes. Por ejemplo, sobre la obligación del Estado de producción de información pública, e incluso la relación entre información pública y políticas de reducción de la pobreza en varios informes de la relatoría de libertad de expresión, sobre todo uno del año 2002.

Esto también obligó a tratar de sistematizar la jurisprudencia del sistema interamericano en materia de *igualdad en el acceso a derechos sociales*, y en materia de acceso a la justicia para ejercer derechos sociales.

Si observamos la evolución de la jurisprudencia sobre igualdad en el sistema interamericano, concluiremos que cada vez se demanda a los Estados un rol más activo y menos neutral, como garantes no sólo del reconocimiento de los derechos, sino también de la la posibilidad real de ejercerlos. Hacia una noción de igualdad sustantiva, que demanda del Estado un rol activo para generar ciertos equilibrios sociales, *la protección especial de ciertos grupos que padecen procesos históricos o estructurales de discriminación*. Esta última noción presupone un Estado que cuente con herramientas de diagnóstico de la situación social, para saber qué grupos o sectores deben recibir en un momento histórico determinado medidas urgentes y especiales de protección. El documento de indicadores incorpora como eje transversal la igualdad, siguiendo por los demás las directivas que había fijado la Asamblea de la OEA para la elaboración de estos indicadores.

Otro punto que cabe destacar, en relación con el principio de igualdad, es la relación entre igualdad e información. Considerando que no todas las sociedades discriminan a los mismos sectores sociales, es evidente la obligación del Estado de producir información sobre aquellos sectores que se encuentran en mayor desventaja respecto al ejercicio de sus derechos económicos sociales y culturales, el tipo de desventaja que existe, la utilidad o no de las medidas de protección especial adoptadas, entre otras cuestiones. No puede el Estado proteger adecuadamente sino tiene un diagnóstico social adecuado. Por eso se incluyó dentro de los indicadores de igualdad, algunos indicadores que cruzan la obligación de producción de información estadística con igualdad.

pdfelement

Elimina la filigrana digital ahora

Otro punto importante fue considerar indicadores que pudieran medir la desigualdad en la distribución regional de ciertas políticas, servicios o del propio gasto social. Uno de los factores más claros en varios informes de países que la Comisión había seguido, era la desarticulación entre servicios sociales a nivel nacional, provincial y municipal en los Estados federales, y al mismo tiempo cómo la descentralización de ciertos servicios sociales había profundizado esas brechas entre zonas privilegiadas y zonas desfavorecidas. Por eso se incluyeron algunos indicadores sobre igualdad que apuntan a identificar áreas geográficas afectadas por la desigualdad en la realización o el alcance de derechos sociales, y a identificar medidas y políticas públicas de equilibrio, de compensación de esas desigualdades regionales.

En relación con el tema de *acceso a la justicia*, la CIDH, a partir de este documento de indicadores, también desarrolló y sistematizó estándares. Paradójicamente, la Comisión y la Corte habían desarrollado, en los últimos diez años, una jurisprudencia bastante importante en relación con problemas de garantías procesales y acceso a la justicia en relación con los derechos económicos, sociales y culturales. Se hizo un estudio: *El acceso a la Justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales*" que procura relevar alguna de las decisiones principales del sistema sobre este tema. No sólo relevamos informes temáticos sino también informes de admisibilidad, informes de fondo, demandas de la Comisión ante la Corte y jurisprudencia de la Corte. Allí se establecieron algunos temas centrales para sistematizar jurisprudencia y que luego fueron retomados para elaborar indicadores.

El primero tiene que ver con la **remoción de obstáculos** materiales o sociales en el **acceso a los tribunales**, a las cortes, localización de los tribunales, costo de los procesos y también acceso a los servicios jurídicos. El segundo punto que fue relevado es la jurisprudencia del sistema sobre las **garantías procesales que se aplican en el ámbito administrativo**. Hay una jurisprudencia incipiente, quizás menos desarrollada que la del tribunal europeo, pero, con algunas conclusiones importantes en el sistema interamericano, que apuntan a ciertas obligaciones de acción, de actuación razonable de la administración pública, incluso en el ámbito social. Por ejemplo, la decisión de la Corte IDH en el caso Jean Y Bosico, fija unos criterios interesantes sobre el funcionamiento de la administración pública y la necesidad de limitar los márgenes de discrecionalidad. La Corte plantea que toda actuación de la administración que puede conducir como resultado a la determinación de un derecho, debe responder a ciertos criterios de razonabilidad. La Corte habla de que en el caso particular del trámite de registro de nacimiento, éste debía obedecer a criterios prefijados, objetivos, uniformes y que limitaran los márgenes de arbitrariedad de la administración. Si uno traslada esos criterios a lo que es la administración en materia de políticas o servicios sociales, se ve que la brecha entre ese estándar internacional y la práctica cotidiana puede ser muy grande. La mayoría de los casos sobre aplicación de los estándares de garantías procesales a procedimientos administrativos, tienen que ver con procedimientos administrativos de índole disciplinaria, ya sea en el ámbito del empleo público e incluso en materia de remoción de magistrados y jueces. De a poco se ha ido ampliando la aplicación de ciertos estándares del artículo 8 a otro tipo de procedimientos administrativos que pueden derivar en la determinación de derechos. Por ejemplo, en materia migratoria o en materia ambiental. El caso Claude Reyes establece algunos principios de debido proceso aplicables a un trámite de la administración para la determinación de información pública, como la obligación que haya una decisión denegatoria fundada y que habilite une instancia de revisión judicial suficiente y adecuada. Otros casos sobre pueblos indígenas, aportan estándares muy importantes en materia de razonabilidad de la actuación administrativa. En los casos Yakye Axa y Sawhoyamaxa, hay una definición de la Corte Interamericana sobre ciertos principios básicos de funcionamiento de la administración en trámites vinculados con reconocimiento de líderes indígenas,

pdfelement

Elimina la filigrana digital ahora

otorgamiento de personería jurídica a pueblos indígenas, y trámite de registro y regularización de territorios culturales. Como dijimos gran parte de los derechos sociales en nuestros países se atan a la implementación de planes de asistencia de la administración, que se definen en procedimientos administrativos con alto margen de discrecionalidad y poco fiscalizados. El reconocimiento de ciertos derechos procedimentales mínimos, mejora la institucionalidad de las políticas y servicios sociales, acota los márgenes para la arbitrariedad administrativa, e indirectamente contribuye a mejorar la ciudadanía, pues califica el vínculo entre los ciudadanos y el Estado.

El tercer tema vinculado con acceso a la justicia que se analizó, tiene que ver con las **garantías procesales en los procedimientos judiciales** de índole social, procedimientos laborales, previsionales, ambientales, entre otros. Se desarrollaron así estándares clásicos, al igual que en el tribunal europeo como es el caso del plazo razonable, y la garantía de igualdad de armas. Otros estándares importantes se desarrollaron en materia de ejecución de sentencias contra el Estado. El sistema ha definido estándares claros sobre cosa juzgada judicial y procurado establecer límites razonables para las normas de emergencia.

El último tema que también se ha analizado en varios casos, tiene que ver con el alcance del artículo 25 de la convención, o sea el derecho a la protección judicial o la **tutela judicial efectiva en relación a los derechos económicos, sociales y culturales**. En tres cuestiones se han desarrollado estándares importantes. Por un lado con relación a la *tutela cautelar*, esto es, la tutela preventiva a la ocurrencia de algún daño o de una afectación de derechos sociales. Dos informes temáticos de la Comisión desarrollan, con mayor precisión, algunas obligaciones del Estado en materia de protección cautelar: el informe sobre defensoras y defensores y el informe ya mencionado sobre acceso a la justicia y violencia contra las mujeres. La idea es que la protección cautelar está dentro del paraguas de la protección judicial efectiva y que los Estados tienen la obligación no sólo de establecer mecanismos judiciales de reparación, posterior a que el daño ocurre, sino también mecanismos de tipo preventivo que permitan hacer explícito ese deber de prevención que otras normas sustantivas del sistema establece. Por otro lado, los mecanismos de *tutela de derechos individuales* en materia social como el funcionamiento de las acciones de amparo, son un tema central. Muchas veces, la realización de derechos sociales depende de la disponibilidad de acciones inmediatas y flexibles en cuanto a la legitimación activa y al margen de prueba. En el caso Odir Miranda por ejemplo, la CIDH estableció la relación directa que existe entre la efectividad de la acción de amparo y la protección del derecho a la vida y a la salud de enfermos o portadores de HIV. Aquí falta todavía un gran desarrollo conceptual del Sistema Interamericano. El sistema ha desarrollado muy bien durante en el período de las dictaduras o de las transiciones democráticas, los alcances del recurso de Habeas Corpus, como el recurso idóneo y efectivo para paliar graves violaciones de derechos civiles y políticos, incluso durante conflictos armados y estados de excepción. Pero no hay todavía un desarrollo conceptual similar frente al amparo o la acción de tutela, como vías procesales idóneas y efectivas para la tutela de derechos económicos, sociales y culturales.

Por último, es importante destacar la relación entre el artículo 25 y las **acciones colectivas de tutela judicial** de ciertos derechos sociales que tienen una dimensión grupal o colectiva. Este es aún un tema en discusión en el ámbito del sistema, pero hay algunos casos en donde comienza a vincularse la idea del recurso idóneo y efectivo con la naturaleza colectiva de ciertos derechos en materia social. Así como el Habeas Corpus tiene que cumplir con ciertos requisitos en su implementación para amparar eficazmente las libertad civiles básicas, los recursos judiciales, para resultar idóneos para la tutela de derechos sociales, también tienen que cumplir con ciertos requisitos. Cuando los derechos sociales se presentan como derechos colectivos, lo que es frecuente, como por

pdfelement

Elimina la filigrana digital ahora

ejemplo el derecho a la propiedad colectiva de un territorio cultural indígena, la imposibilidad de accionar ante la justicia de manera colectiva, o las limitaciones irrazonables en términos de legitimación activa de grupos o de organizaciones que puedan representar a grupos, o de remedios judiciales de alcance colectivo, afecta la exigibilidad y la justiciabilidad de esos derechos. Hay algunos rasgos que deben contener los remedios procesales para funcionar como mecanismos idóneos y efectivos de tutela de derechos sociales en su dimensión colectiva. Estos son algunos de los temas sobre administración de justicia que estimamos relevantes para incluir en el documento de indicadores.

Estos cuatro temas: la obligación de remover obstáculo en el acceso a la justicia, el debido proceso en el ámbito de la administración, las garantías judiciales en los procedimientos judiciales de índole social y por último el derecho a la protección judicial, fueron los cuatros temas que se procuró volcar como indicadores de acceso a la justicia en el documento de lineamientos.

El documento de indicadores es una primera aproximación de la CIDH a esta temática. Creemos que su valor trasciende el mecanismo de supervisión del Protocolo de San Salvador, pues el marco conceptual que lo sostiene, contribuye a mostrar diferentes aspectos de la relación entre los derechos sociales y las políticas públicas, de modo que contribuye a la implementación doméstica del Tratado y a una mayor realización progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales.

Esperamos por ello continuar trabajando en esta línea de cooperación con los Estados Miembros y con los órganos políticos de la OEA, aportando en el proceso de implementación del Protocolo de San Salvador.

pdfelement

Elimina la filigrana digital ahora

pdfelement

Elimina la filigrana digital ahora

Sobre las autoras y los autores

Víctor Abramovich
Abogado. Profesor Adjunto regular de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, Profesor Titular de la Universidad Nacional de Lanus (UNLa). Profesor regular de la Escuela de Derecho (WCL) de la American University, Washington. Magíster en Derecho y Estudios Internacionales de la American University. Fue Director Ejecutivo del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS). Se desempeñó como Miembro de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA (CIDH). Actualmente se desempeña como Director del Centro de Derechos Humanos y de la Maestría en Derechos Humanos y Politicas Públicas de la UNLa.

Iván Ase
Médico. Máster en Administración Pública, Universidad Nacional de Córdoba. Docente e investigador del Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública, Universidad Nacional de Córdoba. Profesor de las materias Teoría de la Administración Pública I y II y del Seminario sobre Reforma del Estado, en la Licenciatura en Ciencias Políticas, Universidad Nacional de Río Cuarto. Docente de numerosos posgrados en políticas de salud y gestión pública

Jacinta Burijovich
Licenciada en Psicología, Máster en Administración Pública, Universidad Nacional de Córdoba. Docente e investigadora del Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública, Universidad Nacional de Córdoba. Jefa de Sección del Área de Investigación Sanitaria y Epidemiológica del Hospital Neuropsiquiátrico, Ministerio de Salud de la Provincia de Córdoba. Profesora de las materias Políticas Públicas y Tecnología de la Administración Pública, en la Licenciatura en Ciencias Políticas, Universidad Nacional de Río Cuarto.

Simone Cechini
Graduado en Ciencias Políticas de la Universidad de Florencia, Italia. MA en economía internacional de George Washington University, Washington DC. MBA de la Universidad Católica de Chile. Oficial de Asuntos Sociales de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de Naciones Unidas, con sede en Santiago de Chile. Experto en políticas y programas de reducción de la pobreza y en indicadores sociales.

Preview

Elimina la filigrana digital ahora

Christian Courtis
Abogado. Profesor de Filosofía del Derecho de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires y profesor invitado del Departamento de Derecho del ITAM (México). Ha sido profesor e investigador visitante en universidades de América Latina, Estados Unidos y Europa. Se ha desempeñado como consultor de la Organización Mundial/Panamericana de la Salud, UNESCO, la División de Desarrollo Social de la ONU, la CEPAL y actualmente se desempeña en la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Fue Director del Proyecto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Comisión Internacional de Juristas (Ginebra).

Hernán Charosky
Sociólogo, Universidad de Buenos Aires. Máster en Políticas Públicas, George Washington University. Actualmente se desempeña como Director Ejecutivo de Poder Ciudadano, capítulo argentino de Transparencia Internacional. Anteriormente se desempeñó como consejero de políticas en la Oficina de Integridad del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Fue investigador y analista de la Oficina Anticorrupción en Argentina y consultor en proyectos apoyados por Open Society Institute, PNUD y USAID, entre otros.

Eitan Felner
Investigador y consultor en derechos humanos, especializado en derechos sociales, desarrollo humano y métodos de investigación. Máster en Derechos Humanos (Oxford University). Fue Director Ejecutivo del Center for Economic and Social Rights, investigador Asociado del Carr Center for Human Rights Policy en Harvard University, Director Ejecutivo de B'Tselem (el Centro de Información Israelí para los Derechos Humanos en los Territorios Ocupados) y Presidente de la Sección Israelí de Amnistía Internacional.

Eva-Maria Hohnerlein
Doctora en Derecho. Cursó estudios de posgrado en derecho de la integración europea en el Colegio de Europa en Brujas (Bélgica), ayudante de cátedra en el "Europa-Institut" de la Universidad del Sarre (Alemania). Actualmente se desempeña como investigadora y relatora científica en el Instituto Max-Planck para Derecho Social Internacional, Munich, Alemania (Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Sozialrecht). Dictó conferencias y tiene publicaciones en materia de Derecho Social en alemán e italiano, sistemas de pensiones para mujeres, la Carta Social Europea y los Derechos Sociales fundamentales en Europa.

Flavia Marco Navarro
Abogada boliviana, Magíster en Derecho Económico, Especialista en Estudios de Género y Sociedad. Actualmente consultora internacional.

Pdfelement

Elimina la filigrana digital ahora

Integró la División de Asuntos de Género de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en su sede central en Chile entre 2001 y 2006. Profesora invitada a cargo del módulo "Género y Desarrollo" en la Maestría de Sicología Social de la Universidad de Santiago de Chile desde 2004. Tiene publicaciones sobre mercado del empleo, seguridad social, migración laboral y economía del cuidado.

Laura Pautassi
Abogada, Especialista en Planificación y Gestión de Políticas Sociales, Doctora de la Universidad de Buenos Aires, Área Derecho Social. Docente de Posgrado. Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Investigadora permanente del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales Ambrosio L. Gioja, Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires. Miembro en calidad de Experta Independiente, del Grupo de Trabajo para el análisis de los informes nacionales previstos en el Protocolo de San Salvador, Organización de Estados Americanos (OEA). Miembro del Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (ELA).

María Nieves Rico
Antropóloga social argentina. Se desempeñó durante 15 años como investigadora, coordinadora de proyectos y funcionaria de la Unidad Mujer y Desarrollo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Autora de libros y artículos desde una perspectiva de género sobre mercado laboral y economía del cuidado, violencia y derechos humanos, agua y medio ambiente, políticas públicas y desarrollo. Actualmente se desempeña como Oficial de Asuntos Sociales de la División de Desarrollo Social de la CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile.

Nelson Camilo Sánchez
Es abogado de la Universidad Nacional de Colombia y magíster en derecho internacional de la Universidad de Harvard. Se desempeña como investigador del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad –DeJuSticia- y profesor del Programa de Justicia Global y Derechos Humanos de la Universidad de los Andes, en Bogotá. Ha sido becario del Instituto de Derechos Humanos de la Universidad de Abo (Finlandia) y de la Academia de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario de la Facultad de Derecho de American University (Washington DC).

Rodrigo Uprimny Yepes
Abogado, Doctor en Economía Política de la Universidad de Amiens Picar die, con un DSU (Magíster) en "Sociología Jurídica" de la Universidad de Paris II y un DEA (Magíster) en "Socioeconomía del desarrollo" de la Universidad de Paris I (IEDES). Actualmente se desempeña como Director del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad y como profesor

Pulsalement

Elimina la filigrana digital ahora

de Derecho Constitucional, Derechos Humanos y Teoría del Estado en la Universidad Nacional de Bogotá. Autor de múltiples artículos sobre derechos humanos, derecho constitucional, las tensiones entre derecho y economía, narcotráfico y administración de justicia.

pdfelement

Elimina la filigrana digital ahora

Abreviaturas

APS	Atención primaria de la salud
ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados
AFIP	Administración Federal de Ingresos Públicos, Argentina
AGN	Auditoría General de la Nación, Argentina
APF	Posibilidad de Logro de Frontera' (Achievement Possibility Frontier)
BADEINSO	Base de Estadísticas e Indicadores Sociales
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CSE	Carta Social Europea
CASEN	Encuesta de caracterización socioeconómica
CIDH	Comisión Interamericana de los Derechos Humanos, OEA
CDN	Convención Internacional de los Derechos del Niño
CELADE	Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía – División de Población de la CEPAL
CDESC	Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales,
CEDAW	Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las mujeres
CCEDAW	Comité para la Discriminación contra la Mujer
CCDR	Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial
CCDN	Comité de los Derechos del Niño.
CEE	Comunidad Económica Europea
CE	Comunidad Europea
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Naciones Unidas
CIIU	Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las Actividades Económicas,
CINE	Clasificación Internacional Normalizada de la Educación
CPDHLF	Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales
DHS	Demographic and Health Surveys
DDHH	Derechos Humanos
DESC	Derechos Económicos, Sociales y Culturales
ECI	estado de cosas inconstitucional
ENV	Encuesta Nacional de Verificación

pdfelement

Elimina la filigrana digital ahora

EUROSOCIAL	Coperación técnica de la Comisión Europea para promover la cohesión social en América Latina.
EU-SILC	Community Statistics on Income and Living Conditions, Estadísticas comunitarias sobre la renta y las condiciones de vida
EPH	Encuesta Permanente de Hogares
FADE	Fundación Argentina para el Desarrollo con Equidad
GED	indicadores de goce efectivo de derechos
HD	Hogares Desplazados
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IDG	Indice de Desarrollo relativo al Género
ISSJyP	Instituto de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados, Argentina
IPG	Indice de Potenciación de Género
IPH	Indice de Pobreza Humana
IRHS	International Reproductive Health Surveys
LFS	European Union Labour Force Survey, encuesta de la población económicamente activa en Europa
MAC	Método Abierto de Coordinación
MICS	encuestas de indicadores múltiples por conglomerados (Multiple Indicators Cluster Surveys
NU	Naciones Unidas
OA	Oficina Anticorrupción, Argentina
OACNUDH	Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para Derechos Humanos
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OEA	Organización de Estados Americanos
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OII	Oficina de Integridad Institucional
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMS	Organización Mundial de la salud
ONG	Organización/ciones No Gubernamental/es
OPS	Organización Panamericana de la Salud
OSyC	Organizaciones de la sociedad civil y comunitarias
PAMI	Programa de Atención Médica Integral, ISSJyP (Arg.)
PBI	Producto Bruto Interno
PEC	Programa de Empleo Comunitario
PETS	Public Expenditures Tracking System, Modelo de seguimiento de desempeño financiero de programas
PIDESC	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
SNAIPD	Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada
SSS	Superintendencia de Servicios de Salud, Argentina

pdfelement

Elimina la filigrana digital ahora

UE	Unión Europea
UEM	Unión Económica y Monetaria
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
SIMPOC	Programa de Información Estadística y de Seguimiento del Trabajo Infantil
TUE	Tratado de la Unión Europea

pdfelement

Elimina la filigrana digital ahora

pdfelement