

SEMINARIO INTERNACIONAL

Indicadores de derechos económicos, sociales y culturales (DESC)

Y SEGUIMIENTO DE LAS POLÍTICAS SOCIALES PARA LA SUPERACIÓN
DE LA POBREZA Y EL LOGRO DE LA IGUALDAD

12 y 13 de junio de 2013
Santiago de Chile

SEMINARIO INTERNACIONAL

Indicadores de derechos económicos, sociales y culturales (DESC)

Y SEGUIMIENTO DE LAS POLÍTICAS SOCIALES PARA
LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA Y EL LOGRO DE LA
IGUALDAD

12 y 13 de junio de 2013
Santiago de Chile

ORGANIZA



PATROCINA



SEMINARIO INTERNACIONAL INDICADORES DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES (DESC) Y SEGUIMIENTO DE LAS POLÍTICAS SOCIALES PARA LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA Y EL LOGRO DE LA IGUALDAD

Instituto Nacional de Derechos Humanos

Consejo del Instituto Nacional de Derechos Humanos

Lorena Fries Monleón, Directora

José Aylwin Oyarzún

Miguel Luis Amunátegui Monckeberg

Carolina Carrera Ferrer

Consuelo Contreras Largo

Sebastián Donoso Rodríguez

Mario Fernández Baeza

Carlos Frontaura Rivera

Roberto Garretón Merino

Claudio González Urbina

Manuel Núñez Poblete

Organización del Seminario

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

Instituto Nacional de Derechos Humanos

Patrocinio

Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR

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

Organización de los Estados Americanos

Edición

Unidad de Estudios del Instituto Nacional de Derechos Humanos

Transcripción Seminario

Jonathan Serracino Matus De la Parra

Diseño y diagramación

Michèle Leighton Palma

Impreso en: Grafhika Impresores Ltda.

ISBN: 978-956-9025-51-8

Registro de Propiedad Intelectual: 236.605

Primera edición

500 ejemplares

Santiago de Chile

Diciembre de 2013

Índice

Palabras inaugurales	9
<i>Martín Hopenhayn</i> Director de la División de Desarrollo Social, CEPAL.....	11
<i>Lorena Fries Monleón</i> Directora INDH.....	15
Primer Panel. Los indicadores DESC como instrumento para la superación de la pobreza y el logro de la igualdad	19
<i>Magdalena Sepúlveda Carmona</i> De la retórica a la acción. Los elementos esenciales para garantizar que las políticas públicas tengan un enfoque de derechos.....	21
<i>Laura Pautassi</i> Evaluando el progreso, midiendo el cumplimiento de derechos. Indicadores de medición del Protocolo de San Salvador.....	41
Segundo Panel. Marco internacional para los indicadores DESC	55
<i>Mila Paspalanova y Javier Hernández Valencia</i> Metodología para la elaboración de indicadores de derechos humanos del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y su aplicación en el caso de México.....	57
<i>Ramiro Ávila Santamaría</i> Retos del mecanismo interamericano de protección por indicadores de los derechos económicos, sociales y culturales.....	75
Tercer Panel. Indicadores DESC: conceptos, perspectivas y acciones (I)	89
<i>Julieta Rossi</i> Los derechos en las políticas sociales y el rol de los indicadores en perspectiva regional.....	91
<i>Simone Cecchini</i> Indicadores sociales y de derechos humanos.....	113
<i>María Nieves Rico</i> Derechos de la infancia. Enfoque, indicadores y perspectivas.....	121

Cuarto Panel. Indicadores DESC: conceptos, perspectivas y acciones (II) **137**

Diego Andrés Mora

El goce efectivo de derechos de la población desplazada en Colombia: la propuesta desde el gobierno y la sociedad civil a los requerimientos de la Corte Constitucional 139

Vivian Milosavljevic

Estadísticas e indicadores de género 161

Lilia Jara

El derecho a la salud: importancia de los indicadores de progreso 169

Luz Patricia Mejía

Breve recuento sobre los indicadores de la Convención Belém do Pará 183

Quinto Panel. Experiencias nacionales (I) **191**

Marité Fernandez

Avanzar en Derechos: una experiencia argentina para la elaboración de indicadores DESC y la incorporación del enfoque de derechos en las políticas públicas 193

Ana María Durán

Experiencia en la construcción de indicadores de derechos humanos en Bolivia 207

Andrei Suarez Dillon Soares

O Sistema Nacional de Indicadores em Direitos Humanos do Brasil: o que é e para que serve 213

Dhayana Guzmán

Hacia un sistema de indicadores de derechos económicos, sociales y culturales: derecho a la salud y derecho al trabajo 223

Sexto Panel. Experiencias nacionales (II) **227**

Carlos Bermeo Palma

Consolidación del Sistema Nacional de Información con enfoque de Derechos 229

Marcia Itzel Checa Gutiérrez

La experiencia del Sistema de Información del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación (SIMSE) del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal (PDHDF) 233

Andrés Scagliola y Patricia González Viñoly

Políticas sociales con perspectiva de derechos humanos. Los indicadores de progreso en Derechos Económicos, Sociales y Culturales como instrumento.....247

Panel de clausura. El enfoque de derechos en las políticas sociales, la superación de la pobreza y el logro de la igualdad: desafíos y perspectivas **263**

Martín Hopenhayn.....265

Dhayana Guzmán.....267

Humberto Henderson.....269

Magdalena Sepúlveda Carmona.....273

Laura Pautassi.....277

Anexos **281**

Reseña curricular de expositores y expositoras.....283

Programa del Seminario.....289

Palabras inaugurales

Por Martín Hopenhayn
Director de la División de Desarrollo Social, CEPAL

Quisiera antes que nada saludar a Lorena Fries, Directora del Instituto Nacional de Derechos Humanos y a los/as Consejeros y Consejeras del INDH que la acompañan; a Evelyn Jacir, Directora del Departamento de Desarrollo Social y Empleo de la Organización de Estados Americanos (OEA); a Magdalena Sepúlveda, Relatora Especial de Naciones Unidas sobre la Extrema Pobreza y los Derechos Humanos; a Laura Pautassi, Experta del Grupo de Trabajo para el análisis de los informes nacionales previstos en el Protocolo de San Salvador; a los representantes de los gobiernos de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, México y Uruguay; y a todos los colegas, amigos e invitados.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) está muy contenta de acogerlos estos dos días y llevar a cabo este seminario en conjunto con el Instituto Nacional de Derechos Humanos de Chile. Este seminario no solo es fruto de la colaboración de ambas instituciones, sino también hemos estado armando esta instancia con el Grupo de Trabajo de Seguimiento del Protocolo de San Salvador de la OEA y el Instituto de Políticas Públicas y Derechos Humanos del MERCOSUR. Esto, con vistas a fortalecer el debate sobre el enfoque de derechos en las políticas sociales y, muy especialmente en el caso de este seminario, de dar un paso adelante en los indicadores que puedan hacer de plataforma para el monitoreo del avance en este enfoque de derechos plasmado en las políticas.

La CEPAL ha venido trabajando el enfoque de derechos para el desarrollo hace años. Partimos en el año 1997 con un seminario realizado conjuntamente con la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que se plasmó en un libro intitulado "La igualdad de los modernos". En el año 2000 el documento principal de la CEPAL versó sobre equidad, desarrollo y ciudadanía, y allí en el tema de ciudadanía planteamos con fuerza el referente de los derechos sociales, económicos y culturales para pensar el desarrollo latinoamericano y caribeño. En el año 2006 analizamos los temas de protección social, y quisimos darle un enfoque de derechos desde un inicio, criterio que seguimos manteniendo y, en lo posible, desarrollando en la reflexión, en el discurso, y en diálogo con gobiernos y otras organizaciones. En el 2007, con ocasión de la Cumbre

Iberoamericana que se hizo en Santiago y cuyo tema fue la cohesión social, la CEPAL aportó con uno de los documentos técnicos del debate entre los gobiernos, nuevamente planteando la centralidad de la ciudadanía y la titularidad de derechos en los sentimientos de pertenencia y las opciones de mayor cohesión social. Y aún con más fuerza estuvo el enfoque de igualdad de derechos, como base valórica de la igualdad general, en nuestro documento emblemático “La Hora de la Igualdad” del año 2010.

El enfoque de derechos también ha estado muy presente desde la perspectiva de género, con que intentamos actualmente “transversalizar” las propuestas formuladas en la CEPAL, como también lo ha estado en nuestros aportes en los ámbitos de etnicidad, discriminación y exclusión por condiciones de raza, etnia, habilidades diferenciadas y grupos etarios. Una colaboración sostenida con UNICEF nos ha llevado conjuntamente a encarar el problema de la pobreza infantil con enfoque de derechos. Ahora, más recientemente, en el tema de personas con discapacidades y el seguimiento de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, nuevamente estamos adoptando una perspectiva de derechos.

Por todo lo anterior estamos muy contentos de estar aquí y acogerlos “en nuestra casa”, compartiendo este seminario. Nos parece fundamental poder aportar en el tema de indicadores y seguimientos para el enfoque de derechos para el desarrollo.

Quisiera destacar que en el título de esta reunión aparecen además los conceptos de pobreza e igualdad. No es lo mismo el enfoque de derechos cuando hablamos de pobreza que cuando hablamos de igualdad. Son complementarios, pero distintos. Frente a la pobreza lo primero que aparece en el horizonte normativo es el derecho al bienestar, plasmado en cierto umbral de ingresos y prestaciones para satisfacer necesidades básicas como salud, educación, vivienda y otros. Por otra parte, una noción ampliada de la pobreza –vinculada al paradigma del desarrollo humano– requiere considerar el empoderamiento y ciertas libertades positivas para emprender proyectos de vida propios, como elementos que a la vez nos hablan de salir de la condición de pobreza y de ser ciudadanos y ciudadanas. En ese sentido, es todo un desafío también pensar la pobreza en un sentido ampliado y discernir qué indicadores son pertinentes, sobre todo si vamos más allá de necesidades básicas, y a pensar en la superación de la pobreza en relación a las libertades y capacidades relativas al desarrollo de una vida plena.

La igualdad es, en parte, harina de otro costal, pues coloca al centro la posición relativa de las personas dentro de la sociedad y ya no solo de condiciones absolutas frente al bienestar. En términos más absolutos o no relacionales, la igualdad alude a la igualdad de derechos. Dialécticamente hablando, el derecho a la igualdad tiene algo que ver con la igualdad de derechos.

Por lo anterior, entendemos que si de indicadores se trata, la igualdad se traduce en gran medida en indicadores de brechas, y colocan el acento en la distribución de activos, de prestaciones y recursos entre diversos grupos en el conjunto de la sociedad. Mientras la superación de la pobreza radica en la capacidad de ciertos grupos para generar recursos necesarios para ellos y, en segunda instancia, velar por su mejor distribución para avanzar de manera más resuelta en promover el bienestar universalmente; en la reducción de brechas el énfasis está dado muy especialmente en ir distribuyendo esos recursos de manera tal de reducir estas brechas y promover la igualdad. Así, la igualdad de derechos requiere cotejarse también con mayor igualdad en acceso a ciertos bienes, servicios y posibilidades.

Creemos que el enfoque de derechos no solo coloca el desarrollo bajo una ética compartida y universalista. En la medida que tal enfoque plantea normativamente una relación de reciprocidad y solidaridad instituidas, obliga a un contrato social o un pacto social: el sistema de derechos puede entenderse, en este sentido, como un núcleo de pertenencia universalista, común a todos y del cual todos son titulares. Por otro lado, un pacto en torno a derechos sociales y, sobretudo, derechos económicos, sociales y culturales, fija una dinámica de progresividad en las condiciones de bienestar. Porque normalmente cuando hay un acuerdo normativo ratificado y convertido en ley, implica una hoja de ruta progresiva en la realización universal de un derecho. Lo cual se traduce también en una hoja de ruta en el avance de ciertas prestaciones y en partidas de presupuestos.

Por último, un enfoque de derechos –sobre todo derechos en políticas sociales– introduce consideraciones de exigibilidad o justiciabilidad. Se construye así un vínculo entre una institución que supuestamente provee un servicio o una prestación, y que por lo tanto está a cargo de garantizar la plena titularidad de un derecho, y la capacidad del ciudadano/a de reclamarlo por una vía instituida y acordada. Se establece, en suma, una relación de justicia y no solo de igualdad.

Todo lo anterior da pie, con mucha fuerza, para vincular un enfoque de derechos para el desarrollo con indicadores pertinentes. Por lo mismo esta reunión reviste especial importancia para nosotros, en tanto procura vincular indicadores, protocolos de seguimiento y políticas en el ámbito de derechos económicos, sociales y culturales. Queremos que esto ayude a transversalizar el enfoque de derechos en la política social y en el seguimiento de la situación social de los países de América Latina. A esta reunión concurren, en este marco, grupos específicos en torno a temas de infancia, género y etnicidad. También expondrán representantes de países como Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México y Uruguay. Queremos, finalmente, rubricar este seminario al final del día de mañana planteando desafíos para profundizar el enfoque de derechos en políticas de desarrollo social, políticas para superar la pobreza y promover la igualdad.

Indicadores de derechos económicos, sociales y culturales (DESC)

En nombre de la Secretaría Ejecutiva y de la División de Desarrollo Social de la CEPAL les quiero dar la bienvenida a todos y todas, y deseamos un debate fecundo y mucha colaboración futura.

Muchas gracias.

Por Lorena Fries
Directora del Instituto Nacional de Derechos Humano

Señor Director de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Martín Hopenhayn; Señora Relatora Especial de Naciones Unidas sobre la Extrema Pobreza y los Derechos Humanos, Magdalena Sepúlveda; Señora Directora del Departamento de Desarrollo Social y Empleo de la Organización de Estados Americanos (OEA), Evelyn Jacir; Señora representante del Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR, Julieta Rossi; Señora Laura Pautassi, Experta del Grupo de Trabajo para el análisis de los informes nacionales previstos en el Protocolo de San Salvador; Representantes de los gobiernos de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, México y Uruguay; Señoras y Señores Consejeros/as del Instituto Nacional de Derechos Humanos, representantes de las embajadas, señoras y señores, muy buenos días.

Los derechos económicos, sociales y culturales (DESC), en tanto derechos humanos, apelan a la dignidad humana y, en particular, a aquellas condiciones básicas que garantizan una adecuada calidad de vida. El Derecho Internacional de los Derechos Humanos reconoce una nutrida lista de derechos, entre los que se encuentran el derecho a la alimentación, al agua, a una vivienda adecuada, a un medio ambiente sano, al trabajo, a la salud y a la educación, entre otros.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), el Protocolo Facultativo de este pacto, y el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales –Protocolo de San Salvador– son parte del engranaje normativo elaborado para reconocer estos derechos y hacerlos justiciables cuando un Estado no quiere avanzar en estas materias. Es preciso señalar con claridad que respecto de este marco normativo el Estado de Chile está en deuda y, pensando en los tiempos que corren, sería muy bueno que se avanzara en la ratificación del Protocolo de San Salvador y el Protocolo Facultativo del PIDESC.

Las obligaciones de protección, respeto y garantía que pesan sobre los Estados conllevan el imperativo de adoptar todas las medidas legales o administrativas para asegurar a las personas el pleno goce de estos derechos sin discriminación

alguna, y particularmente en los DESC, abstenerse de acciones regresivas en su ejercicio. Adecuar la normativa nacional, crear mecanismos de fiscalización y adoptar políticas públicas en pos de la igualdad constituyen algunos ejemplos de dichas medidas.

La propia naturaleza de los DESC agrega a la indivisibilidad, integralidad e interdependencia de los derechos humanos la condición de progresividad contenida en el artículo 2° del PIDESC. Así, atendiendo al grado o profundidad de desarrollo económico de los países, se instituye un imperativo ético que debe regir las decisiones estatales. En efecto, el Pacto requiere de los Estados la adopción de medidas "hasta el máximo de los recursos que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados"¹ la plena efectividad de los derechos que allí se reconocen.

La progresividad tiene como condición el pleno respeto del principio de no regresividad. Es decir, los Estados están impedidos de adoptar medidas que constituyan un retroceso en el ejercicio y goce de los derechos económicos, sociales y culturales. El Comité DESC ha señalado que las medidas de carácter retroactivo requerirán de una consideración más cuidadosa por parte de los Estados, y deberán justificarse plenamente en referencia a la totalidad de los derechos previstos en el Pacto y en el contexto del aprovechamiento pleno de los recursos que se disponga². Se espera por lo tanto, que las naciones escalonen esfuerzos para proveer a todos y todas quienes las integran de los más altos niveles posibles de goce de sus derechos económicos, sociales y culturales.

Si bien durante la última década América Latina y el Caribe han experimentado logros importantes en la reducción de la pobreza y el mejoramiento de las condiciones de vida de sus habitantes, aún existen múltiples desafíos en materia de garantía, promoción y protección de los derechos económicos, sociales y culturales. No es suficiente mostrar buenos índices de crecimiento económico si estos no se acompañan de mayor igualdad y oportunidad para que todos y todas desarrollen con dignidad y a plenitud sus planes de vida.

La movilización ciudadana de estos últimos años en Chile se produce precisamente en torno a demandas por la ampliación y garantía de los derechos sociales y el reclamo por mayores niveles de igualdad. Los movimientos por la educación, el medio ambiente, el agua y la vivienda son muestra de que la ciudadanía espera se cumplan también los principios de calidad, disponibilidad y aceptabilidad, y no sólo de cobertura, en el acceso a los bienes sociales.

1. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, art. 2 N°1.

2. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General N° 3, párr. 9.

Una vivienda que no posee equipamiento público cercano, un trabajo en condiciones laborales precarias o una educación que no es de calidad, ciertamente se alejan de los estándares internacionales.

Tanto el sistema internacional como el regional de derechos humanos se han abocado a la tarea de proporcionar herramientas a los Estados y a la sociedad civil que contribuyan a la justiciabilidad y al monitoreo de los avances en materia de derechos económicos, sociales y culturales. La formulación de indicadores es una de esas herramientas, cuyo valor radica en la posibilidad de evaluar los progresos de acuerdo a parámetros claros, y también, reforzar la rendición de cuentas por parte del Estado.

Los indicadores, en tanto termómetro de la realidad social, permiten diagnosticar la situación basal de los derechos en un territorio determinado y estimar los efectos de las acciones que el Estado está desarrollando para generar progresos o revertir situaciones adversas. En un sentido más jurídico, permiten corroborar el cumplimiento de las obligaciones que los Estados se han dado por el hecho de suscribir un tratado internacional.

Estos propósitos son afines a las funciones que tienen las instituciones nacionales de derechos humanos de examinar la compatibilidad del marco legal interno y las políticas públicas con los principios de derechos humanos; determinar criterios de referencia para medir el grado de cumplimiento de las obligaciones contraídas; así como generar información y preparar informes sobre la observancia de los derechos humanos en los países³. El Instituto Nacional de Derechos Humanos comenzó a transitar este camino desde que abrió sus puertas en el año 2010. Abordamos ese año en nuestro Informe Anual los aspectos conceptuales y metodológicos relativos a la formulación de indicadores sobre derechos económicos, sociales y culturales sobre la base de los avances de Naciones Unidas y de la OEA, y los dos años siguientes formulamos indicadores en un diálogo virtuoso con organismos especializados y personas expertas del mundo público, social y privado.

Por esto para el INDH es tan valioso el seminario que hoy comienza. Permite reflexionar y aportar a los esfuerzos conceptuales y metodológicos en la construcción de sistemas de indicadores en derechos económicos, sociales y culturales; conocer y compartir las experiencias de los Estados de la región en la implementación de estos sistemas en el marco del propósito común de imprimir el enfoque de derechos a sus sistemas estadísticos y políticas públicas, así como monitorear y evaluar los progresos en la realización de los DESC y su pleno goce por parte de la población de nuestros países.

Bienvenidos nuevamente a todos y todas.

Muchas gracias.

3. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General N° 1

Primer Panel.

Los indicadores DESC
como instrumento para la
superación de la pobreza y
el logro de la igualdad

De la retórica a la acción. Los elementos esenciales para garantizar que las políticas públicas tengan un enfoque de derechos

Por Magdalena Sepúlveda Carmona

Introducción

Los importantes avances que ha logrado América Latina en la reducción de la pobreza y la desigualdad en las últimas dos décadas han ido acompañados de un creciente discurso en favor de derechos humanos, que contrasta de manera significativa con el silencio y, en algunos casos, explícito rechazo a los mismos en períodos anteriores.

Este discurso de derechos se ha traducido en una serie de mejoras en la promoción y protección de los derechos humanos en varios países de la región que se refleja, por ejemplo, en la creación de secretarías o subsecretarías de derechos humanos, el establecimiento de instituciones nacionales de derechos humanos¹, y una mayor apertura al diálogo con mecanismos internacionales de monitoreo y vigilancia de derechos humanos, como el Examen Periódico Universal y los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos².

En este período se destaca también la creciente jurisprudencia en materia de derechos humanos, y en particular sobre derechos económicos, sociales y culturales tanto de los tribunales nacionales de la región como del sistema regional de protección de los derechos humanos³. A la luz de esta jurisprudencia es innegable que los derechos económicos, sociales y culturales son exigibles por vía judicial.

1. En el año 1999 se convocó la primera reunión de Instituciones Nacionales para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos del Continente Americano con representantes de 7 países (Argentina, Bolivia, Canadá, Ecuador, Honduras, México y Perú). En la actualidad, la Red de Instituciones Nacionales del Continente Americano cuenta con 15 Miembros de pleno derecho. Véase <http://www.rindhca.org.ve/>

2. Por ejemplo, varios países de la región han extendido "invitaciones abiertas" para que los Relatores Especiales de Naciones Unidas realicen misiones de monitoreo de derechos humanos. En consecuencia, los países de América Latina y el Caribe se encuentran entre el grupo de países donde se han efectuado un reiterado número de visitas, por ejemplo, Colombia y Brasil han recibido 19 visitas y Ecuador 15 visitas de estos órganos. Ver <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/countryvisits-a-e.aspx>

3. Para el caso de Argentina, Colombia, Brasil, Venezuela, la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, véase: Teoría y jurisprudencia de los derechos sociales. Tendencias incipientes en el derecho internacional comparado, Langford, Malcolm (ed.), Universidad de los Andes y Siglo del Hombre Editores, 2011.

Asimismo, el discurso de los derechos se ha ido incorporando en forma creciente en los instrumentos de planificación de políticas públicas. Por ejemplo, ya no es extraño encontrar que los planes nacionales de desarrollo utilicen un lenguaje directo de derechos, o incluso coloquen la observancia de los derechos humanos, como uno de sus ejes centrales o soportes transversales⁴.

A pesar de lo loable de estos avances, aun encontramos que en muchos casos existe un abismo, o al menos una contradicción importante, entre la política exterior y la retórica pro-derechos y la protección de los mismos a nivel doméstico⁵. Sin perjuicio que la situación general de protección de los derechos humanos en la región ha mejorado significativamente –sin lugar a dudas así ha sucedido en las últimas dos décadas– aún con frecuencia lo que hacen los gobiernos a nivel doméstico está muy atrás de los compromisos y obligaciones internacionales.

Esta brecha entre la retórica de los derechos y su puesta en práctica se hace evidente en las políticas sociales, donde queda mucho por hacer para garantizar que sean diseñadas, implementadas y evaluadas desde un marco de derechos.

En muchos casos, el crecimiento económico de los países de la región no se ha traducido en beneficios para todos los miembros de la sociedad, sin discriminación de género, edad, etnia, o territorio. Un caso paradigmático es el de Paraguay que, en 2010, experimentó un crecimiento económico extraordinario del 15% del PIB –el mayor de la región⁶– sin que este crecimiento se haya traducido en una disminución significativa de la pobreza que afecta a más de la mitad de la población (54,8%)⁷. Más aún, no se ha logrado disminuir la pobreza extrema que aqueja al 30,7%, siendo la población indígena la más pobre y excluida⁸. Los altos niveles de pobreza van acompañados de una alarmante inequidad en la distribución de ingresos; en efecto, Paraguay presenta una de las distribuciones más desiguales de riquezas y de ingresos del continente⁹.

4. Ver por ejemplo, República del Ecuador. Plan Nacional de Desarrollo: Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013: Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, Quito, 2009 y República de Colombia. Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: Prosperidad para todos, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, 2011.

5. El doble discurso también es evidente hoy en día entre el discurso positivo y de adherirse al cumplimiento de recomendaciones que hacen público los países de la región frente a los procedimientos y la normativa del sistema universal de derechos humanos (i.e. el sistema de las Naciones Unidas) y la postura de varios países de la región frente al sistema regional interamericano de derechos humanos, que está siendo fuertemente atacado.

6. Véase Panorama Social de América Latina 2011, CEPAL, 2011, pág. 40.

7. Objetivos de Desarrollo del Milenio 2010. Primer informe del Gobierno, Gabinete Social, Presidencia de la República del Paraguay, noviembre de 2011, pág. 11.

8. Plan de Acción 2010-2011, Red de Derechos Humanos del Poder Ejecutivo de la República del Paraguay, págs. 8 y 9.

9. El 40% más pobre de la población recibe sólo el 11,3% del ingreso nacional total, mientras que el 10% más rico acumula el 41% de los ingresos totales. Encuesta Permanente de Hogares 2010: Principales resultados de pobreza y distribución del ingreso. Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos, pág. 16.

Desgraciadamente el caso del Paraguay no es aislado. En la región sectores de la población como mujeres, pueblos indígenas y afro descendientes sufren discriminación estructural, y no se han beneficiado del crecimiento económico al mismo nivel que otros sectores de la población. Esto es particularmente alarmante respecto de quienes viven en extrema pobreza o indigencia que, a pesar de la tendencia a la baja de la pobreza en región, se mantiene estable¹⁰. Aún estamos frente a niveles inaceptables de pobreza en muchos países y la desigualdad sigue siendo alarmante: de conformidad con las estadísticas disponibles compiladas por la CEPAL, en 18 países el 10% más rico de la población recibe 32% de los ingresos totales, mientras que el 40% más pobre recibe solo 15%¹¹.

Si se hiciera un esfuerzo mayor para poner en práctica la adhesión a los derechos incorporada en los planes de desarrollo o en la retórica de derechos de los gobiernos, se lograría muchos más avances para superar la pobreza y la exclusión social que persiste en gran parte de los países de la región.

El marco normativo de derechos humanos se basa en la premisa de que la pobreza no es inevitable. Es, al menos en parte, una situación creada, propiciada y perpetuada por acciones y omisiones de los Estados y otros agentes económicos¹². Cuando las desigualdades estructurales y sistémicas de orden social, político, económico y cultural no son abordadas por las políticas públicas, se puede llegar a profundizar la extrema pobreza o a asegurar su transmisión de generación en generación. Así, por ejemplo, en muchos países la exclusión social de ciertos grupos se debe en gran medida al hecho de que históricamente las políticas sociales los han ignorado o no los han beneficiado de manera directa debido a negligencia o incluso de manera deliberada.

Para abordar lo que significa un enfoque de derechos en las políticas sociales e identificar los elementos críticos que deben contener para pasar del plano retórico a la práctica, son necesarias algunas aclaraciones preliminares:

10. Según las proyecciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en el 2012 el 28,8% de los habitantes de la región vivían en situación de pobreza, lo que corresponde a 167 millones de personas, un millón de personas menos que en 2011. Sin embargo, el número de personas en extrema pobreza o indigencia se mantenía estable en 2012, sumando 66 millones, la misma cifra que en 2011. Panorama Social de América Latina 2012, CEPAL.

11. Panorama Social de América Latina 2012, CEPAL.

12. Si bien los Estados son responsables de hacer efectivos los derechos humanos, otros agentes, como las organizaciones internacionales, las instituciones nacionales de derechos humanos, las organizaciones de la sociedad civil y las empresas, también tienen responsabilidades en relación con los derechos de quienes viven en la pobreza. Los Estados deben crear un entorno propicio que facilite y promueva la capacidad de las personas, las organizaciones de base comunitaria, los movimientos sociales y otras organizaciones no gubernamentales de combatir la pobreza y empoderar a las personas afectadas por ella para que reivindiquen sus derechos.

1. La adhesión a un enfoque de derechos en las políticas sociales no es sólo un deber moral, sino una obligación jurídica en el marco de la normativa internacional y nacional de los derechos humanos¹³, que todos los países de la región han asumido de manera voluntaria, así como en muchos casos de sus normativas domésticas.

2. Las políticas sociales no solo deben promover la materialización de todos los derechos humanos –civiles y políticos y económicos, sociales y culturales– sino que además deben respetarlos en el proceso de implementación de esas políticas sociales y evitar cualquier vulneración.

3. El enfoque de derechos humanos proporciona un marco conceptual para superar la pobreza que parte del reconocimiento de las personas como titulares de derechos y agentes de cambio. Este es un cambio paradigmático pues las políticas sociales dejan de estar situadas en el ámbito de la caridad y pasan a ser obligaciones estatales, donde los “beneficiarios” son titulares de derechos que pueden ser exigidos y ante quienes las autoridades han de rendir cuentas de su gestión.

Elementos esenciales de un enfoque de derechos

Los elementos esenciales que las políticas públicas deben cumplir para garantizar el respeto de los derechos humanos son:

1. Estar insertadas en una estrategia global, coherente y coordinada de superación de la pobreza y disfrute de los derechos

La interdependencia, indivisibilidad y fortalecimiento mutuo de los derechos humanos hace necesario un enfoque holístico y una estrategia explícita de superación de la pobreza y realización de los derechos humanos.

La fragmentación y la falta de coordinación entre los programas, actores y varios niveles de gobierno responsables de la aplicación de políticas sociales y de las estrategias nacionales de desarrollo, aumentan la probabilidad de que una política social determinada sea ineficaz y que se vulneren los derechos de las personas que viven en la pobreza.

13. Estas obligaciones están incluidas en un gran número de instrumentos y tratados internacionales y regionales tales como la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (CERD), la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW), la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) y la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, además de las observaciones y recomendaciones generales de los órganos de tratados de las Naciones Unidas y los Principios Rectores sobre Extrema Pobreza y Derechos Humanos (UN Doc. A/HRC/21/39).

Cuando existen múltiples iniciativas, cada una ejecutada por diferentes ministerios o entidades públicas o de la sociedad civil, existe el riesgo de que las iniciativas se superpongan y se socave su eficacia. La fragmentación, duplicación o falta de coordinación entre las políticas sociales no sólo disminuye su impacto, sino que presenta un problema desde una perspectiva de derechos humanos, ya que no permite una clara asignación de responsabilidades en su ejecución o la identificación de quién es responsable por su fracaso.

Para que las políticas sociales sean efectivas y de conformidad a los derechos humanos han de ser parte de estrategias nacionales amplias para hacer frente a la multidimensionalidad de la pobreza. Un enfoque de derechos humanos debe tener una visión integral de todos los derechos- económicos, civiles, sociales, políticos y culturales-, de la manera en que estos dependen e interactúan entre sí y de su impacto acumulativo en las personas que viven en pobreza.

Los Estados deben tener presente sus obligaciones internacionales de derechos humanos al concebir y aplicar sus políticas públicas, incluidas las políticas tributarias, fiscales, monetarias, ambientales, de comercio internacional y de inversión. Por ejemplo, una adecuada recaudación fiscal es esencial para aumentar la inversión social. Bajos niveles de recaudación fiscal impactan desproporcionadamente a los sectores más pobres de la población y constituyen un obstáculo considerable en la capacidad del Estado para garantizar programas sociales y servicios públicos que permiten el disfrute de niveles mínimos de derechos económicos, sociales y culturales.

Para cumplir con los objetivos de coherencia y coordinación, las políticas sociales deben estar incorporadas en un marco legal e institucional adecuado que proporcione claridad respecto a las diversas funciones y responsabilidades de las entidades de gobierno involucradas en su implementación. Asimismo, un marco legal adecuado es fundamental para evitar la manipulación política, los abusos o simplemente falta de certeza acerca de los componentes fundamentales, como quienes son sus beneficiarios o su duración.

Sin un marco legal e institucional y una estrategia de largo plazo, los beneficiarios no están en condiciones de exigir sus derechos y los programas pueden ser manipulados por fines electorales. Allí donde se adoptan marcos jurídicos e institucionales claros y eficaces, existe un menor riesgo de que los cambios políticos pongan en peligro la existencia de los programas, lo que a su vez protege a los beneficiarios.

El impacto que tiene el marco legal e institucional en la implementación de una política social puede apreciarse, por ejemplo, en la amplia gama de marcos institucionales y jurídicos a través de los

cuales se han implementados en la región los programas de transferencia monetarias. En aquellos países donde estos programas se han institucionalizado e incorporado a una estrategia nacional de protección social, generalmente a través de leyes nacionales incluyendo legislación constitucional –como es el caso de Brasil– han funcionado mejor y existe mayor certeza jurídica y protección de los beneficiarios que en aquellos casos en que los programas de transferencia de efectivo se basan sólo en decretos presidenciales o manuales y directrices de tipo operativo, sin que exista un arraigo jurídico legal.

2. Respetar la dignidad, la autonomía y la agencia de las personas que viven en pobreza

El concepto de dignidad es el fundamento de todos los derechos humanos¹⁴ y está indisolublemente vinculado con los principios de la igualdad y la no discriminación.

La dignidad de las personas que viven pobreza se ve frecuentemente amenazada por las graves privaciones que sufren, que aumentan su vulnerabilidad y dependencia. El hecho que sus necesidades básicas no estén cubiertas atenta directamente a la dignidad humana, la libertad y la igualdad. En palabras de la Corte Constitucional colombiana, que ha elaborado tan brillantemente el concepto de “mínimo vital”, existiría un derecho de todas las personas a tener las “condiciones mínimas para llevar una vida digna”¹⁵. Esta vinculación entre la dignidad y la satisfacción de las necesidades básicas se encuentra incluida en una plétora de resoluciones de la Asamblea General de Naciones Unidas que considera la pobreza como una violación a la dignidad humana.

El respeto de la dignidad de las personas que viven en la pobreza debe ser la base de todas las políticas sociales, que deben estar destinadas a asegurar al menos un nivel mínimo esencial de disfrute de todos sus derechos económicos, sociales y culturales (DESC)¹⁶. Sin embargo, el respeto de la dignidad impone no sólo la satisfacción de niveles mínimos esenciales de los DESC, sino también exigencias adicionales de carácter esencial a todas las políticas públicas, que son más difíciles de identificar. Estas exigencias se refieren al tema del estigma y no discriminación.

14. La centralidad de la dignidad se subraya en un gran número de instrumentos de derechos humanos. La Declaración Universal reconoce que “la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana”. Los Pactos de derechos humanos de 1966 reconocen que estos derechos “se desprenden de la dignidad inherente a la persona humana”.

15. Véase, por ejemplo, Jurisprudencia Constitucional sobre el derecho al mínimo vital, Universidad de los Andes, Centro Investigaciones Sociojurídicas, Bogotá, Diciembre 2002. El vínculo entre la dignidad y la satisfacción de niveles mínimos de los DESC también se ha sostenido por tribunales en otras regiones; muy relevante son en este sentido las decisiones de la Corte Constitucional Surafricana. Véase, por ejemplo, las sentencias en *Khosa vs Minister of Social Development* 2004 (6) SA 505 (CC) y *Government of the Republic of South Africa and Others v Grootboom and Others* 2001 (1) SA 46 (CC).

16. Ver Artículo 2 PIDESC y Comentario General No. 3, del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Desde una perspectiva de derechos humanos, el concepto de la dignidad humana está relacionado con el concepto de estigma. El estigma, por su naturaleza humillante y degradante, va directamente en contra de la idea de dignidad. El estigma como un proceso de devaluación, de marcar algunas personas como “de menor valor”, “diferentes”, se opone profundamente al valor fundamental de la dignidad humana que se basa en las nociones de igualdad y del valor inherente de toda persona.

Desgraciadamente, a menudo las políticas sociales se basan en estereotipos negativos que suponen que quienes viven en la pobreza son perezosos, irresponsables, indiferentes a la salud y la educación de sus hijos, deshonestos, indignos, tramposos e incluso criminales. Las personas que viven en la pobreza a menudo son consideradas responsables de su propia desgracia, que simplemente deben “esforzarse más” para poder salir de la pobreza.

Cuando las políticas sociales se basan en estos prejuicios y estereotipos, a los que se agregan múltiples formas de discriminación como es el caso de los pueblos indígenas, las madres solteras o los migrantes, las políticas sociales ignoran los factores sistémicos, los obstáculos estructurales que impiden a las personas que viven en la pobreza superar su situación y menosprecian los esfuerzos que hacen cada día para mejorar sus vidas y las de sus hijos.

En estos casos, las políticas sociales no sólo fracasan, sino que además facilitan que las personas que viven en situación de pobreza sean tratadas con desprecio o condescendencia por los funcionarios públicos, los trabajadores sociales, los policías, los profesores, los proveedores de salud, y en general, por quienes tienen una situación más privilegiada en la sociedad. Además incrementan la desconfianza, temor e incluso hostilidad que sienten quienes viven en pobreza frente a las instituciones públicas que deben prestarles asistencia.

Asimismo, el estigma genera un sentimiento de vergüenza¹⁷, que también contribuye a desalentar a quienes viven en la pobreza a acercarse a las instituciones públicas y buscar el apoyo que necesitan. Cuando debido al estigma, la vergüenza o el maltrato, las personas se abstienen de acceder a los programas sociales, o reclamar sus derechos, como transferencias en efectivo, subsidios públicos o acceso a los centros de salud gratuitos, se segrega aun más a los pobres y se perpetúa un círculo vicioso de pobreza que se transmite de generación en generación.

17. Tal como sostiene Amartya Sen, mientras que la pobreza material es relativa, la pobreza experimentada como la vergüenza es un absoluto universal. Sen, A. “Poor Relatively Speaking” Oxford Economic Papers 35(2), 1983, págs. 153-169.

El respeto a la dignidad, la autonomía y la agencia se niegan en las políticas sociales de corte paternalista. Cuando las autoridades públicas asumen que están actuando en el propio interés de los pobres, imponiéndoles una determinada conducta, sin que exista ningún mecanismo de participación o consulta, o evaluación de impacto, nos encontramos con políticas sociales sin enfoque de derechos, que corren un alto riesgo de ser insostenibles e ineficaces para reducir la pobreza.

Todas las políticas relacionadas con la pobreza deben apuntar a empoderar a las personas que viven en ella, y deben basarse en el reconocimiento del derecho a adoptar sus propias decisiones y respetar su capacidad de alcanzar su propio potencial, su sentido de la dignidad y su derecho a participar en las decisiones que afectan a su vida.

Que las personas que viven en situación de pobreza deban ser reconocidas y tratadas como agentes libres y autónomos tiene una serie de implicaciones muy concretas en el diseño de las políticas sociales. Por ejemplo, un hecho cada vez más común es que las políticas sociales impongan requisitos y condiciones estrictas para regular el acceso a los servicios públicos y las prestaciones sociales así como fuertes sanciones por incumplimiento. Aunque muchas veces estas medidas son justificadas en la necesidad de conseguir una mayor eficiencia, evitar dependencia o impedir abusos del sistema, a menudo no se basan en evidencia contundente sino en actitudes paternalistas arraigadas. Más aún, en la mayoría de los casos, este tipo de medidas son desproporcionadas al fin propuesto.

Medidas de este tipo no solo menoscaban la autonomía de los beneficiarios sino que además constituyen una amenaza para el disfrute de varios otros derechos humanos, como el derecho a participar en las decisiones que los afectan de manera directa y a no ser objeto de injerencias arbitrarias o ilegales por parte del Estado en su vida privada o la de su familia.

3. Respetar los principios de igualdad y no discriminación

La discriminación es a la vez causa y consecuencia de la pobreza. Con frecuencia, la pobreza tiene su origen en prácticas discriminatorias, tanto evidentes como encubiertas. Quienes viven en la pobreza son también objeto de actitudes discriminatorias y estigmatización por parte de las autoridades públicas y los agentes privados precisamente porque son pobres. Así pues, las personas que viven en la pobreza suelen sufrir varias formas concomitantes de discriminación, una de las cuales se debe a su situación económica.

Las políticas sociales de superación de la pobreza no serán efectivas ni se basarán en derechos si no existe una garantía legal y judicial de que todas las personas se consideren iguales ante la ley y tengan derecho, sin discriminación, a igual protección legal y a beneficiarse de la ley en igual medida.

Esto significa, por ejemplo, que en paralelo a una política social destinada a mejorar la situación de las mujeres o de los pueblos indígenas, los gobiernos deben tomar una amplia gama de medidas en contra de la discriminación. Estas medidas deben cubrir desde la identificación de los grupos vulnerables y desfavorecidos de la sociedad, la revocación de leyes y reglamentos con un impacto discriminatorio, hasta el establecimiento de programas educativos, en particular para los funcionarios públicos y los medios de comunicación, que promuevan la no discriminación.

Una política social aislada, por bien diseñada que pueda estar, no contribuirá de manera efectiva a la reducción de la pobreza de grupos vulnerables si no se inserta en una estrategia comprehensiva que tenga por objeto reducir o eliminar las condiciones que causan o contribuyen a perpetuar la discriminación en contra de ciertos segmentos de la población en todos los ámbitos relevantes, tales como empleo, vivienda, alimentación, seguridad social, salud, la educación, cultura y participación en la vida pública.

3.1. Dar prioridad a las personas y grupos más desfavorecidos y marginados

Las políticas sociales deben contar con mecanismos de focalización y criterios de selección que sean justos, eficaces, transparentes y no discriminatorios. Si bien ningún mecanismo de selección de beneficiarios puede ser perfecto, desde una perspectiva de derechos humanos los errores de inclusión (por los que se proporciona una prestación o servicio a alguien que no está en el grupo al que se quiere llegar) no son tan problemáticos como los errores de exclusión (no llegar a quienes se quería llegar).

Muchas veces, el acceso universal a programas sociales es la estructura más simple, más transparente, y la que cuenta con el menor gasto administrativo. Además de que la cobertura universal está más en línea con la universalidad de los derechos, reduce las oportunidades de corrupción y no genera ningún estigma en los beneficiarios. En este sentido, desde un enfoque de derechos, todas las políticas sociales deben tender a la universalidad.

Cuando los programas sociales no son universales, los métodos de cálculo de la riqueza que se llevan a cabo para determinar a los beneficiarios requieren ser analizados con mucha cautela desde un enfoque de derechos humanos. Estos métodos requieren de sistemas de administración sofisticados que pueden dar lugar a errores de exclusión que son discriminatorios. Además, cuanto más complicado es el método de cálculo adoptado, más opacos pasan a ser los criterios de elegibilidad, lo que puede llevar a que el proceso de escrutinio por parte de los beneficiarios sea difícil, si no imposible. Asimismo, a medida que el proceso se vuelve menos transparente, se hace más difícil que

las personas accedan al programa o que lo consideren como un derecho al cual tienen titularidad, y por el contrario lo ven como una prebenda política.

3.2. Incluir una perspectiva de género y asegurar el acceso de las mujeres en igualdad de condiciones que los varones

Con el fin de garantizar su eficacia en la reducción de la pobreza y la exclusión social de las mujeres, así como asegurar la protección y promoción de la gama completa de derechos de las mujeres, las políticas sociales deben ser diseñadas, implementadas y evaluadas teniendo en cuenta las diferentes experiencias de los varones y las mujeres que viven en pobreza.

Las políticas sociales deben tener en cuenta las múltiples y acumulativas formas de discriminación que sufren las mujeres para buscar reducirlas o eliminarlas y evaluar el impacto diferenciado que tendrá entre los varones y las mujeres. Ninguna política social debe aplicarse como si fuera neutral al género.

Asimismo, considerando que la normativa internacional de derechos humanos exige a los Estados que tomen medidas para eliminar las prácticas culturales y tradicionales nocivas y todas las demás prácticas que se basen en la idea de la inferioridad o la superioridad de uno de los sexos, o en funciones estereotipadas del hombre y la mujer¹⁸, todas las políticas sociales han de buscar transformar la dinámica de género existente en la sociedad y desafiar toda forma de patriarcado que perpetúe la pobreza en las mujeres. En este sentido, por ejemplo, un enfoque de derechos mira con cautela la corresponsabilidad que algunos programas de transferencias en efectivo de la región imponen a las mujeres jefas de hogar, que podrían tener el impacto no deseado de perpetuar las ideas tradicionales sobre los roles de género en el seno familiar en lugar de contribuir a cambiarlo.

Para asegurar el disfrute de los derechos de las mujeres en igualdad de condiciones que los varones, es crucial que se adopte una estrategia global y comprehensiva, que como se indica anteriormente, debe comprender desde reformas legislativas hasta educacionales en una amplia gama de temas. Por ejemplo, se deben adoptar medidas enérgicas para combatir la violencia de género y asegurar el acceso a la justicia de las mujeres que viven en la pobreza, así como disposiciones que garanticen una distribución equitativa de la carga del trabajo de cuidado no remunerado, que en su mayoría es efectuado por mujeres y constituye un enorme obstáculo para el disfrute de una amplia gama de derechos, desde el acceso al trabajo remunerado como el disfrute del derecho a la educación y la salud.

18. Ver, por ejemplo, artículo 5 de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW).

Se debe también asegurar a las mujeres el ejercicio de sus derechos sexuales y reproductivos, asegurando desde el acceso a los servicios de salud sexual y reproductivos hasta la existencia de un marco legal y social que garantice que las mujeres puedan adoptar decisiones libres y exentas de restricciones, por ejemplo respecto del número y el espaciamiento de los embarazos.

Para que las políticas sociales ayuden a disminuir la inequidad de género es fundamental que se acompañen también de medidas legislativas y de otra índole, destinadas a eliminar las barreras que impiden la participación política de la mujer; su acceso a la educación y a los recursos productivos como el acceso a la tierra y al crédito.

La igualdad de género debe ser articulada como objetivo de todas las políticas sociales y se deben asegurar los recursos necesarios para lograrlo. Sin seguridad, ni poder, ni recursos, la mujer no puede participar y exigir sus derechos.

3.3 Respetar los estándares de accesibilidad, adaptabilidad, aceptabilidad y adecuación

El principio de igualdad y no discriminación también exige que las políticas públicas cumplan con los estándares de accesibilidad, adaptabilidad, aceptabilidad y adecuación que se han desarrollado en relación a los derechos económicos, sociales y culturales.

Que los programas sociales sean accesibles, implica que se deben remover los obstáculos administrativos y físicos que impiden beneficiarse del mismo a los más excluidos debido a su edad, discapacidad, origen étnico, ubicación geográfica u otros factores. Aunque algunos requisitos administrativos para beneficiarse de un programa social, tal como la presentación de documentos de identificación para el registro en el mismo, pueden parecer una formalidad necesaria e inofensiva para las autoridades, también pueden significar la total exclusión de algunos sectores. A menudo, los documentos de identificación son costosos y se puede obtener solo en centros urbanos alejados de donde viven los más excluidos. Otro requisito que a menudo se impone es por ejemplo, completar un formulario por escrito o que utiliza un lenguaje complejo y formalista, lo que también puede evitar que los más vulnerables puedan beneficiarse de un programa social.

Los programas sociales deben también ser físicamente accesibles y los que tienen derecho a ellos deben ser capaces de acceder y recibir los beneficios en un lugar conveniente y de manera oportuna, sin encontrar costes desproporcionados al hacerlo.

Las poblaciones más necesitadas de programas sociales suelen ser las que viven en zonas más aisladas y quienes deben enfrentarse a mayores obstáculos físicos y prácticos, como largas distancias, alto costo del transporte y de oportunidad para acceder a las prestaciones a las que tienen derecho. Los programas sociales deben buscar eliminar cualquier obstáculo de acceso de tipo material, geográfico o de otro tipo que enfrentan ciertos grupos más vulnerables, como las personas con discapacidad, los adultos mayores, los pueblos indígenas, las minorías o las personas con VIH/SIDA.

Los programas sociales también deben adaptarse a las diferentes necesidades de la población y a los contextos y privaciones locales. La información y difusión de las políticas y programas sociales deben ser diseñadas con el objetivo específico de llegar a los grupos particularmente vulnerables o excluidos. La información debería difundirse por canales accesibles a los sectores más pobres de la sociedad (por ejemplo, anuncios de radio, obras de teatro comunitarias) y debe superar barreras de movilidad, en especial para personas con discapacidad y adultos mayores.

Para que las políticas y programas sociales sean capaces de adaptarse al contexto y necesidades locales, deben basarse en datos desagregados tanto en relación a la población como el territorio.

Los programas sociales también deben ser culturalmente aceptables en el contexto de las múltiples formas de discriminación que pudieran surgir en la intersección de raza, género, clase, discapacidad, etc. Los valores culturales de los grupos indígenas y las minorías étnicas, así como consideraciones de género deben de tenerse en cuenta en el diseño e implementación de todo programa social. Esto significa, por ejemplo, que para garantizar la adaptabilidad cultural en zonas donde viven pueblos indígenas, quienes atienden los centros de salud debieran poder hablar o al menos entender su lengua y debieran integrarse, en la medida de lo posible, las prácticas de salud tradicionales. Asimismo, la información de programas sociales debe estar disponible en los idiomas hablados por los pueblos indígenas y accesibles para personas analfabetas o con discapacidad.

Finalmente, los programas sociales deben también otorgar beneficios que sean adecuados en cuantía y duración. De conformidad al marco normativo internacional de los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados tienen la obligación de garantizar por lo menos los niveles mínimos esenciales de estos derechos y adoptar medidas hasta el máximo de los recursos que se disponga, para lograr progresivamente la plena efectividad de los mismos (artículo 2 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales). Para dar cumplimiento a esta obligación es necesario que de manera general se garantice que los servicios públicos sean suficientes en calidad y cantidad para satisfacer las necesidades de la población. Los servicios esenciales para el ejercicio de los derechos humanos, como la atención de salud y la educación, deben estar económicamente al alcance de

las comunidades que viven en situación de pobreza. Nadie debe ver denegado el acceso a servicios esenciales por no tener la posibilidad de pagar. Los costes directos e indirectos de los servicios públicos deben estar al alcance de los segmentos más desfavorecidos de la sociedad y, en algunos casos, los Estados deben proporcionar el acceso gratuito; por ejemplo, la educación primaria debe ser obligatoria y estar exenta de costos directos e indirectos¹⁹.

4. Participación

La participación de las personas que viven en pobreza en las políticas y programas que les afectan y, en general, en la vida pública, es esencial para la protección de sus derechos. Por ello, se debe reconocer a los beneficiarios de las políticas sociales el derecho a participar en el diseño, ejecución y evaluación de las mismas.

Desde un enfoque de derechos humanos, la participación no es simplemente conveniente desde el punto de vista de la titularidad y la sostenibilidad del programa, sino un derecho, por lo que debe ser uno de los factores a tener en cuenta al diseñar, aplicar y evaluar los programas sociales.

Dada la asimetría de poder entre los beneficiarios de los programas sociales y las autoridades públicas que los administran, aquellos son a menudo incapaces de proteger sus derechos, sin mecanismos justos y eficaces que les permitan participar activamente. Sin mecanismos de participación los programas sociales corren el riesgo de ser objeto de manipulación política.

La falta de participación también significa que los administradores y los encargados de formular políticas y programas no reciben insumos de los beneficiarios, lo que a su vez socava la eficacia y la sostenibilidad del programa; la participación también contribuye a garantizar la cohesión social y conseguir apoyo político para las políticas públicas.

El objetivo principal de los derechos humanos es transformar la dinámica del poder existente entre los individuos que conforman la sociedad, a fin de hacer frente a la opresión, subvertir la subordinación y marginación de determinados grupos o personas, y promover la agencia individual (entendida como la capacidad de actuar en defensa de los propios intereses), la autonomía y el respeto de la dignidad inherente a cada ser humano. De esta forma, una cuestión central para la teoría y la práctica de los derechos humanos es impedir que los actores poderosos impongan su voluntad o sus intereses a expensas de otros mediante la coacción, la fuerza o la manipulación.

19. Ver artículos 13 y 14 PIDESC, artículo 29 CDN, artículos 10 y 14 CEDAW, artículo 5 CERD y artículo 20 Convención de Derechos de los Trabajadores Migrantes.

En consecuencia, los procesos participativos basados en derechos humanos son aquellos que no aceptan la dinámica del poder tal cual es, sino que más bien parten de la premisa de que deben eliminarse las diferencias de poder, y por ello buscan detectar y afrontar explícitamente la desigualdad, incluidos los desequilibrios de poder estructurales y sistémicos existentes en la vida social y económica. Para lograrlo, es necesario conocer el modo en que se manifiesta el poder en un contexto determinado, diagnosticar las relaciones asimétricas y entender la manera en que se ejerce dicho poder, tanto dentro de las comunidades como entre ellas, para controlar y excluir a los grupos desfavorecidos.

Mediante una participación genuina y efectiva, las personas que viven en pobreza pueden ejercer su agencia, autonomía y libre determinación. La participación limita también la capacidad de las élites de imponer su voluntad sobre las personas y los grupos que quizás no cuenten con los medios de defender sus intereses. Concebida como un derecho, la participación es un medio de hacer frente a las formas de dominación que restringen la agencia y la libre determinación de las personas, y otorga a las que viven en la pobreza poder sobre las decisiones que afectan a sus vidas, transformando las estructuras de poder existentes en la sociedad, y permitiendo un goce de los derechos humanos mayor y compartido de manera más amplia.

La participación basada en los derechos es especialmente necesaria para que las personas más pobres y marginadas puedan hacer oír su voz, ya que se fundamenta en los principios de dignidad, no discriminación e igualdad. Por lo tanto, en contraste con algunos procesos supuestamente "participativos" que son puramente formales, simbólicos o llevados a cabo para dar una pátina de legitimidad a políticas predeterminadas, la participación basada en los derechos pretende ser transformadora y no superficial o instrumental, y promueve y exige la participación activa, libre, informada y genuina de las personas que viven en la pobreza en todas las etapas de la formulación, aplicación y evaluación de las políticas que les afectan, basándose en un análisis amplio de sus derechos, capacidad y vulnerabilidades, de las relaciones de poder y las relaciones entre los géneros, y de los papeles que desempeñan los diferentes actores e instituciones.

La participación efectiva y fructífera es una afirmación del derecho de todo individuo y grupo a participar en la conducción de los asuntos públicos. Es también una forma de promover la inclusión social y un componente esencial de los esfuerzos por combatir la pobreza, entre otras cosas al velar por que las políticas públicas sean sostenibles y estén diseñadas para atender las necesidades expresas de los sectores más pobres de la sociedad.

Un enfoque de derechos requiere que se hayan establecido mecanismos de participación en todo el ciclo de la política pública, desde su diseño hasta su evaluación. Los Estados deben garantizar

la participación activa, libre, informada y provechosa de las personas que viven en la pobreza en todas las fases del diseño, la aplicación, la vigilancia y la evaluación de las decisiones y políticas que las afectan. Para ello es necesario fortalecer la capacidad y ofrecer educación sobre los derechos humanos a las personas que viven en la pobreza, y establecer mecanismos y arreglos institucionales específicos, en distintos niveles de la adopción de decisiones, para superar los obstáculos que se oponen a la participación efectiva de esas personas. Debe ponerse especial cuidado en incluir plenamente a las personas más pobres y más excluidas de la sociedad.

Los Estados deben velar por que los grupos que corren mayor riesgo de caer en la pobreza –como los que están expuestos a discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, situación económica, nacimiento u otra condición– no solo estén debidamente representados en todos los procesos de adopción de decisiones que los afecten sino que también tengan poder y apoyo para expresar sus opiniones.

Los Estados deben asegurar que los pueblos indígenas, que son particularmente vulnerables a la extrema pobreza, gocen del derecho al consentimiento libre, previo e informado a través de sus propias instituciones representativas respecto de todas las decisiones que conciernan al uso de sus tierras, territorios y recursos por agentes estatales y no estatales.

Los Estados deben también proteger activamente a las personas, las organizaciones comunitarias, los movimientos sociales, los grupos y otras organizaciones no gubernamentales que apoyan y defienden los derechos de quienes viven en la pobreza. El principio de igualdad y de no discriminación requiere acciones afirmativas para lograr que todos tengan las mismas oportunidades de participación. Para ello es preciso identificar los obstáculos que impiden la participación de los grupos vulnerables y desfavorecidos y poner los medios para eliminarlos con miras a lograr una igualdad sustantiva.

Un enfoque de derechos humanos requiere tomar medidas para eliminar las asimetrías de poder a nivel comunitario y los obstáculos físicos, económicos, jurídicos, culturales y políticos que impiden a los grupos marginados ejercer su derecho a la participación. Los procesos participativos no deben limitarse a evitar que se perpetúen las asimetrías de poder en las comunidades, sino que deben servir para que los miembros más desfavorecidos y excluidos de la comunidad puedan participar con carácter prioritario.

No basta con lograr que en los espacios de toma de decisiones existentes haya más personas que viven en la pobreza. Para que estas personas ejerzan su derecho a la participación se las debe involucrar realmente desde el principio mismo del proceso, incluido el momento en que se fijan las prioridades, teniendo en cuenta varios riesgos políticos (como la cooptación y la manipulación).

Partiendo del principio de igualdad entre mujeres y hombres, los preparativos deben incluir un análisis de género y se ha de brindar a los miembros de ambos sexos la oportunidad de expresar sus opiniones, en particular, si es necesario, mediante consultas específicas (por ejemplo, espacios exclusivamente femeninos) y actividades de apoyo.

5. Transparencia y acceso a la información

La corrupción es un gran obstáculo para la reducción de la pobreza. No solo afecta el crecimiento económico y desalienta la inversión extranjera, sino que afecta de manera directa a los sectores más pobres de la población al distorsionar las políticas públicas y desviar recursos que podrían ser destinados a inversiones en infraestructura y servicios públicos, elementos esenciales de las estrategias de superación de la pobreza.

La corrupción y falta de información por parte de quienes viven en situación de pobreza no solo reduce sus ingresos netos sino que además obstaculiza su acceso a los servicios públicos o las oportunidades de empleo, y las expone de manera desproporcionada al abuso y la explotación.

Es esencial que todas las políticas públicas tengan mecanismos de rendición de cuentas a fin de evitar la corrupción, el abuso, la mala gestión y la manipulación política. La transparencia y acceso a la información son elementos esenciales de la rendición de cuentas.

Transparencia significa que los beneficiarios –y la sociedad en general– deben ser capaces de identificar las funciones y responsabilidades de todos los involucrados en una política social, tanto en el plano nacional como en el local. También debe haber transparencia en relación con varios componentes de los programas sociales, como los mecanismos de focalización, los criterios de elegibilidad, las prestaciones, los mecanismos de denuncia y las vías de recurso. Estas medidas son esenciales para un enfoque de derechos.

Los Estados deben velar por que los servicios y programas públicos que afectan a las personas que viven en la pobreza se elaboren y apliquen de manera transparente. Los Estados deben proporcionar información accesible y culturalmente adecuada sobre todos los servicios públicos disponibles para las personas que viven en la pobreza y sobre sus derechos respecto de esos servicios. Esta información debe difundirse activamente por todos los cauces existentes.

Los Estados deben asegurar que las personas que viven en la pobreza disfruten, individualmente o en asociación con otros, del derecho a buscar, recibir e impartir información sobre todas las decisiones

que afecten a su vida. Esto comprende el acceso a información sobre cómo hacer efectivos los derechos y las libertades, y sobre cómo obtener reparación en el evento de violaciones a sus derechos.

6. Rendición de cuentas

Las personas que viven en la pobreza son vistas a menudo como receptoras pasivas de ayuda del gobierno o de beneficencia, a pesar de que son titulares de derechos, a quienes los responsables de las políticas y otros funcionarios públicos deben rendir cuentas.

Sin mecanismos de rendición de cuentas o de reparación, las políticas sociales tendrán menos probabilidades de ser entendidas en términos de prestaciones y derechos, y serán vistas como instrumentos de clientelismo y, por ende, estarán sujetas a manipulación política.

Los mecanismos de rendición de cuentas han de ser independientes y eficaces para supervisar la administración de programas sociales y para recoger y procesar las denuncias. Estos mecanismos de rendición de cuentas son esenciales, en particular, con relación a tres elementos fundamentales: la cualificación en el marco del programa; el mantenimiento dentro del programa, la denuncia de exigencias impropias tales como de apoyo político, de solicitudes de dinero, de amenazas o de acoso sexual; y la supervisión de los procedimientos de pago.

Los Estados deben garantizar que las personas que viven en la pobreza disfruten del derecho a una reparación efectiva a través de mecanismos judiciales, cuasi judiciales, administrativos y políticos ante las acciones y omisiones que menoscaban o pongan en peligro sus derechos humanos, en particular en lo que respecta a la prestación de servicios públicos, los programas de reducción de la pobreza y la asignación de recursos. Las personas que viven en la pobreza deben estar plenamente informadas de los recursos de que disponen, y los mecanismos deben estar física y económicamente al alcance de todos.

Superar barreras de procedimiento

Además de contener los elementos indicados en la sección precedente, para que las políticas sociales se basen en derechos deben también superar otras barreras, tales como la falta de datos estadísticos confiables y desglosados. La falta de datos desglosados hace invisible a ciertos sectores de la población, como mujeres, personas con discapacidad, adultos mayores y población afrodescendiente e impide el cumplimiento de la prohibición de no discriminación. Asimismo, la falta de datos contribuye a que las políticas públicas no sean efectivas y no lleguen a quienes más lo necesitan.

Para que pueda existir una adhesión real al enfoque de derechos en las políticas públicas es esencial el fortalecimiento institucional de las oficinas y los sistemas nacionales de estadística que garanticen la calidad y la credibilidad de las estadísticas oficiales, y avanzar en la incorporación del enfoque de género en la producción estadística.

Asimismo, se han de asegurar que las instalaciones, los bienes y los servicios que utilizan las personas que viven en la pobreza sean de la máxima calidad posible, en particular supervisando la calidad de los proveedores de los servicios. Incluso cuando esas instalaciones, bienes y servicios se proporcionan con la participación del sector privado o de entidades de la sociedad civil, los gobiernos son responsables de garantizar la calidad, la asequibilidad y la cobertura, y tienen el deber de proteger a las personas contra los abusos cometidos por los proveedores de servicios privados.

Idealmente, también se debieran institucionalizar las evaluaciones de impacto de derechos humanos. Esta es una práctica relativamente nueva que tiene un gran potencial para hacer explícitos los vínculos conceptuales entre impactos sociales, económicos, ambientales y de desarrollo de las políticas públicas. Estas evaluaciones pueden ser un gran aporte para reforzar las prácticas existentes con respecto a la participación e igualdad, asegurando así que estas preocupaciones se aplican de una manera más consistente y con pleno respeto de la normativa internacional de derechos humanos.

El uso de un marco de derechos humanos para evaluar los impactos de las políticas públicas puede ayudar a medir el impacto acumulativo de las políticas públicas de diversos sectores sobre los derechos de las personas²⁰.

Observaciones Finales

De manera creciente, los países de la región han integrado el lenguaje y las preocupaciones de derechos humanos en la planificación de sus políticas públicas. Sin embargo, un enfoque centrado en los derechos humanos requiere algo más que vestir a las mismas prescripciones de política pública en la retórica de derechos humanos.

Asegurar que quienes viven en la pobreza disfruten de todos sus derechos humanos no significa simplemente continuar aplicando las mismas políticas públicas de manera más completa y con un lenguaje de derechos. Superar la pobreza y asegurar el disfrute de los derechos humanos de la población requiere una visión transformadora que, de manera coherente, dirija todas las políticas públicas a abordar las asimetrías de poder que perpetúan la pobreza y la desigualdad.

20. Human Rights Impact Assessments: A Review of the Literature, Differences with other forms of Assessments and Relevance for Development". Banco Mundial, febrero, 2013.

Para lograr este objetivo ambicioso de alinear las políticas públicas al cumplimiento de las obligaciones de derechos humanos, los países de la región deben elaborar una estrategia de reducción de la pobreza basada en el respeto de la dignidad y autonomía, equidad y no discriminación, acceso a la información y transparencia, participación y rendición de cuentas; que además debe contar con indicadores y metas, con plazos precisos de cumplimiento y con una asignación de recursos adecuada. Dicho plan debe elaborarse con la participación activa de la población, incluyendo quienes viven en situación de pobreza. Esta estrategia debe designar claramente a las autoridades y organismos responsables de la aplicación y superar los déficits de rendición de cuentas estableciendo recursos y mecanismos de denuncia adecuados para los casos de incumplimiento.

Un enfoque de derecho requiere que las políticas públicas tengan en cuenta las causas de la persistencia y transmisión de la extrema pobreza, y luchar para que las autoridades públicas y otros actores poderosos rindan cuentas por las acciones u omisiones que causan, perpetúan y exacerbaban la pobreza.

Evaluando el progreso, midiendo el cumplimiento de derechos. Indicadores de medición del Protocolo de San Salvador

Por Laura Pautassi

1. Contextos y efectos: la importancia de la medición

Es indudable que tras el nuevo milenio y el desembarco del enfoque de derechos, en tanto metodología teórica-operativa que persigue un objetivo ético político como es lograr la plena efectividad de los derechos humanos y alcanzar la equidad social, étnica y de género, el lenguaje de derechos humanos ingresó en esferas del Estado donde escasamente se había reparado en el contenido de las obligaciones que estos han suscrito en los diversos pactos y tratados internacionales. De este modo, y siempre en un plano discursivo, tanto las coaliciones gubernamentales como las burocracias estatales, y en menor medida legisladores y operadores judiciales, han ido destacando la importancia de los derechos humanos y han manifestado su decisión de fundamentar sus acciones de gobierno en los preceptos contenidos en dichos derechos. Con diverso grado de desarrollo, los países de la región han avanzado en acciones que incluyen desde regularizar los sistemas de informes ante los mecanismos de monitoreo internacional, en los que muchos de ellos tenían demoras relevantes, como en la constatación que los jueces van fundamentado sus sentencias en los instrumentos internacionales, o en la inmediata ratificación de nuevos instrumentos, como el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) que de diez países que lo han ratificado a la fecha, cinco son latinoamericanos; al tiempo que cada vez más Estados han incluido en sus programas de desarrollo y planes estratégicos el enfoque de derechos.

Sin duda que este escenario más que auspicioso contrasta con el ataque y los retrocesos que varios Estados han manifestado en relación con los órganos de supervisión y monitoreo previstos en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH), sometiendo a una crisis de relevancia al principal sistema de protección, vigilancia activa y constante de tutela de derechos humanos en la región. De este modo, los cuestionamientos presentados a los órganos centrales de protección del sistema, creados por el primer instrumento internacional

vinculante que es la Convención Americana sobre Derechos Humanos (adoptada en 1969) que son la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), instancias claves en el accionar protectorio en materia de derechos humanos, han sido –y continúan siendo– cuestionados por varios países de la región resultando a todas luces inadmisibles dichos cuestionamientos.

En el caso específico de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC), los avances han sido significativos, no solo en su reconocimiento o inclusión de capítulos enteros en las reformas constitucionales de varios países, sino en materia de decisiones jurisprudenciales que dejan de lado fehacientemente disputas del pasado en relación con el carácter de exigibles y justiciables de estos derechos. Sin embargo, el instrumento interamericano de DESC que es el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos Sociales y Culturales, conocido como el “Protocolo de San Salvador”¹ (en adelante el Protocolo o PSS), sancionado en 1988 y en vigor desde 1999, cuenta con 19 estados firmantes y solo 16 ratificaciones a la fecha. El Protocolo a pesar de haber incorporado una lista de DESC en la estructura regional de derechos humanos como el derecho a la salud y a la educación, los derechos al trabajo, a la sindicalización y a la seguridad social, el derecho a la alimentación adecuada, el derecho a gozar de un medio ambiente sano, los derechos culturales, los derechos de los niños, niñas y adolescentes, de las personas adultas mayores, de las personas con discapacidad y otros derechos específicos; no ha tenido un lugar destacado en la invocación y apropiación por parte de los destinatarios y destinatarias del mismo, como tampoco por parte de los Estados, como la herramienta central en la implementación de las obligaciones positivas y negativas en materia de derechos sociales. Y esta falta de inclusión es aún más significativa a pesar que el Protocolo incorpora dos mecanismos de supervisión de cumplimiento: establece un sistema de peticiones individuales para presuntas violaciones a los derechos de libertad sindical (artículo 8.1) y educación (artículo 13); y cuenta con un segundo mecanismo que establece un sistema de informes periódicos (cada tres años) a cargo de los Estados Partes para que obligatoriamente informen sobre las medidas progresivas que hayan adoptado para asegurar el debido respeto de los derechos establecidos por éste (artículo 19).

En virtud del mecanismo previsto en el artículo 19, los Estados partes se comprometen a presentar, de conformidad con lo dispuesto en el Protocolo y por las correspondientes normas que al efecto deberá elaborar la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA), informes periódicos respecto de medidas progresivas que hayan adoptado para asegurar el debido respeto de los derechos consagrados en el Protocolo. Sin embargo, la efectivización de estas obligaciones estatales no fue automática, sino que recién en el año 2004, a instancias de un proyecto de resolución presentado por la República Argentina ante la Asamblea General para lograr el seguimiento efectivo

1. Disponible en: <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-52.html>

al Protocolo, se aprueban en este órgano un año después las "*Normas para la confección de los informes periódicos previstos en el Protocolo de San Salvador*"² (AG/RES. 2074 -XXXV-O/05), las cuales establecen que para lograr el seguimiento al Protocolo, la presentación de los informes debe ser regida por el principio de progresividad y por un sistema de indicadores de progreso, dando por primera vez una señal importante de impulso al proceso de cumplimiento.

Nuevamente, la decisión adoptada en la Asamblea General no operó de manera automática, sino que hubo que esperar varios años más para que el artículo 19 se vuelva operativo, en tanto este órgano pospuso el inicio del mecanismo hasta no se discutiera y acordara la composición del Grupo de Trabajo para analizar los informes periódicos de los Estados Partes del Protocolo (en adelante GT), y se definieran los indicadores de progreso seleccionados para que los Estados informaran sobre el cumplimiento de sus obligaciones en materia de DESC. Para avanzar en esta primera definición del contenido de los indicadores, la Asamblea solicitó a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) que propusiera indicadores que midiesen el progreso —o eventual retroceso— de los Estados, los que fueron incluidos en el primer documento de indicadores del sistema que son los "*Lineamientos para la elaboración de Indicadores de Progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales*"³ (CP/doc.4250 corr.1). Este mecanismo de verificación propuesto por la CIDH presenta novedades importantes, que lo diferencian en relación con otras instancias similares, ya que si bien los últimos años se han producido avances notables en el uso de indicadores para medir el cumplimiento de normas de derechos humanos, el sistema de informes propuesto a nivel interamericano conjuga indicadores cuantitativos con señales de progreso cualitativas, y éstas a su vez con categorías transversales a todos los derechos, al mismo tiempo que, adoptando una metodología desde un enfoque de derechos humanos, establece vinculaciones entre los compromisos adoptados por los Estados y las políticas públicas internas. De allí que fue acogido con gran expectativa y satisfacción por distintos sectores especializados en las áreas de derechos humanos en general y derechos sociales en particular, en tanto fue abierto a período de consulta pública y se recibieron comentarios y observaciones, tanto gubernamentales como de la sociedad civil y organismos especializados en materia de DESC.

Sin embargo, la puesta en marcha de un sistema de verificación de los avances de los compromisos estatales en materia de DESC implica un enorme desafío para los involucrados en el cumplimiento de los DESC, sean actores públicos estatales, políticos, sociedad civil y los propios individuos a quienes estos derechos protegen. En consecuencia, estos Lineamientos contaron con el aval de los Estados,

2. Disponible en: <http://www.sedi.oas.org/ddse/espanol/documentos/Protocolo%20SS/11.%20%20AG%20-%202005.doc>

3. La elaboración de los lineamientos estuvo bajo responsabilidad de por entonces comisionado Víctor Abramovich, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, CIDH (2008), *Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales*, Washington. Disponible en: www.cidh.org.

pero considerados como base para que el órgano específico para el monitoreo de cumplimiento del artículo 19, el Grupo de Trabajo para el análisis de los informes nacionales previstos en el Protocolo de San Salvador, en adelante el Grupo de Trabajo (GT), defina los indicadores a adoptar de manera definitiva.

Nuevamente se puso un freno en el proceso, y desde el 2008 que están definidos y legitimados los indicadores de progreso, hubo que esperar hasta junio de 2010 que los Estados concluyeran con la designación de los expertos titulares del GT⁴ y les encomendaran elaborar los indicadores de progreso, utilizando como fuentes necesarias las Normas acordadas en 2005 y el documento de Lineamientos elaborado por la CIDH. Pero este mandato al Grupo no opera de pleno derecho, sino que las reglas puestas por los Estados señalan que los indicadores deben ser sometidos nuevamente a consideración y aprobación de la Asamblea General, siendo indispensable este paso para que entre en vigor el artículo 19 del PSS.

Dados los antecedentes señalados, el GT comenzó de inmediato —y sin contar con una institucionalidad al interior de la OEA, como tampoco con presupuesto, sino que la misma fue otro escollo a superar⁵— la elaboración de un nuevo documento de indicadores. En lo que sigue, y a lo largo del presente escrito me detendré en el contenido de los indicadores y sus implicancias en el campo de las políticas públicas y del accionar del Estado, sin embargo, es importante no perder de vista en el proceso los escollos que han tenido que superar para alcanzar la tan necesaria institucionalidad del sistema de monitoreo de los DESC a nivel interamericano. Me refiero concretamente que la voluntad política y el contexto de desarrollo son determinantes en todo proceso de legitimidad en materia de derechos humanos, lo que debe traducirse en una férrea voluntad de cumplimiento de obligaciones y de satisfacción plena de los derechos.

4. La integración actual del GT es la siguiente: Flavia Piovesan (representante gubernamental titular por Brasil), Paola Buendía García (representante gubernamental titular por Colombia), Ramiro Avila Santamaría (representante gubernamental titular por Ecuador), Andrés Scagliola (representante gubernamental suplente por Uruguay); comisionada Rose Marie B. Antoine (Trinidad y Tobago), representante titular de la CIDH; como suplente la comisionada Rosa María Ortiz (Paraguay), y como experta independiente en representación de la sociedad civil y la academia, Laura Pautassi (Argentina). Para la integración plena del Grupo de Trabajo, queda pendiente la designación del experto independiente suplente. Para mayor información visitar http://www.oas.org/es/sedi/ddse/paginas/index-7_GT.asp

5. La secretaria técnica del GT la ejerce el Departamento de Desarrollo Social y Empleo de la OEA, los expertos son designados ad-honorem y el GT no cuenta con un presupuesto regular sino que depende de las contribuciones que los Estados realicen voluntariamente a un Fondo especial establecido al efecto. Esta situación dificulta el accionar del mecanismo y es esperable que en el corto plazo se pueda avanzar en corregir estas situaciones y que el GT cuente con los recursos, humanos, financieros y presupuestarios, similares a los que cuentan otros mecanismos dentro de la OEA.

2. La medición del progreso o el progreso en los derechos

La labor que el GT inicia se traduce en distintos documentos, que basados en las Normas (2005) y los Lineamientos (CIDH, 2008) dividen en dos agrupamientos a los derechos incluidos en el Protocolo, considerando un primer agrupamiento que incluye el derecho a la salud (art. 10, PSS), seguridad social (art. 9, PSS) y educación (art. 13 PSS); y un segundo agrupamiento, integrado por el derecho al trabajo y derechos sindicales (art. 6; 7 y 8 PSS), derecho a la alimentación adecuada (art. 12 PSS), derecho al medio ambiente sano (art. 11 PSS) y derecho a los beneficios de la cultura (art. 14 PSS).

Esta división obedece a una decisión de la instancia de monitoreo de comenzar de manera escalonada el proceso de definición y de legitimación de los indicadores, al mismo tiempo de garantizarles a los Estados tiempo y asistencia técnica para que adecuen sus sistemas de producción y recolección de información necesarios para el cálculo de los indicadores. Una segunda definición adoptada es que cada agrupamiento de derechos, y cada derecho en particular, debe considerar el enfoque de equidad de género, las especificidades de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, las personas adultas mayores, personas con discapacidades, diversidad étnica y cultural y la incidencia de la sociedad civil en la formulación de propuestas legislativas y políticas públicas, que corresponden a los demás derechos establecidos en el Protocolo (artículos 15 al 18).

Sobre estas bases, el GT realiza una revisión de los avances ya realizados en el Sistema Interamericano, en especial el marco dado por el documento Lineamientos, continuando con la inclusión de indicadores de progreso, buscando sumar otros derechos y definiendo el contenido específico de los indicadores, con el resguardo de no sobrecargar en exceso -en número de indicadores- pero buscando no perder calidad en los mismos. A su vez, otras de las tareas importantes desarrolladas por el GT fue participar en presentaciones y establecer un diálogo permanente con los Estados, de modo de dejar en claro que el GT no es un mecanismo de fiscalización, sino de monitoreo de los avances en materia de satisfacción de derechos sociales incluidos en el Protocolo.

Concordantemente, el objetivo principal del sistema de indicadores consiste en medir el cumplimiento progresivo de los DESC contenidos en el Protocolo, de modo que este proceso de medición contribuya a que los Estados Parte cuenten con herramientas útiles para realizar un diagnóstico de la situación del cumplimiento de los DESC, y a la vez puedan establecer temas y agendas pendientes, a partir de un diálogo participativo con la sociedad civil, buscando formular estrategias para satisfacer progresivamente el programa de derechos contenido en el Protocolo.

Esto significa que la medición de derechos implica un *proceso*, el que se inicia previamente en el momento que los Estados elaboran las metas y objetivos de desarrollo y cumplimiento de los DESC

que se han obligado, tanto a nivel constitucional como los incluidos en el Protocolo, de manera conjunta y participativa con los destinatarios de los derechos sociales. Este proceso es demandado permanentemente a partir del accionar de las organizaciones de la sociedad civil, en especial organismos de derechos humanos y diversas organizaciones especializadas en derechos sociales, quienes reclaman permanentemente canales y mecanismos participativos, solicitando metodologías para poder efectivizar el control ciudadano del accionar de los Estados. De hecho, la sociedad civil se ha mantenido sumamente participativa en todo el proceso de definición de los indicadores de progreso del Sistema Interamericano, tanto a partir de realizar acciones de abogacía con los Estados para que reafirmen su compromiso en materia de DESC, como también elevaron comentarios en el proceso de elevación a consulta de los *Lineamientos* de la Comisión Interamericana, como durante el proceso de apertura a consulta del documento del GT⁶.

Una vez iniciado este proceso, el mecanismo de informes busca fortalecer los procesos participativos en marcha, de modo de proveer a los Estados de una metodología de evaluación y de medición de cumplimiento de derechos sociales que trascienda la idea de mero reporte u otro tipo de instrumentos de medición de metas de desarrollo socioeconómico, sino que se convierta en una metodología útil para el diseño y evaluación permanente de las políticas públicas al interior de los Estados, buscando asegurar el cumplimiento del conjunto de los derechos económicos, sociales y culturales. Tal como señalan las Normas (2005) los informes "*no pretenden contabilizar denuncias sino avances o progresos*", como tampoco buscan condenar a un Estado ante una violación de un derecho y tampoco establecen ranking o formas de comparar el cumplimiento de los DESC entre los Estados. En todo momento, el proceso es específico y para ese Estado en sí mismo.

Por lo tanto, el desafío y a su vez la potencialidad del sistema de indicadores, es que no representa una mera formalidad en torno al cumplimiento de compromisos internacionales, sino que es una herramienta de enorme utilidad para la implementación de un enfoque de derechos humanos en el conjunto del accionar estatal, el que ya está instalado en la región, tanto a nivel de las políticas públicas internas como también en materia de cumplimiento efectivo de los derechos sociales. También resulta necesario que los Estados presenten ciertas garantías de iniciar un diálogo político en el marco de este proceso donde se traduzca la voluntad política de los mismos. Es decir, deben explicitar cuáles son los canales que van a adoptar y a partir de allí qué indicadores van a permitir medir el inicio de dicho diálogo y su consiguiente desarrollo. Del mismo modo, se debe dar cuenta de si efectivamente cada Estado ratificante del Pacto da publicidad al procedimiento.

6. En la página web de la CIDH se puede visitar las respuestas enviadas por la sociedad civil y en la página de SEDI-OEA, se pueden conocer las observaciones enviadas al documento del GT, en especial las adhesiones y apoyo al mecanismo, http://www.oas.org/es/sedi/ddse/paginas/index-7_GT.asp

De resultas, 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 de derechos humanos, en la Unión Europea y en el Sistema Interamericano⁷, pero el desafío consiste en potenciar 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 que no 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 establezca herramientas rígidas y técnicas de medición estáticas, en vez de situarlas como un instrumental apto y perfectible para un proceso de tal envergadura.

Este es el espíritu que integra la labor que a la fecha ha desarrollado el GT⁸, resguardando como principio central que los DESC no se miden sólo a partir de indicadores cuantitativos o de estadísticas, de índices y de números cerrados, sino precisamente demandan un proceso amplio y complejo, pero que una vez comprendido y operacionalizado, simplifica enormemente la tarea de los Estados, que se fortalece aún más con la participación activa de los propios involucrados y de la sociedad civil en su conjunto. Es decir, se mide el progreso en el cumplimiento del contenido de los derechos y no el avance en el desarrollo socioeconómico, lo que sin duda es clave para alcanzar la satisfacción de los derechos, pero no los comprende, ya que la medición toma como unidad de medida las obligaciones contenidas en el Protocolo. Al respecto, en el siguiente apartado analizo los ejes centrales del contenido de los indicadores de progreso.

3. Estándares, indicadores y señales de progreso. Trilogía central en el proceso

En materia de derechos humanos, es central la definición de estándares e indicadores. Los estándares, refieren a una definición legal que incluye principios que son el resultado del proceso de interpretación de una norma o de un tratado internacional⁹. Son declaraciones fundamentales sobre el resultado

7. Al respecto, los trabajos contenidos en Abramovich, Víctor y Pautassi, Laura (2010) *La medición de derechos en las políticas sociales*. Buenos Aires, Del Puerto editores, muestran un estado del arte importante en materia de indicadores.

8. En el sitio del GT se puede consultar los informes de actividades presentados por el GT desde su creación, http://www.oas.org/es/sedi/ddse/paginas/index-7_GT.asp

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

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 cualitativas¹⁰. 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.

A diferencia de los indicadores utilizados en las ciencias sociales o aquellos para medir desarrollo socioeconómico, los indicadores de medición de derechos humanos 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 dichas normas¹¹. Precisamente los indicadores de derechos responden al contenido normativo de los mismos y a las obligaciones correlativas de los Estados que se derivan de las normas del derecho internacional de los derechos humanos. A su vez, los órganos de interpretación autorizados de los Pactos, como el caso del Comité del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) establece una serie de obligaciones sobre cada derecho en particular a través de las observaciones generales que produce, fijando pautas sobre el contenido mínimo del derecho en cuestión entre otras, 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 sólo de medir el cumplimiento de lo pautado en el Pacto, sino también los estándares de interpretación fijados por el Comité DESC.

Sirva como ejemplo lo señalado por Paul Hunt (2006)¹² en materia de medición del derecho a la 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

10. 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) Mapeo de alcances. Incorporando aprendizaje y reflexión en programas de desarrollo, CIID-IDRC, Ottawa.

11. Se sigue aquí lo desarrollado en Pautassi, Laura (2010) "Indicadores en materia de derechos económicos, sociales y culturales. Más allá de la medición", en Abramovich, V. y Pautassi, L. (comps) La Medición de Derechos en las Políticas Sociales, Buenos Aires, Editores del Puerto.

12. 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.

una correspondencia lo más exacta posible entre la norma del derecho a la salud y el indicador; por ejemplo, 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 de 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 de este derecho en los países en desarrollo; como también la disponibilidad de mecanismos de rendición de cuentas accesibles y eficaces. Concluye Hunt señalando que si bien resulta imposible que un indicador reúna todas estas características, es posible definir una serie de indicadores que juntos tengan estas características. De allí que recomienda el enfoque basado en los derechos humanos de los indicadores de salud.

Si bien América Latina tiene un enorme déficit de producción de estadísticas e indicadores, que se profundiza en el campo de medición de derechos humanos, en algunos países se ha avanzado fuertemente en nuevos instrumentos de recolección de información, muchos de ellos vinculados con la medición de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), en los cuales los Estados informan. En otros casos, a la fecha se constata un importante avance en varios países de la región en la formulación de indicadores de medición en derechos humanos¹³.

Precisamente la tarea en el corto y mediano plazo consiste en definir indicadores de derechos humanos, que permitan monitorear el cumplimiento de las obligaciones contraídas voluntariamente por los Estados en virtud del Protocolo de San Salvador y de otros instrumentos de derechos humanos, buscando avanzar en la medición, pero principalmente en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas que permitan la satisfacción de derechos, en el marco de procesos legislativos que incluyan un enfoque de derechos y de operadores judiciales que resuelvan conforme al mismo marco protectorio.

13. A modo de ejemplo, se puede citar el desarrollo sostenido de indicadores en Brasil, México, Ecuador y Colombia y con avances significativos en Argentina y Bolivia entre otros países que van paso a paso incluyendo en sus sistemas estadísticos y de control herramientas para la medición de derechos.

4. El progreso bajo la lupa

En base a lo anterior, y bajo sólidos argumentos teóricos y una experiencia ya acumulada por los Estados en los diversos sistemas de monitoreo de derechos humanos, el Grupo de Trabajo eleva a consideración de los Estados un nuevo Documento “Indicadores de progreso para medición de derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador” (OEA/Ser.L/XXV.2.1 GT/PSS/doc.2/11 rev.2, 16 diciembre 2011)¹⁴ formulado en base a las Normas y los Lineamientos, que se puso a consideración de los Estados Parte y de las organizaciones de la sociedad civil, a través de un mecanismo de consulta abierta desde el 15 de marzo al 30 de septiembre de 2011. Durante ese período, se recibieron comentarios y observaciones de cinco Estados Parte y de organizaciones técnicas especializadas de Naciones Unidas, de académicos y de organismos de derechos humanos y de defensa de los DESC, de organizaciones de la sociedad civil, sindicales y de mujeres. Las contribuciones, propuestas y observaciones puntuales recibidas fueron incorporadas en el documento definitivo.

La resolución aprobatoria del Documento fue presentada por la Argentina, con el co-patrocinio de la República del Perú y elevada a la aprobación definitiva en la Asamblea General de la OEA en su XLII período de sesiones ordinarias celebrada en Cochabamba, Bolivia, en junio de 2012. Allí los Estados de la región adoptaron el documento referido y se comprometieron a presentar el informe correspondiente al primer agrupamiento de derechos en junio de 2014.

El Documento define, para cada derecho establecido en cada agrupamiento en que se han dividido los derechos contemplados en el Protocolo, la información requerida al Estado sobre la base de un modelo compuesto por **indicadores cuantitativos y señales de progreso cualitativas**, establecido en función de tres tipos de indicadores: estructurales, de proceso y de resultados, a lo que se le suman las señales de progreso cualitativas. Se trata que el informe de cumplimiento estatal de las obligaciones contenidas en el Protocolo se traduzcan en tablas que den cuenta del alcance del accionar del Estado.

De este modo, una de las columnas a completar en el proceso de medición incluye **indicadores estructurales**, los que 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 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

14. Disponible en: http://www.sedi.oas.org/ddse/documentos/Protocolo%20San%20Salvador/11.%20ESP_%20IndicadoresProgreso-rev2.pdf

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**, se busca medir la calidad y magnitud de los esfuerzos del Estado para implementar los derechos, a través 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 período de tiempo, traducidos en cifras o porcentajes, por lo que tendrán 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.

A su vez, los indicadores deben ser organizados bajo tres categorías conceptuales:

- i) **Recepción del derecho:** en el sistema jurídico y las garantías establecidas en los Estados,
- ii) **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 se distribuye.
- iii) **Capacidades estatales o institucionales:** que describen los aspectos técnicos, instrumentales y de distribución de recursos al interior del aparato estatal (capacidades administrativas, técnicas, políticas e institucionales). Es decir, implica analizar bajo qué parámetros el Estado, a través de sus diversos poderes –locales y regionales–, resuelve el conjunto de cuestiones 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.

Estas categorías se complementan a su vez con ejes **transversales** comunes a todos los derechos del Protocolo: **igualdad y no discriminación**, entendidos como categorías transversales a todos

los derechos del Protocolo, que buscan identificar si están dadas las condiciones para acceder efectivamente a los derechos sociales en cada uno de los Estados, a través del libre juego de las instituciones y los procesos democráticos y deliberativos; **acceso a la justicia**, entendido a los efectos del monitoreo en un sentido amplio, que incluye el examen sobre la posibilidad legal y fáctica de acceso a mecanismos de reclamo y protección administrativos y judiciales; **acceso a la información; y participación política**, entendida como herramienta clave para la participación ciudadana y de resguardo democrático, como también en relación con la responsabilidad horizontal y vertical (*accountability*), y de las instancias de rendición de cuentas en las políticas públicas que implementan derechos consagrados en el Protocolo. Por ello se requiere contar con un caudal de información disponible que brinde elementos para la evaluación y fiscalización de esas políticas y decisiones que los afectan directamente.

En cada caso, el desarrollo de este sistema de monitoreo que desarrolla el GT, los informes que solicitan completen los Estados –de no más de 35 páginas– deben guiarse por los siguientes principios:

- i) *Participación*: los informes deben ser elaborados en base a un diálogo participativo con los diversos actores de la sociedad civil. Las personas y los grupos sociales deberán tener voz en la elaboración e implementación de las obligaciones derivadas del Protocolo;
- ii) *Complementariedad*: el mecanismo de informes se complementará y procurará no reiterar los elaborados para otros mecanismos de protección de derechos humanos;
- iii) *Devolución*: el informe debe redituarse al Estado que lo presentó el beneficio de acotar la lista de necesidades y definir mejor sus carencias;
- iv) *Publicidad*: las informaciones acerca de los indicadores, derechos e informes deben ser de amplio acceso público y se presumirá la publicidad de la información sobre los derechos;
- v) *Pertinencia*: la información debe ser pertinente y concreta, debe evitarse generalizaciones y la confusión con indicadores de progreso o desarrollo económico;
- vi) *Enfoque de derechos*: el informe monitorea el cumplimiento de las obligaciones, positivas y negativas, inmediatas y progresivas, que se derivan de los derechos reconocidos en el Protocolo y no es un informe de indicadores de desarrollo;
- vii) *Margen de apreciación*: los Estados tienen la libertad de escoger los medios y políticas más adecuados para cumplir las obligaciones del Protocolo.

Las anteriores definiciones confluyen, tal como señalé anteriormente, en tablas que serán la guía para que los Estados puedan incluir los indicadores señalados. Los indicadores propuestos por el GT serán requeridos en un informe que eleven los Estados parte en cumplimiento de lo pautado en el artículo

19 del Protocolo, a los dos años de aprobados el documento, eso es para el primer agrupamiento, junio de 2014. Luego de noventa días de recibido el informe del Estado Parte, el GT remitirá sus observaciones y recomendaciones a dicho Estado (conclusiones preliminares). Cada Estado Parte podrá efectuar comentarios adicionales a dichas conclusiones preliminares dentro del término de 90 días contados desde la fecha de recepción de dichas conclusiones, para el análisis por parte del GT.

Dentro de los noventa días posteriores, el GT remitirá al Estado sus observaciones preliminares y se fijará fecha para la sesión pública de análisis del documento entre el representante del Estado y los expertos del GT. La sociedad civil y los organismos especializados podrán remitir información al GT sobre el cumplimiento del Protocolo y participar de las sesiones públicas que el grupo convoque. Con posterioridad a la misma, y dentro de noventa días el GT remitirá las conclusiones finales al Estado Parte. El GT adoptará por mayoría absoluta las conclusiones finales respecto de los informes objeto de análisis. Las conclusiones se notificarán al Estado Parte mediante una comunicación escrita y en una reunión con el representante permanente acreditado ante la OEA. Posteriormente el GT hará públicas las conclusiones.

La voluntad política de los Estados manifestada en la aprobación del documento Indicadores no sólo representa un enorme avance para la región en la realización de los DESC, liderando un proceso inédito a nivel internacional, sino que suma una enorme potencialidad a los Estados y a la sociedad civil, para que de manera mancomunada avancen en materia de exigibilidad y garantías de cumplimiento de los derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador y de sus propias constituciones. Es la voluntad del GT que este proceso reporte progresos y no retrocesos, pero que los mismos respondan no a simples acciones sino especialmente den cuenta del efectivo cumplimiento del principio de progresividad en materia de derechos humanos.

5. Evaluando el progreso, cumpliendo con los derechos

Fiel al proceso, el Grupo de Trabajo avanzó en la definición de indicadores correspondientes al segundo agrupamiento de derechos, que incluyen el derecho al trabajo y derechos sindicales, el derecho a la alimentación adecuada, el derecho al medio ambiente y los derechos culturales, bajo la misma metodología del primer agrupamiento con categorías y principios transversales, que fueron elevados a período de consulta abierto para los Estados y la sociedad civil¹⁵ hasta el mes de septiembre de 2013. Una vez concluido dicho plazo, y conforme a la Resolución de la Asamblea General de la OEA (AG/RES. 2798; XLIII-O/13 del 5 de junio de 2013), se ha autorizado al Consejo Permanente de la OEA

15. "Indicadores de progreso para medición de derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador. Segundo agrupamiento de derechos", Oea/Ser.LI/Xxv.2.1, GT/PSS/Doc.8/13, Washington, D.C, 8 mayo 2013.

para que durante el segundo semestre de 2013 apruebe el referido documento, *"en el entendido de que se trata de pautas y criterios a los Estados parte, los cuales estarán en condiciones de adecuarlos a las fuentes de información a su disposición para cumplir con lo dispuesto en el Protocolo"*.

Es decir, conforme a la citada resolución a fines del corriente año se culmina el proceso de definición de indicadores y finalmente se habrá vuelto operativo el artículo 19 del Protocolo del San Salvador. Cabe señalar que el Grupo de Trabajo celebra estos avances y reitera su disposición a colaborar en todo el proceso de elaboración de los informes de los Estados, como también a recepcionar inquietudes y aportes de las organizaciones de la sociedad civil, al mismo tiempo que reitera la necesidad de avanzar aún más en el afianzamiento del GT al interior de la Organización de los Estados Americanos (OEA).

El desarrollo del proceso ha implicado un importante aprendizaje en todas las instancias y es de esperar que implique una capitalización de esta experiencia, tanto para los Estados como para la sociedad civil, los organismos técnicos especializados y la ciudadanía en su conjunto, potenciando las oportunidades que un sistema de este tipo ofrece para finalmente efectivizar el principal instrumento de derechos económicos, sociales y culturales del sistema interamericano de derechos humanos.

En la medida que se cuente con voluntad política y la decisión de satisfacer el contenido de los derechos sociales habremos avanzado sustantivamente en la implementación del enfoque de derechos, ya no de manera retórica, sino en la dirección de una mayor institucionalidad y de efectividad de derechos humanos.

Segundo Panel.

Marco internacional para los
indicadores DESC

Metodología para la elaboración de indicadores de derechos humanos del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y su aplicación en el caso de México

Por Mila Paspalanova y Javier Hernández Valencia

Los órganos creados en virtud de los tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas¹ tienen como propósito principal examinar las medidas adoptadas por los Estados Partes para la realización de los compromisos contraídos en cada convención, así como considerar los factores y dificultades que, en cada caso, afectaron su aplicación. Para tal efecto, los Estados Partes elaboran debidamente y presentan periódicamente informes según ciertas directrices². La práctica de los años llevó al entendimiento que el uso de estadísticas generales en dichos informes resultaba de utilidad y pertinencia más bien indirecta y poco clara. Por ello surge el interés y se hace el intento de lograr que la presentación de informes, la aplicación de los tratados y la vigilancia de su cumplimiento ganen eficacia y eficiencia, incluyendo la utilización de indicadores específicos. Estos, al estar incorporados en el correspondiente marco normativo de derechos humanos, resultarían confiables, sistemáticos y podrían ser aplicados e interpretados fácilmente. El encargo fue puesto en manos del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) que impulsó la elaboración de un marco conceptual y metodológico que fue sometido ante la 20ª reunión de los Presidentes de órganos de tratados de derechos humanos, en Ginebra, durante los días 26 y 27 de junio de 2008³. A partir de su publicación ese año, la Oficina en México del ACNUDH tomó la firme iniciativa de aplicar e implementar dicha metodología en el país, capitalizando luego su fructífera y pionera experiencia y resultados

1. Los órganos de tratados de derechos humanos son comités de expertos independientes que supervisan la aplicación de los principales tratados internacionales de derechos humanos. Dichos órganos se crean de acuerdo con las disposiciones del tratado que supervisan. Existen los siguientes órganos de tratados de derechos humanos: el Comité de Derechos Humanos; el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial; el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer; el Comité contra la Tortura; el Comité de los Derechos del Niño; el Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migrantes y de sus Familiares; el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y el Comité contra la Desaparición Forzada.

2. ACNUDH (2001) *Recopilación de las observaciones generales o las recomendaciones generales adoptadas por órganos creados en virtud de los tratados de derechos humanos*. HRI/GEN/1/Rev.5.

3. ACNUDH (2008) *Informe sobre los indicadores para promover y vigilar el ejercicio de los derechos humanos*. HRI/MC/2008/3.

para proyectarlos a nivel mundial, comenzando con varios países en la región de América Latina tales como Ecuador, Bolivia, Paraguay y Brasil, que utilizaron el marco metodológico del ACNUDH para empezar el diseño y la elaboración de sus propios sistemas de indicadores⁴. De manera paralela, con el objetivo de facilitar la aplicación del marco metodológico y ofrecer a todos los actores interesados lineamientos prácticos sobre cómo definir, contextualizar, elaborar y utilizar sistemas de indicadores de derechos humanos tanto para la rendición de cuentas como para mejorar la planificación nacional y local, en 2012 el ACNUDH publica “Indicadores de derechos humanos: Guía para la medición y la aplicación”⁵. Por último, cabe mencionar que la metodología del ACNUDH ha servido también como base para la elaboración del sistema de indicadores de progreso para la medición de los derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador⁶.

Tipos de indicadores

La metodología propuesta por el ACNUDH comprende los siguientes mecanismos de medición en materia de derechos humanos: en primer lugar, el compromiso del Estado para dar cumplimiento a las normas de derechos humanos; en segundo, los esfuerzos emprendidos por el Estado para cumplir estas obligaciones, y, por último, los resultados de las iniciativas emprendidas por el Estado a lo largo del tiempo. Lo anterior se ha concretado en la configuración de indicadores⁷ de tres tipos: estructurales, de proceso y de resultados.

Indicadores estructurales: “Los indicadores estructurales reflejan la ratificación y adopción de instrumentos jurídicos y la existencia de mecanismos institucionales básicos que se consideran necesarios para facilitar la realización de un derecho humano. [...] Los indicadores estructurales deben, ante todo, centrarse en la naturaleza de las leyes nacionales aplicables al derecho de que se trate —es decir, indicar si han incorporado las normas internacionales— y en los mecanismos institucionales que promueven y protegen las normas. Los indicadores estructurales deben también

4. ACNUDH-México (M. Paspalanova, Ed.) (2013) *Construcción de indicadores de derechos humanos: Experiencias regionales*. ACNUDH-Bolivia, ACNUDH-Ecuador, ACNUDH-México, ACNUDH-Paraguay, ACNUDH-Oficina Regional para América del Sur, Gobierno Federal de Brasil.

5. ACNUDH (2012) *Indicadores de derechos humanos: Guía para la medición y la aplicación*. HR/PUB/12/5.

6. OEA (2011) *Indicadores de progreso para la medición de los derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador*. OEA/Ser.L/XXV.2.1.GT/PSS/doc.2/11 rev.2., págs. 12-13. ACNUDH-México ha colaborado con el grupo de trabajo sobre indicadores de la OEA para apoyar los ejercicios de conceptualización y operacionalización de los indicadores para la medición del nivel de cumplimiento de los derechos humanos contemplados en el Protocolo de San Salvador.

7. Como se define en el *Informe sobre indicadores para vigilar el cumplimiento de los instrumentos internacionales de derechos humanos* (ACNUDH, 2006. HRI/MC/2006/7) los indicadores de derechos humanos aportan “informaciones concretas sobre el estado de un acontecimiento, actividad o resultado que pueden estar relacionadas 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”.

reflejar las políticas y las estrategias del Estado pertinentes a ese derecho”⁸. En resumen, los indicadores estructurales están diseñados para captar y reflejar la aceptación, la intención y el compromiso del Estado para aplicar medidas conformes con sus obligaciones de derechos humanos. Algunos ejemplos de indicadores estructurales son⁹:

- Tratados internacionales de derechos humanos pertinentes para el derecho a un juicio justo, ratificados por el Estado.
- Plazo y cobertura de la política nacional sobre salud y acceso a la atención de salud, inclusive la salud reproductiva y para las personas con discapacidad.
- Fecha de entrada en vigor y cobertura del procedimiento formal que rige la inspección de celdas policiales, centros de detención y prisiones por entidades inspectoras independientes.

Indicadores de proceso: Los indicadores de proceso reflejan todas las medidas que un Estado está adoptando – tales como la aplicación de políticas públicas y programas de acción– para materializar su intención o su compromiso de alcanzar los resultados que corresponden a la realización de un determinado derecho humano. Ellos permiten evaluar la forma en que un Estado cumple con sus obligaciones y, al mismo tiempo, ayudan a vigilar directamente el ejercicio progresivo del derecho o el proceso de protección del derecho, según el caso, para llegar a su realización¹⁰. Entre los indicadores de proceso se encuentran¹¹:

- **Indicadores basados en asignaciones presupuestarias:** por ejemplo “Cifra neta de asistencia oficial al desarrollo para la realización efectiva del derecho a la seguridad social, recibida o proporcionada como proporción del gasto público en seguridad social y el ingreso nacional bruto”, “Proporción del gasto público en la prestación y el mantenimiento de saneamiento, abastecimiento de agua, electricidad y otros servicios de vivienda”.
- **Cobertura de ciertos grupos de población en programas públicos:** por ejemplo “Proporción de víctimas de violencia sexual y de otro tipo con acceso a servicios médicos, psicosociales y legales apropiados”, “Proporción de niños cubiertos por el programa de revisión médica periódica en el periodo del informe”.
- **Denuncias recibidas en materia de derechos humanos y proporción de ellas que ha recibido reparación:** por ejemplo “Proporción de quejas recibidas sobre el derecho a la libertad de expresión investigadas y adjudicadas por la institución nacional de derechos

8. ACNUDH (2008) *Op. cit.*, párr. 18.

9. ACNUDH (2012) *Op. cit.*, págs. 39, 100, 104, 107.

10. ACNUDH (2008) *Op. cit.*, párr. 19; ACNUDH (2012), *Op. cit.*, pág. 41.

11. ACNUDH (2012) *Op. cit.*, págs. 97, 99, 103-107, 109.

humanos, el ombudsman de derechos humanos y otros mecanismos y proporción de aquellas a las que el gobierno ha dado respuesta efectiva”, “Proporción de denuncias recibidas en relación con el derecho al trabajo, inclusive las condiciones de trabajo satisfactorias y seguras, investigadas y adjudicadas por la institución nacional de derechos humanos, el ombudsman de derechos humanos u otros mecanismos (por ejemplo, procedimientos de la OIT, sindicatos) y proporción a las que el gobierno ha dado respuesta efectiva”.

- **Medidas de incentivos y de sensibilización aplicadas por el garante de derechos para abordar cuestiones de derechos humanos particulares:** por ejemplo “Proporción de la población destinataria que recibe apoyo efectivo para ingresar o reingresar en el mercado de trabajo”, “Proporción de empresas (por ejemplo, contratistas del gobierno) que cumplen las prácticas certificadas de no discriminación en la actividad empresarial y en el lugar del trabajo (por ejemplo, sin requisitos sobre la prueba del VIH)”.
- **Indicadores que reflejan el funcionamiento de instituciones específicas (por ejemplo, institución nacional de derechos humanos, sistema judicial):** por ejemplo “Proporción de fiscales y abogados defensores que trabajan en casos de menores con formación especializada en justicia de menores”, “Proporción de agentes del orden (incluidos policías, militares y fuerzas de seguridad del Estado) capacitados en normas de conducta sobre el uso proporcional de la fuerza, el arresto, la detención, los interrogatorios o las penas”.

Indicadores de resultados: Este grupo de indicadores muestra el grado de realización de los derechos humanos en un determinado contexto como resultado de los esfuerzos emprendidos por el Estado para la promoción de su disfrute. Un indicador de resultados suele ser un indicador lento, menos sensible a las variaciones transitorias que un indicador de proceso dado que refleja los efectos acumulados de diversos procesos subyacentes (que pueden ser descritos por uno o más indicadores de proceso)¹². Algunos ejemplos de indicadores de resultados son los siguientes¹³:

- Tasas de defunción, incluidas las tasas de mortalidad de lactantes y de menores de cinco años, asociadas a la malnutrición y prevalencia de la malnutrición (inclusive la desnutrición, la sobrealimentación y la ingesta inadecuada de nutrientes).
- Proporción de víctimas de tortura o de penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes que fueron indemnizadas y rehabilitadas en el período de referencia.
- Proporción de votos nulo y en blanco en las elecciones para órganos legislativos nacionales y subnacionales.

12. ACNUDH (2008) *Op. cit.*, párr. 21, ACNUDH (2012) *Op. cit.*, pág. 43.

13. ACNUDH (2012) *Op. cit.*, págs. 98, 100, 101.

Los indicadores de proceso y de resultados no son siempre mutuamente excluyentes. Es posible que un indicador de proceso correspondiente a un derecho humano resulte ser un indicador de resultados en el contexto de otro derecho. Lo que es importante e indispensable es que para cada derecho y atributo de un derecho, se defina por lo menos un indicador de resultados que pueda vincularse de forma estrecha con la realización o disfrute de ese derecho o atributo.

Consideraciones conceptuales

La metodología para elaboración de indicadores para medir el nivel de cumplimiento de los derechos humanos está basada en las siguientes consideraciones conceptuales:

- a) Los indicadores seleccionados para un derecho humano deben tener sustento en el contenido normativo de ese derecho, enunciado en los correspondientes artículos de los tratados y en las observaciones generales de los órganos de tratados de derechos humanos. En otras palabras, los indicadores para cada derecho humano deben vincularse con el contenido normativo del mismo.
- b) Los indicadores deben servir como base para medir los esfuerzos emprendidos por el Estado en el cumplimiento de sus obligaciones con respecto a la protección y promoción de los derechos humanos.
- c) Los indicadores deben reflejar la obligación de las entidades responsables de respetar, proteger y cumplir a cabalidad los derechos humanos.
- d) Los indicadores deben reflejar las normas o principios transversales de los derechos humanos, tales como la no discriminación, la igualdad, la indivisibilidad, la participación, el empoderamiento y la rendición de cuentas.

Aunado a estas consideraciones conceptuales, la metodología estipula los criterios para la selección de indicadores cuantitativos que permitan medir el cumplimiento de los derechos humanos. En primer lugar, deben ser pertinentes y eficaces al abordar los objetivos que persiguen. Asimismo, los indicadores cuantitativos, idealmente, deben:

- a) ser válidos y confiables;
 - b) ser simples, oportunos y escuetos;
 - c) estar basados en información objetiva (y no en percepciones, opiniones, evaluaciones o juicios expresados por expertos o personas);
 - d) producirse y difundirse de forma independiente, imparcial y transparente, así como basarse en una metodología, procedimientos y conocimientos sólidos;
 - e) estar centrados en las normas de derechos humanos y anclados en el marco normativo de derechos;
- y

f) prestarse a la comparación temporal y espacial, ajustarse a las normas de estadísticas internacionales pertinentes y prestarse al desglose por sexo, edad y sectores vulnerables o marginados de la población.

El así descrito marco conceptual y metodológico ha sido adoptado como fundamento para la formulación de una propuesta de indicadores ilustrativos para 14 derechos humanos¹⁴ cada uno de los cuales está traducido en un número de atributos o componentes claves del derecho¹⁵, como se presenta en el siguiente esquema:

DERECHO	ATRIBUTOS
El derecho a la vida	1) Privación arbitraria de la vida 2) Desaparición de personas 3) Salud y nutrición 4) Pena de muerte
El derecho a la libertad y seguridad de la persona	1) Arresto y detención basados en cargos penales 2) Privación administrativa de la libertad 3) Revisión efectiva por un tribunal 4) Seguridad frente delitos y abuso por parte de agentes del orden público
El derecho a una alimentación adecuada	1) Nutrición 2) Inocuidad de los alimentos y protección al consumidor 3) Disponibilidad de alimentos 4) Accesibilidad de los alimentos
El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental	1) Salud sexual y reproductiva 2) Mortalidad infantil y atención sanitaria 3) Entorno natural y ocupacional 4) Prevención, tratamiento y control de las enfermedades 5) Accesibilidad a centros de salud y medicamentos esenciales

14. ACNUDH (2012) *Op. cit.*, págs. 97-110.

15. La definición y la selección de los atributos para cada derecho se basa en la lectura y la respectiva esquematización de la norma jurídica de este derecho, incluyendo la estipulada en la normativa internacional de derechos humanos, las observaciones generales de los Comités de derechos humanos y otros mecanismos e instrumentos de derechos humanos. Los atributos proporcionan, por un lado, el vínculo entre la norma jurídica y, por el otro, los indicadores estructurales, de proceso y de resultado (ACNUDH (2012) *Op. cit.*, págs. 35 y 84).

El derecho a no ser sometido a tortura o a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes	<ol style="list-style-type: none"> 1) Integridad física y mental de personas detenidas o recluidas 2) Condiciones de detención 3) Uso de la fuerza por funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, fuera de la detención 4) Violencia comunitaria y doméstica
El derecho a participar en los asuntos públicos	<ol style="list-style-type: none"> 1) Ejercicio de los poderes legislativos, ejecutivos y administrativos 2) Sufragio universal e igual 3) Acceso a cargos públicos
El derecho a la educación	<ol style="list-style-type: none"> 1) Educación primaria universal 2) Acceso a la educación secundaria y superior 3) Planes de estudios y recursos educativos 4) Oportunidad y libertad educacional
El derecho a una vivienda adecuada	<ol style="list-style-type: none"> 1) Habitabilidad 2) Acceso a servicios 3) Asequibilidad de la vivienda 4) Seguridad de la tenencia
El derecho a la seguridad social	<ol style="list-style-type: none"> 1) Seguridad en el ingreso para los trabajadores 2) Acceso asequible a la atención de salud 3) Apoyo a la familia, los niños y los adultos dependientes 4) Planes de asistencia social con fines concretos
El derecho al trabajo	<ol style="list-style-type: none"> 1) Acceso a un trabajo decente y productivo 2) Condiciones de trabajo justas y seguras 3) Formación, mejora de competencias y desarrollo profesional 4) Protección frente al trabajo forzoso y el desempleo
El derecho a la libertad de opinión y expresión	<ol style="list-style-type: none"> 1) Libertad de opinión y para difundir información 2) Acceso a la información 3) Deberes y responsabilidades especiales
El derecho a un juicio justo	<ol style="list-style-type: none"> 1) Acceso e igualdad ante cortes y tribunales 2) Audiencia pública por tribunales competentes e independientes 3) Presunción de inocencia y garantías en la determinación de los cargos penales 4) Protección especial para los niños 5) Revisión por un tribunal superior

<p>Violencia contra la mujer</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1) Salud sexual y reproductiva prácticas tradicionales nocivas 2) Violencia doméstica 3) Violencia en el trabajo, trabajo forzoso y trata 4) Violencia comunitaria y abuso por agentes del orden público 5) Violencia en situaciones de conflicto, post conflicto y de emergencia
<p>El derecho a la No discriminación y la igualdad¹⁶</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1) Igualdad ante la ley y protección de la persona 2) Discriminación directa o indirecta por agentes públicos y privados que anulan u obstaculizan: <ol style="list-style-type: none"> 2.1) El acceso a un nivel de vida, a la salud y a la educación 2.2) La igualdad de oportunidades para ganarse la vida 3) Medidas especiales, incluso medidas para la participación y la adopción de decisiones

El marco metodológico del ACNUDH facilita la selección de indicadores contextualmente significativos para las normas de derechos humanos universalmente aceptadas, sin establecer con ello una lista mínima común de indicadores que deba aplicarse en todos los países, independientemente de su desarrollo social, político y económico. En el estado actual de avance de los trabajos emprendidos en esta materia, no hay una directiva que abogue por la elaboración de una medida global para hacer comparaciones entre distintos países sobre su respectivo nivel de realización de los derechos humanos. Lo que el marco metodológico promueve es la elección del tipo y el nivel de desglose de los indicadores que mejor satisfagan las necesidades contextuales locales o nacionales en materia de rendición de cuentas, planificación y presupuestación estatal relacionada con la realización de los derechos humanos. En efecto, el marco permite mantener un equilibrio entre el uso de un conjunto básico de indicadores de los derechos humanos que pueden tener pertinencia universal y, al mismo tiempo, conserva la flexibilidad de una evaluación más detallada y específica de determinados atributos de los derechos humanos pertinentes, dependiendo de las exigencias de una determinada situación¹⁷.

16. Los indicadores ilustrativos sobre el derecho de las mujeres a vivir una vida libre de violencia y sobre el derecho a la no discriminación, fueron elaborados y emitidos por el ACNUDH en abril de 2010, por lo tanto no se incluyen en el *Informe sobre los indicadores para promover y vigilar el ejercicio de los derechos humanos HRI/MC/2008/3*, pero se publican en ACNUDH (2012) *Op. cit.*, págs. 108-109.

17. ACNUDH (2008) *Op. cit.*, párr. 43. "La contextualización de los indicadores ilustrativos del ACNUDH implica un proceso participativo mediante el cual se logra que los indicadores no sólo reflejen las normas de derechos humanos aceptadas universalmente, sino que también incorporen los aspectos políticos, económicos y sociales relevantes para la medición de un derecho humano en un contexto determinado" (ACNUDH-México (M. Paspalanova, Ed.) (2013) *Op. cit.*, p. 25).

Contextualización y validación de los indicadores de derechos humanos

Para integrar los indicadores formulados por el ACNUDH en una escala nacional o, en otras palabras, *contextualizarlos*, es necesario analizar y articular los tres tipos de indicadores: estructurales, de contexto y de resultados, de manera que reflejen y expresen las carencias o incoherencias que existen entre el marco interno de derechos humanos y las normas internacionales y permitir la identificación de las lagunas en la documentación de la política pública sobre la cuestión que se examina en relación con las mejores prácticas institucionales. La contextualización de los indicadores de proceso y de resultados debe basarse en la identificación de indicadores pertinentes para el contexto local y, de ser necesario, incluir nuevos indicadores para reflejar mejor las prácticas locales orientadas a hacer cumplir los derechos humanos. Para llevar a cabo un riguroso proceso de contextualización debe estimularse y favorecerse la participación activa de personas expertas en el derecho humano en cuestión, de modo que se pueda discutir la utilidad de los indicadores para el contexto nacional y, a su vez, agregar aquellos que reflejen las particularidades jurídicas y de política pública características del país o de la localidad.

Una vez que se cuenta con una lista preliminar de indicadores para un derecho humano en particular, se debe procurar la conformidad de personas expertas en el tema, de modo que la lista final de indicadores sea un documento aceptado y reconocido por la comunidad especialista en la materia, incluyendo instancias gubernamentales, academia, organizaciones de la sociedad civil, organismos públicos de derechos humanos, agencias de Naciones Unidas u otros organismos internacionales¹⁸. Para ello es aconsejable llevar a cabo actividades, reuniones y seminarios de validación en donde converjan las partes expertas de los distintos sectores mencionados arriba. Si hubiesen personas que no pudieron participar en tales reuniones, debería hacerse un esfuerzo para que reciban la lista de indicadores propuestos por otras vías, para así asegurar el acopio del mayor número de comentarios posible. Una vez que se han sistematizado e incorporado los cambios, se comparte de nuevo este documento con las personas interesadas, hasta que se logra tener una lista de indicadores consensuada y acreditada.

La validación de indicadores puede implicar un proceso largo y minucioso de meses o incluso años. Sin embargo, esta senda merece implementarse no sólo para conceptualizar la estructura de los sistemas, sino también para moldear y adaptar (contextualizar) los indicadores a las necesidades de cada nación. Esto mismo ha sido explicado y defendido por Ilan Kapoor¹⁹. Parafraseando su idea

18. ACNUDH-México (M. Paspalanova, Ed.) (2013) *Op. cit.*, p. 17.

19. Kapoor, I. (1996) *Indicators for programming in human rights and democratic development: A preliminary study*. Canadian International Development Agency, págs. 8-9.

básica sobre la importancia de los procesos participativos de elaboración de indicadores, podemos decir que los mismos: 1) garantizan que los sistemas de indicadores capten y reflejen cómo las personas de distintos sectores sociales y grupos de la población piensan y cómo quieren que sus derechos, sus libertades y su nivel de empoderamiento se vean contabilizados; 2) reflejan cuáles son las concepciones locales, incluyendo aquellas de las comunidades y de los distintos grupos de la población, sobre qué es un nivel satisfactorio de cumplimiento de los derechos humanos; 3) incrementan la utilidad de los indicadores de derechos humanos, en el sentido de que todos los grupos de personas, incluyendo no expertos, pueden y suelen utilizarlos para medir y analizar los resultados obtenidos a través de ellos; 4) garantizan una perspectiva más holista y abarcativa respecto de la evaluación de los resultados obtenidos a través de la implementación de las políticas públicas. Con estos procesos el análisis sobre el nivel de cumplimiento de los derechos humanos suele ser más comprehensivo, ya que no sólo se basa en una perspectiva única y simplificada (por ejemplo, la perspectiva gubernamental), sino que se basa en múltiples perspectivas que reflejan las experiencias vividas por todos los sectores de la población.

Fuentes de información para la elaboración de los indicadores

Las fuentes y los mecanismos de generación de datos para elaborar los indicadores de derechos humanos ya contextualizados y adecuados a las realidades y necesidades locales y nacionales son cuatro²⁰: 1) Estadísticas socioeconómicas y administrativas incluyendo registros administrativos, encuestas estadísticas y censos; 2) Encuestas de percepción y opinión; 3) Datos basados en hechos y denuncias; y, 4) Opiniones de personas expertas. Estos se pueden utilizar de forma complementaria, sin embargo se debe dar prioridad de los datos que se recopilan y generan a través de métodos objetivos, confiables, válidos, longitudinales y de acuerdo con estándares internacionales para la generación de información estadística.

Elaboración y validación de la metodología del ACNUDH

La elaboración de la metodología, que establece las consideraciones conceptuales fundamentales para diseñar indicadores y los tipos de indicadores que los Estados tienen que generar, es el resultado de una labor participativa y sometida a amplia consulta y proceso de validación en el transcurso de más de tres años. El grupo de expertos a cargo del diseño de la metodología y de la propuesta de indicadores ilustrativos, agrupados por atributos, para la medición del cumplimiento de los derechos humanos estuvo integrado por profesionales que se ocupaban de los indicadores para evaluar la situación de los derechos humanos, procedentes de instituciones académicas, organismos

20. ACNUDH (2012) *Op. cit.*, págs. 57-58.

internacionales, organizaciones no gubernamentales, órganos de los tratados de derechos humanos y titulares de mandatos de los procedimientos especiales. Su trabajo estuvo apoyado y nutrido con insumos (directamente o respondiendo a las consultas del grupo de las y los expertos) de la Organización Mundial de la Salud (OMS), el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (HABITAT), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), la División de Estadística de la Comisión Económica para Europa (CEPE), la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), el Banco Mundial (BM), la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD), la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la División de Estadística de las Naciones Unidas²¹.

Una vez establecidos, tanto la metodología como los indicadores ilustrativos identificados para la medición del cumplimiento de los derechos humanos fueron sometidos a un amplio proceso de validación encaminado al perfeccionamiento del marco metodológico y a la mejora de la selección de indicadores ilustrativos²². En dicho proceso de validación se contó con la colaboración de la FAO para validar los indicadores ilustrativos sobre el derecho a una alimentación adecuada en consultas nacionales realizadas en talleres regionales en Uganda (octubre de 2006) y Guatemala (diciembre de 2006). Asimismo, los indicadores ilustrativos sobre el derecho a la salud y el derecho a la revisión judicial de la detención fueron validados en un taller organizado en Uganda (noviembre de 2006) como parte de los talleres de seguimiento de la aplicación de las observaciones finales de los órganos de tratados a nivel nacional. En 2007, el ACNUDH organizó talleres subregionales de validación en Asia (Nueva Delhi, julio de 2007) y África (Kampala, octubre de 2007). Además, el trabajo sobre los indicadores se dio a conocer en un taller internacional organizado en Brasil (São Paulo, junio de 2007), un taller regional latinoamericano organizado en Chile (Santiago, junio de 2007) y una consulta a nivel nacional organizada en Brasil (Río de Janeiro, diciembre de 2007). También se dio a conocer al proyecto Metágora del Consorcio París 21 (Consorcio de Estadísticas para el Desarrollo en el Siglo xxi, París 21), en una conferencia internacional de evaluación del impacto en los derechos humanos (Países Bajos, noviembre de 2006), en las consultas organizadas por el Organismo Canadiense de Desarrollo Internacional en el Canadá (Ottawa, marzo de 2006 y mayo de 2007), a la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (Dublín, Irlanda, abril de 2007) y en el noveno Foro Anual de las Organizaciones no Gubernamentales de la Unión Europea, organizado bajo la Presidencia de Portugal (Lisboa, diciembre de 2007). En 2007-2008, se organizaron sesiones

21. ACNUDH (2008) *Op. cit.*, párr. 27.

22. Precisamente, dado este amplio y exhaustivo proceso de revisión y validación, no se requiere una nueva definición de atributos e indicadores en cada contexto nacional y local donde los sistemas de indicadores de derechos humanos pueden llegar a definirse únicamente a base de un ejercicio de contextualización. "Sin embargo, en los países donde la legislación interna suponga una mejora respecto de las disposiciones de los tratados internacionales de derechos humanos, quizá sea conveniente elaborar de nuevo los atributos de conformidad con las normas de derechos humanos nacionales e internacionales aplicables" (ACNUDH (2008) *Op. cit.*, pág. 85).

de información para el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Comité contra la Tortura, el Comité de los Derechos del Niño, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, el Comité de Derechos Humanos y el Comité sobre los Trabajadores Migratorios²³.

Aplicación de la metodología del ACNUDH en el caso de México

Como se ha señalado previamente, México se posiciona como un país pionero a nivel mundial en la aplicación del marco metodológico con el apoyo de la Oficina en México del ACNUDH (ACNUDH-México) y exhibe pasos tangibles en corto plazo²⁴. ACNUDH-México promueve la aplicación de la metodología de indicadores entre las instancias gubernamentales a nivel federal y local incluyendo los poderes ejecutivos y judiciales, los organismos públicos de derechos humanos, las organizaciones de la sociedad civil y las instancias académicas, actividad intrínsecamente acompañada por una permanente labor de capacitación sobre la elaboración de indicadores de derechos humanos. Entre las instancias capacitadas en la aplicación del marco metodológico del ACNUDH y quienes están o han sido involucradas en procesos de elaboración de indicadores de derechos humanos bajo su competencia se incluyen²⁵: la Secretaría de Gobernación, la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y otros 23 Tribunales Estatales locales (de un total de 32, o uno en cada entidad federativa de México), la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Consejo de la Judicatura Federal, la Secretaría de Relaciones Exteriores, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, la Comisión Nacional del Agua, la Secretaría de Salud, la Secretaría de Educación Pública, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, la Subsecretaría de Gobierno del Distrito Federal, la Secretaría de Defensa Nacional, el Instituto Nacional de Migración, el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, el Sistema de Protección Integral a la Familia en dos entidades federativas, la Procuraduría Federal del Consumidor, el Instituto Nacional de las Mujeres y la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

A continuación se presenta una muestra de los avances específicos en material de elaboración de indicadores de derechos humanos impulsados por el ACNUDH-México²⁶:

23. ACNUDH (2008) *Op. cit.*, párrs. 29 y 30.

24. ACNUDH (2012) *Op. cit.*, pág. 127.

25. La lista es nada más ilustrativa y no exhaustiva.

26. Una presentación exhaustiva de todos los resultados en la elaboración de sistemas de indicadores de derechos humanos en México se puede consultar en ACNUDH (M. Paspalanova Ed.) (2013) *Op. cit.*

Indicadores sobre el derecho a un juicio justo en la fase de impartición de justicia

Como resultado del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal²⁷ realizado en el año 2009, el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal (TSJDF) manifestó un interés explícito en la elaboración e implementación de indicadores que mostraran la capacidad del Tribunal para promover y garantizar los derechos humanos dentro de sus labores específicas, poniendo el énfasis en el derecho a un juicio justo.

Para ello, el ACNUDH–México proveyó asistencia técnica para operacionalizar y contextualizar los indicadores ilustrativos del ACNUDH en materia de un juicio justo. Dicho ejercicio concluyó en la definición de 76 indicadores de proceso y resultado, así como en 25 indicadores cualitativos que ofrecerán las bases estadísticas para evaluar, entre otras cosas, si el Poder Judicial local garantiza el acceso imparcial y sin discriminación a la justicia, si los jueces respetan los principios de inocencia y de penas mínimas y, si a los menores de edad les es provista protección especial. Asimismo, el sistema de indicadores también arroja resultados sobre los errores judiciales, sobre la falta de cumplimiento de los deberes judiciales por parte de jueces y personal administrativo, así como, sobre las medidas administrativas y penales que sancionan dichas conductas.

El Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Distrito Federal aprobó formalmente la implementación de los indicadores para la medición del derecho a un juicio justo el 22 de enero de 2010, distinguiéndose por ser el primero entre sus pares, tanto a nivel nacional como a la escala de la región latinoamericana, en dar curso a un proyecto de esta naturaleza. La brecha abierta facilitó y aceleró que, en los meses siguientes, el ejercicio fuese replicado por otros Tribunales locales de México.

A inicios de noviembre de ese mismo año, el TSJDF ya había concluido la elaboración de más del 70% de los indicadores que adoptaron y el 31 de enero del siguiente año, presentó los resultados obtenidos de los mismos. Como fruto de esta labor, el ACNUDH–México y el TSJDF publicaron el libro titulado "*Indicadores sobre el derecho a un juicio justo en el Poder Judicial del Distrito Federal, Vol. 2*", el cual introduce los primeros resultados sobre el nivel de cumplimiento del derecho a un juicio justo por el TSJDF²⁸. En abril del 2012 el ACNUDH–México y el TSJDF publicaron el primer volumen

27. Comité Coordinador para la elaboración del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal (2009) *Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal*. México: México D.F.

28. ACNUDH–México & TSJDF (M. Paspalanova, Ed.) (2011) *Indicadores sobre el derecho a un juicio justo en el Poder Judicial del Distrito Federal, Vol. 2*. México: ACNUDH–México. Disponible en: <http://bit.ly/JQhDcg>.

de la serie dedicado al derecho a un juicio justo²⁹ en el cual se hace una introducción al derecho a un juicio justo y los respectivos indicadores estructurales y se ofrece una justificación sobre la selección de todos y cada uno de los indicadores incluidos en el sistema adoptado por el Poder Judicial de Distrito Federal³⁰.

En junio de 2013 el TSJDF, junto con el ACNUDH-México, publicaron el tercer volumen de la serie sobre un juicio justo, el cual incluye una actualización de los datos previamente publicados y nuevos indicadores, entre los cuales se encuentran: la referencia judicial a tratados internacionales en las sentencias, el número de apelaciones, los factores que influyen la imparcialidad judicial, la duración de procesos judiciales por tipo de materia, las prácticas de arraigos, las consignaciones penales según la clase de delitos (incluyendo consignaciones a menores infractores), la protección especial para niños y menores infractores, y los niveles de reincidencia³¹.

De manera adicional, el ACNUDH-México y el TSJDF han promovido conjuntamente que otros tribunales locales en México adopten el proyecto de indicadores sobre el derecho a un juicio justo. Como fruto de dichos esfuerzos, en febrero de 2011 todos los tribunales locales firmaron el “Pacto a favor de la Transparencia y los Derechos Humanos”, el cual tiene como principal propósito la elaboración de un sistema de indicadores en cada uno de los tribunales de justicia del país. Hasta ahora, el ACNUDH-México ha contribuido para el inicio de dichos procesos en los Tribunales de Justicia de los estados de Chihuahua, Oaxaca, Puebla, Campeche, Nayarit, Tamaulipas, Hidalgo y Michoacán. Todos ellos, han adoptado de manera formal y han hecho que dentro de sus instituciones sea obligatoria la elaboración de los indicadores en materia de un juicio justo. Algunos de los resultados obtenidos hasta la fecha incluyen la elaboración, en su totalidad del sistema de indicadores sobre el derecho a un juicio justo en el Tribunal de Justicia del Estado de Tamaulipas³² y el Tribunal Superior de Justicia del Estado de Nayarit³³ y la elaboración de los indicadores estructurales sobre el derecho a un juicio justo para el caso del Poder Judicial del Estado de Michoacán³⁴.

29. ACNUDH-México & TSJDF (M. Paspalanova, Ed.) (2012) *Indicadores sobre el derecho a un juicio justo en el Poder Judicial del Distrito Federal, Vol. 1*. México: ACNUDH-México. Disponible en: <http://bit.ly/Uz7zbZ>.

30. Esta publicación fue presentada el 29 de mayo del 2012 por el TSJDF, ACNUDH-México y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Sr. Marcelo Ebrard. En aquella ocasión, el Sr. Ebrard afirmó, de manera similar al mensaje que la Alta Comisionada Adjunta Sra. Kyung-wha Kang dio en la inauguración del foro Ciudades de Derechos Humanos en Corea del Sur (el 16 de mayo de 2012), que el TSJDF tenía un compromiso pleno y robusto con la transparencia y con la rendición de cuentas, lo cual quedaba ejemplificado con el proyecto de indicadores a un juicio justo. Lo cual significaba una conversión de la Ciudad de México en una ciudad de derechos humanos modelo.

31. ACNUDH-México & TSJDF (M. Paspalanova & R.A. Mondragón, Eds.) (2013) *Indicadores sobre el derecho a un juicio justo en el Poder Judicial del Distrito Federal, Vol. 3*. México: ACNUDH-México.

32. ACNUDH-México & PJETAM (M. Paspalanova, Ed.) (2012) *Indicadores sobre el derecho a un juicio justo y evaluación del desempeño del Poder Judicial de Tamaulipas*. México: PJETAM y ACNUDH-México. Disponible en: <http://bit.ly/ZTH8Qr> y <http://bit.ly/VJ9mi6>.

33. ACNUDH-México & PJENAY (M. Paspalanova, Ed.) (2013) *Indicadores sobre el derecho a un juicio justo del Poder Judicial del Estado de Nayarit*. México: PJENAY y ACNUDH-México. (en imprenta).

34. PJEM & ACNUDH-México (C.C. Díaz, M.D. Maza y M. Paspalanova, Eds.) *Indicadores sobre el derecho a un juicio justo del Poder Judicial de Michoacán*. México: PJEM.

Dados los avances en la medición del nivel de cumplimiento del derecho a un juicio justo por parte de los poderes judiciales locales, a finales de 2012 se suma a esta importante tarea el Poder Judicial de la Federación, representado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal. Ambas instituciones adoptaron formalmente la metodología del ACNUDH para operacionalizar y medir sus respectivos compromisos en materia de impartición de justicia y juicio justo³⁵.

Indicadores sobre el derecho a un juicio justo en la fase de procuración de justicia

La implementación del derecho a un juicio justo debe medirse en sus dos etapas: impartición de justicia (por parte de los tribunales locales y federales) y procuración de justicia (por parte de procuradurías estatales y federal). No obstante, tradicionalmente las procuradurías de justicia en las 32 entidades federativas en México no han sido muy receptivas para adoptar dichos estándares de transparencia y rendición de cuentas. Sin embargo, esta situación empieza a cambiar a la luz de los ejercicios y experiencias de medición del derecho a un juicio justo que se adelantaron en el seno de varios Poderes Judiciales Locales, como se ha venido describiendo. Así, en 2011 la Procuraduría de Justicia del Distrito Federal (PGJ-DF) comienza a colaborar con el ACNUDH-México para definir y diseñar su propio sistema de indicadores de derechos humanos. A lo largo de procedimientos presenciales y de subsecuentes sesiones de validaciones, se ha construido un sistema de 107 indicadores de proceso y de resultado (agrupados en 9 atributos), asimismo, se han definido 11 indicadores cualitativos. A partir de dicho resultado se ha elaborado una publicación que presenta el sistema completo de indicadores de la PGJ-DF³⁶. De manera alentadora varias procuradurías de otras entidades federativas se aprestan a comenzar sus procedimientos de construcción y adopción de indicadores de derechos humanos.

Elaboración de indicadores de derechos humanos en colaboración con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH)

La colaboración del ACNUDH-México con el INEGI, y la CNDH se ha centrado en la contextualización y elaboración de indicadores para cada uno de los derechos humanos de los cuales el marco metodológico del ACNUDH ha proporcionado indicadores ilustrativos. Hasta el momento, se han elaborado indicadores sobre el derecho a la salud, a la educación, a la libertad de opinión y expresión,

35. Se prevé que los primeros resultados de esta labor se harán públicos en Diciembre de 2013 en el marco de la celebración del Día Internacional de los Derechos Humanos.

36. ACNUDH-México & PJGDF (M.Paspalanova, Ed.) (2012) *Indicadores sobre el derecho a un juicio justo de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal*. México: ACNUDH-México. Disponible en: <http://bit.ly/XbvSge>

a la vida, y, a la libertad y seguridad de la persona. Específicamente, la dinámica de trabajo está compuesta por los siguientes pasos: 1) Operacionalización y contextualización de los indicadores de derechos humanos, 2) Elaboración de fichas de meta-datos, identificación de fuentes de información y recolección de datos (sobre indicadores de proceso y de resultado), y 3) Elaboración de indicadores estructurales y diseño del marco normativo para cada uno de los derechos para el caso de México.

Hasta el día de hoy, los indicadores elaborados son longitudinales y se concentran, dependiendo de la disponibilidad de información estadística, en los años 1990, 1995, 2000, 2005 y 2010. Las fuentes de información únicamente incluyen estadísticas administrativas oficiales y se lleva a cabo la desagregación por cada una de las 32 entidades federativas de México.

Para todos los indicadores el ACNUDH-México está a cargo de la organización y coordinación del proceso de validación, el cual tiene como propósito revisar, criticar constructivamente y aportar insumos para la mejora de los indicadores elaborados. En el caso del derecho a la salud, por ejemplo, el proceso de validación fue concluido en abril de 2010 con la participación de más de 70 expertos en la materia, incluyendo instituciones no gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil, académicas y comisiones locales de derechos humanos, quienes fueron invitados para contribuir con sus conocimientos y experiencias para mejorar el sistema de indicadores. Como resultado de este ejercicio, se formularon nuevos indicadores y se identificaron nuevas fuentes de información. A partir de estos resultados se publicó un libro sobre los indicadores del derecho a la salud que constituyen un sistema de 59 indicadores (38 de proceso y 21 de resultados)³⁷.

Indicadores sobre la violencia contra las mujeres

Desde el 2010, el ACNUDH-México promueve la elaboración de un sistema de indicadores diseñado para medir la violencia contra las mujeres en México (adoptando la metodología del ACNUDH). Ello, para que sirva como herramienta para la Secretaría de Gobernación a través de su Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia en contra de las Mujeres (CONAVIM) para vigilar el nivel de cumplimiento del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia. El conjunto de indicadores ilustrativos del ACNUDH ha sido adoptado para el contexto mexicano, incluyendo algunos de los indicadores que fueron propuestos por los miembros del Grupo Interagencial de Género (GIG) del Sistema de la Naciones Unidas en México. El conjunto de indicadores fue diseñado de tal manera que reflejara el contenido de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia³⁸. Los indicadores que han sido definidos se sometieron a la revisión y aprobación del GIG (en agosto

37. INEGI & ACNUDH-México (2011) *Indicadores sobre el derecho a la salud en México*. México: ACNUDH-México. Disponible en: <http://bit.ly/qzLWUn>.

38. Publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 01 de febrero de 2007. Última reforma DOF 28 de enero de 2011.

2010) y, posteriormente, fueron sometidos a la revisión y aprobación de miembros de organizaciones de la sociedad civil, académicos/as, instituciones gubernamentales, observatorios ciudadanos sobre violencia social y de género (todo ello a través de múltiples sesiones de validación presenciales y no presenciales llevados a cabo en 2011 con más de 180 expertos en la materia a nivel nacional e internacional). Como resultado de esto, el ACNUDH México y la CONAVIM publicaron un libro titulado: “¿Cómo medir la violencia contra las mujeres en México? Volumen I: Indicadores estructurales”, el cual incluye 111 indicadores estructurales, de proceso u de resultados para medir la violencia en contra de las mujeres en México. En dicha publicación también se presenta una revisión de todas las medidas que se ha implementado y que está implementando el gobierno mexicano para proteger a las mujeres de cualquier forma de violencia a nivel local y federal. Provee de información detallada sobre los programas y las políticas públicas que dan forma a las estrategias locales y federales para combatir la violencia en contra de las mujeres, para promover la igualdad de género, para eliminar cualquier tipo de discriminación en contra de las mujeres y para detener el tráfico de infantes. El libro fue presentado el día 7 de marzo de 2012 en una ceremonia pública, durante la cual tanto el COMAVIM como la Secretaría de Gobernación asumieron la obligación de generar los indicadores del sistema desarrollado³⁹.

Indicadores sobre el derecho a un medio ambiente sano y sobre el derecho al agua

Desde inicios del 2012 el ACNUDH México comenzó a promover la elaboración de indicadores para la medición de los niveles de implementación sobre el derecho al agua y sobre el derecho a un medio ambiente sano. Las partes involucradas en este proceso son la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), el Centro Mexicano de Derechos Ambientales, A.C. (CEMDA) y la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA). Dado que el marco de indicadores ilustrativos del ACNUDH no contempla ninguno de estos dos temas, ACNUDH–México y las instituciones antes mencionadas iniciaron un proceso para definir los atributos y los respectivos indicadores estructurales, de proceso y de resultados de ambos derechos. Asimismo ambas instituciones han participado en la definición y la retroalimentación de los indicadores para el seguimiento del Protocolo San Salvador. Actualmente se cuenta ya con indicadores estructurales sobre el derecho al agua⁴⁰ y sobre el derecho a un medio ambiente sano⁴¹ mientras que los indicadores de proceso y de resultado para ambos derecho siguen siendo validados y definidos con al apoyo de un grupo de más de 400 expertos en la materia.

39. ACNUDH-México & CONAVIM (M. Paspalanova, Ed.) (2012) *¿Cómo medir la violencia contra las mujeres en México? Volumen I: Indicadores estructurales*. México: ACNUDH-México. Disponible en: <http://bit.ly/REArm3>.

40. ACNUDH-México & CEMDA (M. Paspalanova, Ed.) (2013) *Indicadores sobre el derecho al agua en México, Vol. 1*. México: ACNUDH-México. Disponible en: <http://bit.ly/12M8ptT>.

41. ACNUDH-México & CEMDA (M. Paspalanova, Ed.) (2013) *Indicadores sobre el derecho a un medio ambiente sano en México, Vol. 1*. México: ACNUDH-México. Disponible en: <http://bit.ly/YXJdJ>.

Elaboración de indicadores de derechos humanos para los programas locales y federales sobre derechos humanos

De manera paralela, la ACNUDH-México ha estado permanentemente preocupada por socializar y promover el uso del marco metodológico del ACNUDH para la medición del impacto –a través de indicadores de derechos humanos– tanto del “Programa Nacional de Derechos Humanos 2008–2012”, como del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal y del próximo “Programa Nacional de Derechos Humanos 2013–2018”.

En resumen, la estrategia del ACNUDH-México ha sido la difusión e implementación de la metodología del ACNUDH en materia de indicadores tanto a nivel federal como local. Todo ello, a través de la incesante colaboración de actores gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil, instituciones académicas e integrantes de las agencias del sistema de las Naciones Unidas para lograr la adopción consensuada y participativa de un sistema uniforme de indicadores que reporte sistemáticamente el nivel de respeto y protección de los derechos humanos en el país de acuerdo con los estándares internacionales.

Retos del mecanismo interamericano de protección por indicadores de los derechos económicos, sociales y culturales

Por Ramiro Ávila Santamaría

*Nosotros, que sabemos comprender la vida,
nos burlamos tranquilamente de los números.*

El Principito.

Suenan las campanas en un pueblo de Florencia en el siglo XVI. Las campanas no suenan para decir la hora, ni para anunciar una fiesta. Las campanas anuncian muerte. Los vecinos del pueblo se reúnen en el atrio de la iglesia para saber quién ha muerto. Se trata de la historia de un campesino cuya tierra ha sido apropiada por un hombre rico, un marqués sin escrúpulos. El campesino protesta ante el hombre usurpador, pide clemencia, se queja ante la justicia. No tiene solución ni respuesta. Finalmente decide quejarse *urbi et orbi*. Y toca las campanas. El campesino da la noticia de que la justicia ha muerto (Saramago, 2012). Esta historia contó Saramago al clausurar el Foro Mundial Social reunido en Porto Alegre.

El cuento puede ser analizado desde muchas perspectivas, pero me permito destacar dos que a mí me llaman la atención. La una tiene que ver con la idea de que a veces no se logra la justicia a nivel local ni por los medios tradicionales. El campesino acude a la resolución directa mediante dos estrategias: la protesta y la súplica; luego acude al mecanismo tradicional de la administración de justicia. En la una y la otra se impone el poder. La otra idea, que parecería que es el último recurso que tiene el campesino ante el abuso de poder, es llamar la atención, mediante el toque de campanas, e *informar* a la mayor cantidad de gente.

Algo parecido suele suceder con los derechos económicos, sociales y culturales (DESC). En los DESC siempre hay relaciones de poder, asociadas con una inequitativa distribución de bienes, chances sociales y riqueza. El desconocimiento e incumplimiento de los DESC genera pobreza y mucho dolor. Estamos hablando de la escasez de tierra para la sobrevivencia, de la falta de vivienda o desalojos forzados, de la muerte producida por falta de atención oportuna, de la precariedad de los trabajos, de la falta de educación para

desarrollar todas las potencialidades y participar en la vida democrática de un país. Estos problemas han sido abordados por nuestros Estados, pero siempre ha sido insuficiente su intervención. No todos los problemas han tenido solución mediante las políticas públicas y tampoco la administración de justicia ha podido afrontarlos.

En el cuento de Saramago no se sabe qué sucede después de que la vecindad se entera de la injusticia sucedida al campesino. Quizá nada pasó, si es que tenemos una visión pesimista de la vida y de la historia; o quizá se hizo la justicia que es como "alimento al cuerpo y da felicidad al espíritu".

Cómo nos gustaría que el Grupo de Trabajo para supervisar el cumplimiento del Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos sobre DESC (GT o Grupo de Trabajo) sea la campana, que los indicadores sean los campanazos y que exista un grupo de vecinos que se reúnan para saber "quién ha muerto". No sabemos, de igual modo que en el cuento, si es que el mecanismo creado para los DESC, los informes mediante indicadores, y si el GT podrán contribuir para mejorar la situación de los titulares de los DESC.

En este breve ensayo enumeraremos y haremos ciertas reflexiones en relación a algunos de los retos que el mecanismo de protección mediante indicadores debe afrontar. La enumeración no tendrá prelación alguna, tampoco se ofrece solución a los problemas planteados. Simplemente se espera dar algunos argumentos para dialogar y debatir. A pesar de los retos y de la explicación aparentemente pesimista, siempre hay la esperanza de que cada espacio que se abre, sea una oportunidad para lograr un mundo sin exclusión ni dolor por la violación de derechos fundamentales.

El mecanismo de protección interamericano para los DESC en perspectiva histórica: un paso cada nueve años. En 1948, en Bogotá, se adoptó la Declaración Americana de los Derechos y deberes del hombre, que de 28 artículos, dedica 8 a los DESC (28.6%), 16 a los derechos civiles y políticos y 4 de carácter general. En 1959, en Chile, se decidió impulsar la Convención sobre Derechos Humanos. En 1969 se comenzó a discutir sobre los derechos económicos, sociales y culturales en el SIDH, cuando se adoptó un documento de trabajo para la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos (Costa Rica, 7 al 22 de noviembre de 1969). En esta discusión se presentaron ya tres posturas frente a los DESC: omitir los DESC, desarrollarlos de forma prolija y mencionarlos de forma ambigua y general (Urquilla). Al final triunfó la tesis de un artículo ambiguo dedicado a los DESC, el 26, que integró la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que se adoptó en 1978. En El Salvador, en 1988 la Asamblea General de la OEA adoptó el Protocolo de San Salvador. El 16 de noviembre de 1999 entró en vigor el Protocolo de San Salvador. En el año 2005 la Asamblea General de la OEA aprobó las normas para la confección de informes periódicos. En el año 2010 se integra el Grupo de Trabajo para supervisión de los informes. En el 2011 se aprueba la versión

definitiva del primer grupo de indicadores. En el 2013 se ha elaborado el segundo agrupamiento de derechos para aprobación de la asamblea.

Es decir, si uno se fija en las fechas, 1948, 1959, 1969, 1978, 1988, 1999, 2005, 2010, 2011, 2013, ¡los pasos decisivos para los derechos humanos se dan en el SIDH en promedio cada 9 años! Siguiendo el promedio, esperamos que en el 2013 entre en plena vigencia el mecanismo de protección para los DESC. En otras palabras, si uno mira en perspectiva histórica, se podría afirmar que el SIDH ha tardado 55 años en hacer un sistema de protección de derechos para los DESC. El tiempo es lento en el SIDH. Siendo optimistas, uno podría pensar que, conformado el GT, se podría romper el promedio y la maldición de “cada 9 años”. Algunas señales: hay un primer grupo de indicadores aprobados, está el GT completo, hay un segundo grupo de indicadores sujeto a aprobación, hay un mecanismo definido. Romper la maldición significa que todos los indicadores sean aprobados, que los Estados presentarán sus informes periódicamente y que el GT retroalimentará de forma sustancial a los informes de país.

Los primeros pasos: lentos y difíciles. La metáfora del inicio de un proceso como el caminar del ser humano suele ser recurrente. Efectivamente, el proceso es lento y en cierto punto desesperante. Comienza con el nacimiento, la identidad, y la recepción en la sociedad y la cultura. Quienes hemos pasado por ese proceso de acompañamiento en ese aprendizaje a una persona niña, sabemos que quizá es una de las etapas más duras del cuidado (paciencia, dolor de espalda, frustración, tiempo, aburrimiento y también esporádicas alegrías). El cuerpo del niño o niña primero se fortalece, viene el gateo y luego el caminar, y luego nos damos cuenta que con caminar comienza todo ese proceso inacabado de desarrollo de las potencialidades. Los primeros pasos son pequeños y erráticos. La orientación y la destreza vienen con la experiencia. Algo así nos ha venido pasando y creo que hemos dado aún pocos pasos y no acabamos de caminar.

El primer reto fue dar nombre a los componentes del mecanismo. El informe se llamó, o se lo está conociendo como de indicadores. El órgano se lo denominó Grupo de Trabajo. Esta fue nuestra “inscripción civil”. Nacimos sin todos los miembros y nadie quería adoptarnos. Una especie de hijo no deseado para los órganos del sistema de OEA.

El informe mediante indicadores pretendió innovar frente al tradicional mecanismo no contencioso de informe. En la clasificación tradicional de los mecanismos de protección no contenciosa (Villán 2002: 381), se supone que el de informes es el más débil, respetuoso de la soberanía, consiste en una mera recepción y depende de la voluntad de los Estados; por oposición al mecanismo contencioso en el que la soberanía cede a la supervisión internacional, comienza por una demanda de una persona y termina con una sentencia que declara la violación de derechos. Después de algunos años, ésta

división tajante puede ser cuestionada. El defecto del mecanismo contencioso es que conoce apenas un caso y resuelve el problema de violación de derechos de las víctimas demandantes. En cambio, el mecanismo de informe podría tener la potencialidad de contribuir a la resolución de violaciones a los derechos generalizadas; pero para que esto suceda se requiere de algunas innovaciones. Una de ellas es establecer parámetros, mediciones, cuantificadores, producir información. El indicador, por sí mismo, desarrolla ya el contenido del derecho. Por ejemplo, un enunciado tan ambiguo como “toda persona tiene derecho a una nutrición adecuada” (Art. 12.1), cobra sentido cuando se establece que implica mortalidad infantil o peso al nacer.

El órgano, el GT, tiene cinco miembros titulares, tres expertos estatales, una persona experta independiente, una persona representante de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y tres suplentes. Año 2013 y aún le falta al GT el suplente de la persona experta independiente. El GT existe y tiene funciones, competencias, mandato. Está, pues, ya materializado y es más que un nombre. De hecho, los miembros del GT han tenido ya múltiples reuniones, han producido los documentos de indicadores, han respondido a los requerimientos de algunos Estados y de algunas organizaciones de la sociedad civil.

El dualismo en la concepción de los derechos humanos. El debate sobre la naturaleza jurídica de los derechos civiles y políticos, y de los derechos económicos, sociales y culturales sigue siendo importante, a pesar de que desde la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de Teherán (1968) se proclamó que estos derechos son indivisibles; de que en la Conferencia de Viena (1993) se aprobó que “todos los derechos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí” (párr. 5 del Plan de Acción de Viena), de que algunas constituciones como la ecuatoriana proclame lo mismo (Art. 11.6) y sentencias de cortes constitucionales lo reafirmen (Corte Constitucional de Colombia, T008-92 y T406-92). Una de las razones esgrimidas por los gobiernos que pretenden reformar el Sistema Interamericano de Protección de derechos humanos (SIDH) ha sido que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) considera que hay ciertos derechos que son esenciales en desmedro de otros, en concreto que la libertad de expresión tiene mayor énfasis que los derechos sociales.

En la doctrina podríamos llegar a un consenso en relación a que todos los derechos tienen igual naturaleza (Abramovich y Curtis 2002: 47). Si, por ejemplo, se consideraba que los derechos civiles son de inmediato cumplimiento y baratos, y que los derechos sociales son progresivos y caros, Holmes y Sunstein se encargaron de demostrar que los derechos civiles han requerido todo un aparato institucional que se ha construido en el tiempo y que son muy caros (2000: 233). Sin embargo, teniendo igual naturaleza se concede que, dependiendo de las condiciones y posibilidades formales y materiales, su ejercicio, promoción y protección podría variar (Arango 2005: 155). Es decir, todos

los derechos, tanto los DESC como los civiles y políticos, tienen igual naturaleza jurídica y práctica. Todos los derechos tienen dimensiones en las que se pueden exigir inmediatamente y también de forma progresiva.

No obstante, a nivel ideológico y normativo los problemas subsisten. A nivel ideológico, considerando a la ideología como “una realidad social cuya existencia implica el no conocimiento de sus participantes en lo que se refiere a su esencia” (Zizek 2003: 46), el problema está en que el dolor y la sensibilidad que genera la violación de los derechos civiles no es la misma con los derechos sociales. Por ejemplo, no es lo mismo el impacto emocional al escuchar un testimonio de un torturado que de una persona pobre. El primero conmociona e indigna, el segundo apenas da pena y se resuelve con un acto caritativo. Aunque esto es cada vez más relativo, y solo por mencionar dos películas nominadas en Hollywood al Oscar en el 2013, después de ver *Zero Dark Thirty*, que trata sobre la investigación del paradero de Bin Laden y su muerte, en la que la tortura es vista como algo necesario e inevitable, a lo que hay que acostumbrarse como parte del sistema, y de lo que se trata simplemente es de soportar. Lo cierto es que cuando mira el genocidio, se trata de violaciones sistemáticas y generalizadas de derechos civiles; mientras que las muertes, también sistemáticas y generalizadas, producidas por la pobreza ni en la imaginación más creativa podría proyectarse como genocidio, produciéndose mayores números de muertes. La otra película es la adaptación al cine de *Les Misérables* de la novela y del musical. En esa película se aprecia la miseria humana en sus múltiples facetas: económica, social y moral. Al final, el personaje de Jean Valjan, poco creíble en términos reales, pero eficaz en términos ideológicos, logra superar la pobreza en todos los sentidos mediante un esfuerzo heroico, sobrehumano y personal. La pobreza, en otras palabras, es connatural al ser humano y se debe a razones individuales.

En términos **normativos**, a nivel internacional, efectivamente las formas cómo se redactaron los pactos internacionales de derechos humanos, reflejan aspectos ideológicos que derivaron en la consideración diferenciada a los derechos civiles y políticos y a los DESC. Los primeros tienen protección judicial inmediata al interno, y mecanismos cuasi-contenciosos y contenciosos de solución en casos de violación de derechos. En cambio, los DESC son considerados progresivos, que dependen de políticas públicas, y mecanismo de informes al externo. Para muestra de lo dicho solo basta ver el desarrollo del derecho sustantivo de los derechos civiles y políticos en la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH), que tiene 23 artículos, y apenas tenemos un enunciado harto ambiguo y general para los DESC. De igual modo, el mecanismo de protección para los derechos civiles y políticos tiene 49 artículos, y el mecanismo de protección para los DESC tiene apenas un artículo y, de igual modo, harto ambiguo y general. En cuanto a los órganos de protección, para los derechos civiles y políticos tenemos nominación, composición, selección, funcionamiento, competencias y presupuesto en la CADH. En cambio, para los DESC no tenemos nominación, funciones, ni presupuesto en el Protocolo

correspondiente. Hay una norma de referencia que dispone que “las correspondientes normas que al efecto deberá elaborar la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos...” (Art. 19.1 del Protocolo de San Salvador). Así que el problema normativo es real y se ha venido afrontando y tendrá que seguirse haciendo. Voy a tratar primero los retos que se han afrontado y luego los retos que vienen.

La difusión de los DESC y del mecanismo. En la película *El día de la Bestia* (1995), de Alex de la Iglesia, Ángel Birriatúa, un sacerdote vasco, logra descifrar el día en que nace el Anticristo. Tiene apenas dos días para salvar el mundo. En medio de dificultades por encontrar el lugar preciso del nacimiento y la violencia circundante, el cura logra su cometido. Al final, uno de los protagonistas que ayudó al sacerdote en esta empresa, comenta: “hemos salvado al mundo y no lo sabe nadie”. Algunas semejanzas con el mecanismo del Protocolo de San Salvador. Tenemos una misión importante, el GT tiene poco tiempo por la duración de los mandatos y por el tiempo para retroalimentar a los Estados, muy posiblemente, por la dinámica de trabajo que ha tenido el GT para producir los documentos necesarios, se cumplirá la misión, finalmente quizá pocas personas lo sepan. A pesar de que hemos tenido una recepción importante en organizaciones especializadas dedicadas a los DESC en la discusión de los elementos, y también hemos tenido algunas respuestas importantes por parte de los Estados, el mecanismo es poco conocido y muy poco difundido en la academia, en la sociedad y las burocracias estatales. No basta con colgar la información en un portal de internet (que de paso no es fácil ni directo cuando uno intenta buscar), ni de hacer un taller especializado. Si se mira la forma como los órganos de la CADH, la Comisión y la Corte, han ido cobrando importancia, se puede afirmar que todo principio es difícil. La Corte IDH, por ejemplo, tuvo que esperar algunos años para conocer su primer caso y fue mediante una opinión consultiva provocada por el mismo Estado sede de la Corte. También se puede afirmar que los órganos se legitiman en virtud de la utilidad de lo que producen. Y aquí hay una diferencia notable. Tanto la Comisión como la Corte tienen la potestad de declarar violaciones a los derechos humanos. En virtud del principio de subsidiaridad, las personas víctimas de violación de derechos pueden encontrar una posibilidad de hacer justicia en sus casos, cuando se han agotado los recursos judiciales internos, en el SIDH. Este espacio no ofrece el GT. Por lo que el reto es mayor.

La producción de información. Los indicadores al final no son sino una forma de representación de la realidad, como cualquier otra investigación de carácter social. Podemos encontrar dos falencias de carácter metodológico. El uno tiene que ver con los métodos de investigación para la elaboración del indicador. Y esto no es pacífico. Una misma realidad puede ser mirada desde múltiples perspectivas y puede arrojar distintas representaciones. Dependiendo, por ejemplo, del método utilizado, el resultado puede variar. Esto sucede en los índices de desempleo, de la pobreza, del analfabetismo. Pero no es sólo el método sino la concepción misma. No es lo mismo medir la pobreza de acuerdo

con la cantidad de dólares que se recibe al día, que medirla con la complejidad del indicador de desarrollo humano por capacidades o el coeficiente de Gini, que mide la desigualdad de ingresos y de riqueza. En Ecuador se ha introducido la noción de *sumak kawsay* o buen vivir. Según algunos teóricos, ser pobre no es quien menos dinero tiene sino quien menos vínculos afectivos tiene; es decir pobre no es el carente de bienes materiales sino el que está solo. Estamos seguros que es imposible armonizar los métodos y los componentes conceptuales de cada indicador. Laura Pautassi sostiene que este problema no debe considerarse como un déficit sino más bien como una oportunidad para ampliar los indicadores y avanzar en los límites y condicionantes de las metodologías. En relación a la diversidad de metodologías, Pautassi afirma que “pretender consolidar sistemas de medición que se instalen como una única unidad de medida, supuestamente armónica, confronta con el espíritu de los DESC” (Pautassi 2010: 5).

La información, por otro lado, es un derecho autónomo. Las personas y las colectividades tienen derecho a acceder a la información y también a difundirla. En esta doble dimensión, el Estado tiene el deber de producir información, para que las personas tomen decisiones significativas sobre su vida privada y en democracia; y el Estado tiene que ofrecer los medios que sean necesarios para que las personas puedan encontrar, buscar y propiciar información. La información que proporcionaría el sistema de indicadores contribuiría a la satisfacción de estos derechos. A menudo se dice que vivimos en la era de la información y que los datos son casi infinitos. Ante los datos, dos metáforas. La de un laberinto o la del océano, cuando hay mucha información y no sabemos cómo asimilarla, o como navegar en ella; y la del desierto, cuando no hay información. Lo primero podría suceder para el ciudadano común que mire toda la batería de indicadores, y puede resultar compleja su lectura y su uso. En este sentido el GT tiene que procurar dar la información en un lenguaje accesible no solo a los técnicos o a los expertos gubernamentales. Cuando no hay información, en cambio, en lugar de mirar como si hubiese una violación a los DESC, la idea es 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” (Pautassi 2010: 83). De este modo, más allá de cumplir con un informe, se satisface el derecho a recibir y difundir información.

El número y la vida. En el Principito se cuenta que los astrónomos cuando descubren un planeta, le dan por nombre un número. Por ejemplo, “el asteroide 3251”. Se dice incluso que el planeta del cual venía el Principito era el asteroide B 612.

Si les he contado de todos estos detalles sobre el asteroide B 612 y hasta les he confiado su número, es por consideración a las personas mayores. A los mayores les gustan las cifras. Cuando se les habla de un nuevo amigo, jamás preguntan sobre lo esencial del mismo. Nunca se les ocurre preguntar: “¿Qué tono tiene su voz? ¿Qué juegos prefiere? ¿Le gusta coleccionar mariposas?” Pero en cambio preguntan: “¿Qué edad tiene? ¿Cuántos hermanos? ¿Cuánto pesa? ¿Cuánto gana su padre?” Solamente con estos detalles creen conocerle. Si les decimos a las personas mayores: “He visto una casa preciosa de ladrillo rosa, con geranios en las ventanas y palomas en el tejado”, jamás llegarán a imaginarse cómo es esa casa. Es preciso decirles: “He visto una casa que vale cien mil pesos”. Entonces exclaman entusiasmados: “¡Oh, qué preciosa es!”... Nosotros, que sabemos comprender la vida, nos burlamos tranquilamente de los números.” (Saint Exupery 1994: 36).

El número esconde y a veces reemplaza la vida. A veces creo que el número ha sido el mejor invento para evitar el involucramiento emocional de una persona con el dolor que provoca la violación sistemática y generalizada de ciertos derechos humanos, como los DESC. Saint Exupery coloca como opuestos la comprensión de la vida y los números. Esto suele suceder en sociedades burocratizadas que pierden la dimensión del servicio público. Entonces, más importante es el expediente que el caso, la ficha que el paciente, el protocolo que el problema. El efecto contrario, el servicio ideal sin el número, también suele ser inconveniente, porque oculta ineficiencia. Nunca debemos olvidar, como menciona Navi Pillay, la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, “lo más importante: detrás de cada dato estadístico hay seres humanos que nacieron libres e iguales en dignidad y derechos. Debemos esforzarnos al máximo por conseguir que su experiencia de los derechos humanos, en especial de los más desvalidos, sea visible mediante indicadores sólidos, y por utilizar esos indicadores con el objeto de mejorar constantemente nuestras políticas de derechos humanos y los sistemas de aplicación para lograr cambios positivos en la vida de las personas” (Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos 2012: IV).

En los documentos de indicadores producidos por el GT se ha puesto énfasis en los métodos cualitativos. Pautassi ha sido enfática en insistir en la necesidad de no ser reduccionistas en la medición de los DESC. “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.” (2010: 69)

El involucramiento de la sociedad civil. La participación social es clave para la operativización del mecanismo. Por un lado, es una metodología recomendada por organismos internacionales, y por otro “resulta un método para identificar necesidades y prioridades a nivel local o comunitario” (Pautassi 2010: 61). Abramovich y Courtis destacaban en su clásico libro *Los derechos sociales como*

derechos exigibles, que uno de los problemas para la exigibilidad de los derechos sociales es la falta de percepción de las personas como víctimas de violación de sus DESC (2002: 131). Esto, sumado a la aún escasa tradición de control judicial en DESC, se traduce en que las violaciones de derechos no generan demandas de servicios jurídicos (aunque sí muchas veces protestas sociales).

Volviendo a Zizek, la aceptación de la pobreza como una condición de vida, que se explica por el fracaso personal o por el desgraciado destino, es pura ideología. La realidad se reproduce por esta mistificación ideológica (2005: 56).

En el ámbito jurídico, el litigio en DESC ha sido parte de lo que se ha denominado “litigio estratégico” (CELS, 2008). Si bien Latinoamérica ha sido creativa en el litigio en DESC y hay importante desarrollo doctrinario y jurisprudencial sobre el tema (Courtis y Avila, 2009), no hay que negar que ese litigio ha sido privilegiado y excepcional en relación a los problemas derivados por la violación de los DESC. Latinoamérica sigue teniendo desigualdad e inequidad, sin negar que ha habido avances sin precedentes (PNUD 2013). Si a estos problemas agregamos que el mecanismo tiene relación con las políticas públicas, que son medios indirectos, cuyos efectos se miden a mediano y largo plazo, entonces el panorama es más desalentador.

El involucramiento de la sociedad civil se reflejaría en hechos tales como la demanda nacional por información, el conocimiento y difusión de los indicadores, en el uso para evaluar y demandar las políticas públicas, la elaboración de informes alternativos, en el uso estratégico de los informes producidos por el GT. Estos hechos son una fantasía al momento. ¿Qué hay que hacer para que esos hechos se produzcan y quién tiene que hacerlo?

Un reto adicional, en relación a la sociedad civil, es la evidente estrecha relación que existe entre el mecanismo de indicadores y el Estado. Cuando Pisarello propone ciertas condiciones para una reconstrucción de los DESC y sus garantías, sostiene que “debería ser más participativa y menos institucional, tendría que descansar en el principio de que, más allá de las mediaciones jurídico-institucionales que puedan establecerse, las garantías de cierre en materia de derechos sólo pueden ser garantías sociales, es decir, formas de tutela que involucren a los propios titulares de los derechos en la defensa y conquista de los mismos” (2007: 112). Si el mecanismo se limita a ser una garantía institucional, una mera relación entre Estado y GT, los resultados serían limitados. Si, en cambio, el mecanismo logra ser una herramienta de la sociedad civil para comprometer a los Estados en el cumplimiento de los DESC, tendrá mucho sentido.

Pautassi destaca el reto de lo que llama “la oferta de empoderamiento”. Existen escasas políticas que apuntan a empoderar a las personas que pertenecen a grupos vulnerables o desventajados. El

Estado debería establecer “mecanismos institucionales que logren sortear esta suerte de demanda ciudadana ausente en estos grupos y en la ciudadanía en general” (2010: 63).

La buena fe de los Estados. La disposición N. 26 de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados (1969), estableció el famoso principio denominado *pacta sunt servanda*, en virtud del cual “todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe.” El derecho internacional es como una construcción sin pilares, básicamente porque carece de mecanismos coercitivos limitados por el derecho y autoridades independientes e imparciales, que al primer problema corre el riesgo de derrumbarse o al menos de sostenerse en apariencia, y de esto hemos sido testigos en innumerables ocasiones en los últimos años: guerras, hambrunas, genocidios, pobreza.

El Derecho Internacional Público (DIP) no tiene mecanismos de coerción y se basa, en consecuencia, en la buena fe de los Estados. La buena fe quiere decir que el cumplimiento de las obligaciones depende de la voluntad unilateral de los Estados. El compromiso de los Estados en el sistema de indicadores no se restringe a la presentación del informe, que tiene que ser visto como la culminación de un proceso. Previo al informe, se supone que hay políticas públicas, cuyos objetivos, ejecuciones y resultados son verificables. Es decir, tiene que haber actividad estatal e información sobre dicha actividad. ¿Qué se puede hacer con los Estados que incumplan con la presentación del informe, de uno de los indicadores, o que produzca información falsa o inadecuada?

La eficacia. El Protocolo de San Salvador en general, y los titulares de DESC en particular, han sido la Cenicienta desde su nacimiento en el SIDH. Merecieron un artículo sustantivo en la CADH y ninguno procedimental, en el Protocolo de San Salvador se les privó del acceso a la Corte IDH (salvo en dos derechos: derechos sindicales y derecho a la educación), ha merecido una atención marginal en la CIDH, sólo hace poco tiempo se ha creado el área de DESC y la Corte IDH ha privilegiado los derechos civiles de la CADH. Como en el cuento de la Cenicienta, al menos en la primera parte, no hubo atención, hubo invisibilización, violación de derechos e impunidad. La cenicienta literalmente era la víctima de violación de los DESC: explotada, sin cama para dormir, sin ropa adecuada para calentarse (dormía cerca de la chimenea y por eso tenía cenizas en su cuerpo), alimentándose de las sobras, sin recreación. En la segunda parte del cuento (versión original de los hermanos Grimm) hay tres elementos que permiten reivindicar la desgraciada suerte de Cenicienta: el hada (el espíritu de la madre difunta), el príncipe (aunque se mueve por deseos hedonistas) y los cuervos. Si los DESC son la cenicienta, el hada es el Grupo de Trabajo, el príncipe son los Estados, los cuervos son la sociedad civil. El problema es que el hada no tiene poderes mágicos y no hay el espacio ni las ganas del enamoramiento que, sin ellos, el final triunfante no se produce. La eficacia tiene relación con que las promesas de los derechos se cumplan y que, cuando no se logran, tengan mecanismos para que

se logren. Los DESC, como la Cenicienta, por sí solos no logran los objetivos. Requieren que todos los involucrados cumplan sus funciones.

La consolidación y permanencia del GT. La conformación del GT tardó cinco años para ser operativo, y ocho años en integrarse completamente. Tiene un mandato de trabajo limitado en el tiempo. Si la segunda selección de miembros mantiene esta forma inadecuada de conformación por parte de los Estados, el trabajo se interrumpiría. Se ha adoptado en el Reglamento una norma típica del derecho administrativo, según la cual los miembros del GT operarán, aún si su período fenece, hasta que sean efectivamente reemplazados. La riqueza de la experiencia que se va acumulando tiene que transmitirse entre los miembros que se suceden, de ahí que, por ejemplo, la renovación del grupo debe ser parcial, debe existir una memoria histórica, debe haber continuidad en el trabajo.

Los DESC y el modelo de desarrollo. Augusto Monterroso, un genio guatemalteco del cuento corto, escribió una de las caricaturas más incisivas sobre el modelo de desarrollo capitalista, *Mr. Taylor* (1997). La historia sucede en una selva de Sur América. Mr. Taylor no tiene oficio y vaga por la vida hasta que un día se encuentra con un indígena que intenta venderle una cabeza reducida. El encuentro produce miedos recíprocos. Mr. Taylor no tiene dinero y los indígenas acaban regalándole la *tzantza*. Mr. Taylor envía la cabeza a su tío, Mr. Rolston, quien inmediatamente encuentra el valor de cambio del objeto. Éste pide más cabezas porque sus amigos le solicitan. La demanda crece tanto que tienen que formar una compañía, importar, firmar tratados de libre comercio, influir en la política económica del Estado. Como sucede con todo recurso natural no renovable, el bien es escaso y se termina algún día. Para satisfacer la demanda, que cada vez es más exquisita, tienen que transar con las morgues, propiciar muertes mediante el sistema de salud pública y, finalmente, provocar guerras. Al final, el Mr. Rolston recibe la cabeza reducida de Mr. Taylor.

A Monterroso no se le pudo ocurrir algo tan cruel como considerar la vida misma como mercancía. Pero la metáfora no es tan lejana de la realidad. Cuando el sistema trastoca el valor de uso, que es el sistema natural de vida, por el valor de cambio, que es el sistema artificial de vida (Echeverría 1998: 64), y el mercado se superpone a cualquier otra consideración, lo que se produce es muerte, dolor y exclusión. El sistema económico, que funciona gracias a los otros sistemas sociales, en particular el sistema político, jurídico y cultural, es el que produce la violación sistemática y generalizada de los derechos fundamentales. En este contexto ¿qué rol juegan los DESC? Podríamos tener distintas perspectivas. La más optimista y quizá la más ingenua, es pensar que los derechos en general y los DESC en particular pueden ayudar a contribuir a una transformación profunda del sistema capitalista. La otra visión, más pesimista, diría que los derechos son meros paliativos para que se desarrolle el sistema económico sin alterarlo en sustancia, los DESC serían como una válvula de escape que impide que el sistema estalle. Efectivamente, el sistema económico y político, el capitalismo y la democracia

liberal, no se oponen a los DESC. De hecho, los sistemas de protección internacional, en particular los desarrollados para los DESC, son particularmente respetuosos de la soberanía nacional estatal.

Este cuestionamiento crítico es de fondo y puede llevarnos a una actitud nihilista e inmovilizarnos. Y de eso no se trata cuando estamos promoviendo un mecanismo de protección. Pero hay que estar conscientes de que los mecanismos internacionales de protección de derechos son herramientas que permiten, cuando se los usa estratégicamente, cambiar y mejorar vidas. No son la solución final, tienen limitaciones y grandes, pero ayudan y tienen que ponerse en otros contextos. Uno de esos contextos fundamentales es la lucha de nuestros pueblos latinoamericanos, a través de los movimientos sociales, por sociedades libres y emancipadas.

Honestamente esperamos que este mecanismo pueda ser visto como una herramienta útil más para la gente que lucha por sus derechos, que pueda mejorar las políticas públicas, contribuir a la rendición de cuentas y promover el ejercicio y goce de los DESC.

Bibliografía

Abramovich Víctor y Courtis Christian (2002). *Los derechos sociales como derechos exigibles*. Madrid: Trotta.

Arango Rodolfo (1995). *El concepto de derechos sociales fundamentales*. Bogotá: Legis-Universidad Nacional de Colombia.

CELS (2008). *Litigio estratégico y derechos humanos. La lucha por el derecho*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores Argentina.

Courtis Christian y Avila Santamaría Ramiro (2009). *La protección judicial de los derechos sociales*. Quito: MJDH.

Echeverría Bolívar (1993). *Valor de uso y utopía*. México: Siglo Veintiuno Editores.

Holmes Stephen y Sunstein Cass (2000). *The Cost of Rights. Why Liberty Depends on Taxes*. New York: Norton.

Monterroso Augusto (1997). Mister Taylor. En: *Cuentos, fábulas y lo demás es silencio*. México: Alfaguara, pp. 29-35.

Naciones Unidas, Conferencia Mundial de Derechos Humanos, "Declaración y programa de acción de Viena", 12 de julio de 1993.

Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2012). *Indicadores de Derechos Humanos. Guía para la medición y la aplicación*. Ginebra: ACNUDH.

Pautassi Laura (2010). Indicadores en materia de derechos económicos, sociales y culturales. Más allá de la medición. En: Abramovich Victor y Pautassi Laura (compiladores). *La medición de derechos en las políticas sociales*. Buenos Aires: Editores del Puerto.

Pisarello Gerardo (2007). *Los derechos sociales y sus garantías. Elementos para una reconstrucción*. Madrid: Trotta.

PNUD (2013). Informe sobre Desarrollo Humano 2013. *El ascenso del Sur: Progreso humano en un mundo diverso*. New York: PNUD. Disponible en: http://hdr.undp.org/en/media/HDR2013_ES.pdf (Acceso: mayo 2013)

Saint Exupery Antoine (1995). *El Principito*. México: Enrique Sainz Editores.

Saramago José (2012). Este mundo de la injusticia globalizada. En: El País. Madrid. Disponible en: http://elpais.com/diario/2002/02/06/opinion/1012950006_850215.html Acceso: mayo 2013.

Urquilla Bonilla Carlos (s/a). Los derechos económicos, sociales y culturales en el contexto de la reforma al Sistema de Protección de los Derechos Humanos. En <http://www.iidh.ed.cr/documentos/HerrPed/pedagogicaspecializado/desc%20en%20contexto%20de%20la%20reforma%20al%20sidh.htm> (acceso mayo 2013).

Villán Durán Carlos (2002). *Curso de Derecho internaional de los derechos humanos*. Madrid: Trotta.

Zizek Slavoj (2003). *El sublime objeto de la ideología*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno.

Tercer Panel.

Indicadores DESC:
conceptos, perspectivas y
acciones (I)

Los derechos en las políticas sociales y el rol de los indicadores en perspectiva regional

Por Julieta Rossi

1. Introducción

Si bien el MERCOSUR fue concebido en su orígenes como una alianza para la integración regional en la esfera económica, a veinte años de la firma del Tratado de Asunción que le diera origen, se han dado pasos relevantes que apuntan a fortalecer la dimensión social del bloque regional, como la puesta en marcha del Instituto Social del MERCOSUR (ISM), y los esfuerzos por coordinar estrategias conjuntas de intervención en la esfera social, a partir de la discusión de un Plan Estratégico de Acción Social (PEAS)¹. En igual dirección se inserta el debate sobre la mejora en los mecanismos de participación social en las decisiones y espacios institucionales del MERCOSUR. Desde el proyecto SOMOS MERCOSUR, hasta la reciente creación de la Unidad de Participación Social (UPS) y su relación con el Alto Representante del MERCOSUR y su Secretaría General. A la vez, se ha demostrado la voluntad política de incorporar la agenda de derechos humanos dentro de los esfuerzos por consolidar la integración regional más allá del aspecto comercial, a partir del trabajo de la Reunión de las Altas Autoridades (RAADDHH) y la creación del nuevo Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos (IPPDH), como ámbitos institucionales para contribuir en el diseño, implementación, evaluación y consolidación de las políticas públicas de derechos humanos como eje fundamental de la identidad, el desarrollo y la integración de los países plenos y asociados del MERCOSUR.

En este marco, el IPPDH, a través de distintas iniciativas, ha venido promoviendo la aplicación del enfoque de derechos humanos en el proceso de formación de políticas públicas, desde el diseño hasta la evaluación y bajo esta línea ha venido impulsando su aplicación en el campo de las políticas sociales, un área en la que tradicionalmente esta mirada ha estado ausente². En este terreno,

1. Adoptado en la Cumbre Social del MERCOSUR, Asunción, 2011.

2. En esta línea de trabajo, el IPPDH y el ISM han avanzado en la articulación de iniciativas conjuntas dirigidas a transversalizar el enfoque de derechos en la dimensión social del MERCOSUR. De igual modo, el IPPDH ha prestado asistencia técnica a un proyecto de la Secretaría de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de Argentina, con apoyo del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que consiste en el diseño y puesta en marcha de un sistema de formulación

la formulación y/o la utilización de indicadores de derechos resulta una herramienta clave para orientar los procesos de formación de políticas desde esta perspectiva y de igual modo se han venido desplegando esfuerzos en pos de su desarrollo³.

La región se encuentra ante una oportunidad estratégica para profundizar la apuesta por un enfoque basado en el reconocimiento y extensión de derechos como horizonte de la acción estatal, que apunte a transformar las estructuras que determinan las desigualdades y las vulneraciones a derechos aún existentes, en particular respecto de grupos que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad, como las personas que viven en situación de pobreza, las personas con discapacidad, los pueblos indígenas y afrodescendientes, las personas migrantes, la diversidad sexual, entre otros grupos afectados. Muchos países de la región han avanzado en una agenda de ampliación de derechos fundamentales. Los progresos son indudables tanto en la protección de derechos civiles y políticos, como de derechos sociales, económicos y culturales. Pero nuestros países aún conviven con problemas graves de derechos humanos, que deben ser enfrentados, como altos índices de violencia policial y carcelaria, patrones de discriminación racial y de género, y situaciones de desigualdad y exclusión social. Estos temas apremiantes están en el radar de la comunidad de derechos humanos regional, tanto como aquellos pendientes relacionados con el legado del terrorismo de estado. La orientación de las políticas desde un enfoque de derechos humanos, creemos, es un desarrollo de suma importancia para posibilitar el efectivo ejercicio del derecho a una vida digna y autónoma por las personas y pueblos de nuestra región.

Este documento tiene por propósitos centrales dar cuenta de la relevancia del uso de los indicadores de derechos económicos, sociales y culturales en el marco más amplio de la promoción del enfoque de derechos en las diversas instancias de formación de las políticas, así como precisar el alcance y valor agregado de este concepto. Para ello, en el apartado 2 brindamos un panorama breve de los principios más significativos del enfoque de derechos, haciendo especial hincapié en el acceso y producción de información pública por resultar un elemento central para la medición de progresos así como para el diseño de políticas destinadas a hacer efectivos los derechos. En el siguiente apartado,

y evaluación de las políticas públicas a nivel nacional y provincial implementadas en las áreas de trabajo, educación y salud, desde una perspectiva de derechos.

3. En el ámbito de la RAADH, se conformó un Grupo de trabajo para la construcción de indicadores en materia de derechos económicos, sociales y culturales. Recientemente y para tornarlo más operativo se decidió transformarlo en un Grupo Consultivo ligado al IPPDH, conformado por representantes de cada uno de los países del MERCOSUR. Tiene como primera misión la organización de un Seminario Internacional sobre Indicadores de Derechos Humanos. A su vez, y en convenio con UNESCO, el IPPDH ha realizado un mapeo de los indicadores de discriminación existentes en materia de derechos económicos, sociales y culturales y se han sistematizado las fuentes de información en países latinoamericanos, con especial énfasis en los países del MERCOSUR en materia de igualdad y discriminación en el acceso a los derechos a la educación, la salud y el trabajo. Este documento pretende ser una herramienta que contribuya a la medición de la discriminación en distintos ámbitos, como la Red de Autoridades Nacionales de lucha contra el Racismo, la Discriminación Racial y la Xenofobia, entre otros.

nos referimos al rol de los indicadores de derechos humanos en los procesos de las políticas públicas y hacemos algunas precisiones sobre el significado de este concepto. En el apartado cuarto, damos cuenta del valor agregado de los indicadores de derechos humanos y por último, presentamos algunos desafíos para la efectiva incorporación de este tipo de indicadores como herramienta para la gestión pública en la región.

2. El enfoque de derechos en las políticas sociales. Principales aportes

El Plan Estratégico de Acción Social del MERCOSUR contiene indicaciones y objetivos específicos en lo referido a: 1) Erradicar el hambre, la pobreza y combatir las desigualdades sociales. 2) Garantizar los derechos humanos, la asistencia humanitaria y la igualdad étnica, racial y de género. 3) Universalizar la salud pública. 4) Universalizar la educación y erradicar el analfabetismo. 5) Valorizar y promover la diversidad cultural. 6) Garantizar la inclusión productiva. 7) Asegurar el acceso al trabajo decente y a los derechos de previsión social. 8) Promover la sustentabilidad ambiental. 9) Asegurar el diálogo social. 10) Establecer mecanismos de cooperación regional para la implementación y el financiamiento de políticas sociales⁴. Si bien el PEAS determina las áreas temáticas y los problemas que enfrentan los Estados parte del MERCOSUR, hay criterios o enfoques que los atraviesan transversalmente: integralidad de las políticas sociales, la familia como centro y foco de atención, el enfoque de género, el enfoque territorial y los derechos humanos como argumento ético y político⁵.

En cuanto al enfoque de los derechos humanos en las políticas, el ISM plantea que “los derechos sociales, económicos, civiles, políticos y culturales son los pilares fundacionales sobre los cuales se construye una sociedad integrada e inclusiva. No son los derechos humanos meras declaraciones retóricas, sino el fundamento a partir y a través del cual se formulan e instrumentan las políticas públicas (...) Todas las metas de las políticas sociales están, por tanto, referenciadas a garantizar su más pleno ejercicio, atendiendo precisamente a las diferencias emergentes en el punto de partida”⁶.

Si bien ha habido bastante desarrollo conceptual sobre el vínculo entre el enfoque de derechos y las políticas sociales, menos atención ha sido dedicada a determinar concretamente las consecuencias para la formulación de las intervenciones estatales. Sin pretender plantear recetas únicas o respuestas cerradas, el IPPDH considera de gran relevancia avanzar en la determinación de lineamientos

4. Según el ISM, “el Plan Estratégico de Acción Social se constituye, de esta manera, en una suerte de hoja de ruta que indica las prioridades en materia de políticas públicas de la Región, definidas por el conjunto de ministerios y organismos públicos del MERCOSUR”. Instituto Social del Mercosur, La dimensión social del Mercosur. Marco Conceptual, 2012, págs. 33.

5. Instituto Social del Mercosur, La dimensión social del Mercosur. Marco conceptual, cit., págs. 33 a 36.

6. Instituto Social del Mercosur, La dimensión social del Mercosur. Marco conceptual, cit., pág. 34.

específicos que posibiliten un abordaje de los procesos de gestión pública desde esta lógica⁷. En otros términos, para que el enfoque de derechos pueda permear realmente en los procesos de política pública, creemos fundamental identificar en concreto qué aspectos y dimensiones deberían revisarse o consolidarse.

Aquí haremos una breve referencia a los principales aportes que supone el enfoque de derechos para el campo de las políticas, haciendo énfasis en el principio sobre acceso y producción de información por su relevancia para la medición de progresos en la satisfacción de derechos y el diseño de intervenciones apropiadas.

El enfoque de derechos considera los principios y reglas de derechos humanos provenientes tanto del ámbito doméstico como internacional como un marco conceptual aplicable al campo del desarrollo y al proceso consecuente de formulación, implementación y monitoreo de políticas públicas⁸. Debemos recordar que los derechos humanos son reconocidos a las personas por su condición de tales, independientemente de su nacionalidad, lugar de residencia, sexo, identidad sexual, origen nacional o étnico, color, religión, lengua, o cualquier otro estatus y su respeto y garantía se dirige a garantizar las condiciones materiales así como las prerrogativas necesarias para poder llevar adelante una vida digna y autónoma. A su vez, los derechos humanos deben ser abordados desde una visión integral, interdependiente e indivisible, evitando miradas fragmentadas y parciales de las necesidades humanas y por tanto, respuestas también insuficientes y sectoriales⁹.

Desde esta perspectiva, la posibilidad de llevar adelante una vida digna y autónoma en condiciones de igualdad, no es una concesión graciosa o discrecional de los Estados sino que se plantea como una expectativa exigible, como un derecho. De este modo, el marco de derechos promueve el fortalecimiento del papel del Estado como garante de los derechos y regulador de las acciones de los actores no estatales y el posicionamiento de las personas como titulares de derechos con la

7. A partir de la asistencia técnica prestada al gobierno de Argentina en el Proyecto Avanzar en Derechos implementado por la Secretaría de Derechos Humanos con apoyo del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el IPPDH ha contribuido a establecer las implicancias específicas del enfoque de derechos para las políticas públicas (en particular, las políticas sociales). En el marco de este proyecto, se elaboraron dos documentos: Los derechos en las políticas. Un marco conceptual para incorporar el enfoque de derechos en las políticas sociales y Guía para incorporar en enfoque de derechos en las políticas sociales (autores: Javier Moro y Julieta Rossi).

8. Abramovich, Víctor, Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo, Revista CEPAL N° 88, 2006, págs. 35-50.

9. El enfoque de derechos promueve abordajes integrales de los problemas sociales y de este modo aboga por la adopción de políticas intersectoriales e interjurisdiccionales. Ver al respecto, Javier Moro y Julieta Rossi, Guía para incorporar el enfoque de derechos en las políticas sociales (versión preliminar), cit. y Iván Ase Y Jacinta Burijovich, Una nueva gestión pública en salud: de la búsqueda de la eficiencia a la garantía de derechos, en Víctor y Pautassi, Laura (comp.), La medición de Derechos en las Políticas Sociales, Editores del Puerto, Buenos Aires, 2011, págs.1-87.

capacidad de reclamarlos y no como simples beneficiarios de una política o un programa. Ser titular de un derecho significa que una norma jurídica asigna a la persona una expectativa de omisión o una expectativa de acción y crea sobre los otros sujetos los correspondientes deberes u obligaciones. En caso de incumplimiento, las personas portadoras de un derecho tienen la potestad de presentar un reclamo ante un órgano independiente e imparcial, generalmente un tribunal de justicia, para que haga cumplir la obligación o imponga reparaciones o sanciones en caso de incumplimiento¹⁰. No obstante, el enfoque de derechos no presupone la judicialización de la cuestión social sino que plantea la alternativa de recurrir a un mecanismo de reclamo como último resorte en caso de que la satisfacción de los derechos se vea frustrada en la arena política.

Desde la lógica de derechos, entonces, la política es la instancia privilegiada en donde deben dirimirse y definirse las acciones estatales necesarias para dar efectividad a los derechos fundamentales en un sistema democrático y representativo de gobierno. Este enfoque implica entonces abrir la discusión sobre los marcos conceptuales y metodológicos, los diseños institucionales y las modalidades de gestión pública, a fin de mejorar las condiciones para el ejercicio efectivo y activo de los derechos por parte de sus titulares, promoviendo la participación social, el fortalecimiento de las capacidades de las personas, la producción y circulación de información relevante, y como contrapartida, la responsabilización de los actores institucionales a través de la previsión de mecanismos de reclamo adecuados y accesibles, entre los principios más destacados¹¹.

En términos sustantivos, el principio de igualdad y no discriminación es uno de los pilares fundamentales del enfoque de derechos y tiene enormes implicancias para la acción estatal y la orientación de las políticas gubernamentales. La igualdad se inviste como un ideal y un ideario, y es particularmente pertinente en contextos sociales, culturales, económicos y políticos signados por desigualdades estructurales originadas en procesos históricos y modelos de desarrollo anclados en la economía de mercado¹², como es el caso de nuestra región.

10. Abramovich, Víctor y Courtis, Christian, *El umbral de la ciudadanía*, Editores Del Puerto, Buenos Aires, 2006.

11. Para un mayor desarrollo de los estándares y principios del enfoque de derechos, ver Javier Moro y Julieta Rossi, *Los derechos en las políticas. Un marco conceptual para incorporar el enfoque de derechos en las políticas sociales (versión preliminar)*, cit. y Laura Pautassi, *Indicadores en materia de derechos económicos, sociales y culturales. Más allá de la medición*, en Abramovich, Víctor y Pautassi, Laura (comp.), *La medición de Derechos en las Políticas Sociales*, Editores del Puerto, Buenos Aires, 2011, págs.1-87. Para un mayor desarrollo sobre las implicancias concretas de la incorporación de la perspectiva de derechos en el ciclo de las políticas sociales, ver Javier Moro y Julieta Rossi, *Guía para incorporar el enfoque de derechos en las políticas sociales (versión preliminar)*, cit. Sobre las implicancias de la adopción del enfoque de derechos en el sector salud, ver Iván Ase y Jacinta Buriyovich, *Una nueva gestión pública en salud: de la búsqueda de la eficiencia a la garantía de derechos*, cit.

12. Cf. Javier Moro y Julieta Rossi, *Los derechos en las políticas. Un marco conceptual para incorporar el enfoque de derechos en las políticas sociales (versión preliminar)* y *Guía para incorporar en enfoque de derechos en las políticas sociales (versión preliminar)*, cit.

De allí que se plantea un doble desafío para la construcción de igualdad, en un plano formal y otro sustantivo: por un lado, desde una dimensión formal se trata de garantizar que las personas sean tratadas de manera igual en igualdad de circunstancias y por tanto, toda distinción estatal debe estar basada en motivos objetivos y razonables. Las diferencias arbitrarias sin sustento ni justificación suficiente sobre la base de la etnia, religión, sexo, condición socio-económica, entre otros motivos prohibidos por los pactos de derechos humanos y las constituciones domésticas no son permitidas.

Por otro, desde una dimensión sustantiva de la igualdad, se trata de promover medidas que tiendan a compensar las desventajas de índole socio-económico y aquellas referidas a los colectivos y sectores sociales postergados (pueblos originarios, niños y niñas, adultos mayores, mujeres, personas con discapacidad, entre otros) y los sitúen en pie de igualdad con el resto de la población para el goce efectivo de sus derechos. A su vez, el marco de derechos reclama una protección prioritaria a estos grupos¹³.

Esta concepción de la igualdad implica un posicionamiento activo por parte del Estado a través de la implementación de un modelo de desarrollo basado en el crecimiento con inclusión social, de políticas sociales universales y de medidas de acción afirmativa dirigidas a grupos históricamente excluidos y/o relegados¹⁴. En los países del MERCOSUR, pero en general en América Latina, un desafío central de la agenda social es la desigualdad, ya que a pesar de los progresos de los últimos años en materia de desigualdad distributiva¹⁵, los niveles de desigualdad siguen estando entre los más altos del mundo, según señala la CEPAL¹⁶. En este contexto, el enfoque de derechos es un poderoso instrumento para plantear la centralidad de la igualdad y no discriminación en la agenda política en su dimensión sustantiva, así como el deber inexcusable de los Estados de la región de llevar adelante políticas que impliquen una redistribución profunda de recursos y de poder al interior de las sociedades. La construcción de sociedades verdaderamente democráticas está inescindiblemente ligada a la posibilidad de desterrar patrones de discriminación y exclusión social, avanzando hacia la superación de la pobreza y la indigencia, la disminución de niveles elevados de informalidad laboral y el establecimiento de redes de seguridad social universales.

13. Sobre el principio de igualdad, ver IPPDH, "El principio de igualdad y no discriminación en la protección de los derechos de las personas adultas mayores. Aportes para la discusión de una Convención Internacional", Buenos Aires, 2011.

14. Javier Moro y Julieta Rossi, Guía para incorporar el enfoque de derechos en las políticas sociales (versión preliminar), cit.

15. Señala CEPAL que "las nuevas cifras disponibles muestran una continuidad de la tendencia hacia una menor concentración del ingreso. Si bien las reducciones en los índices de desigualdad son leves, se verifica una disminución acumulada significativa con respecto a inicios de la década de 2000". CEPAL, Panorama social de América Latina, 2012, pág. 12.

16. Señala CEPAL que "A pesar de este progreso, los niveles de desigualdad siguen estando entre los más altos del mundo, situación en que concurre, de manera sugerente, una percepción ciudadana de alta desigualdad captada en las mediciones realizadas mediante encuestas de percepciones". CEPAL, Panorama social de América Latina, 2012, pág. 12.

Otros principios sustantivos relevantes en el enfoque de derechos con importantes proyecciones para la orientación de las políticas sociales se relacionan con la obligación estatal de dar cumplimiento a niveles mínimos de derechos, de adoptar políticas que vayan avanzando sostenida y deliberadamente en el cumplimiento de derechos y en la asignación de los máximos recursos disponibles así como la prohibición de adoptar medidas que retrotraigan los niveles de protección social alcanzados¹⁷.

Existen también principios de carácter transversal a todos los derechos que dan cuerpo al enfoque de derechos. Estos son: participación social y fortalecimiento de las capacidades de las personas, producción y circulación de información relevante, y acceso a mecanismos de reclamo adecuados y accesibles, entre los principios más destacados¹⁸. Nos interesa hacer foco particularmente en el acceso y la producción de información pública en tanto resulta un elemento vital para la medición de progresos y la formulación de políticas.

La información es relevante por múltiples motivos. Para generar las condiciones de un ejercicio activo de los derechos y demandar transparencia y rendición de cuentas de la gestión pública, la información se torna en un instrumento fundamental. Tanto la información relativa a la condición de sujetos de derechos de las personas, información sobre las medidas y políticas existentes para hacer efectivos los derechos, información sobre instancias de reclamo, así como información sobre la gestión de gobierno en general. A su vez, la existencia de información pública nutre y profundiza los mecanismos y espacios de participación popular directa. En particular, la información es importante para instrumentar procesos participativos de diseño, planificación y monitoreo de políticas públicas así como en general para la vigilancia social de la adecuación de las políticas. En este marco entonces, el Estado debe producir información, garantizar el acceso a esta información por parte de la población y desplegar estrategias para su adecuada difusión.

Pero además —y aquí queremos subrayar la relevancia de esta dimensión— la información cumple un papel vital para el monitoreo estatal del grado de eficacia de las políticas, la identificación de los progresos alcanzados y los obstáculos que se presentan y en simultáneo, para la reformulación de

17. Laura Pautassi, Indicadores en materia de derechos económicos, sociales y culturales. Más allá de la medición, cit., págs.1-87. Javier Moro y Julieta Rossi, Guía para incorporar el enfoque de derechos en las políticas sociales (versión preliminar), cit.

18. Para un mayor desarrollo de los estándares y principios del enfoque de derechos, ver Javier Moro y Julieta Rossi, Los derechos en las políticas. Un marco conceptual para incorporar el enfoque de derechos en las políticas sociales (versión preliminar), cit. y Laura Pautassi, Indicadores en materia de derechos económicos, sociales y culturales. Más allá de la medición, en Abramovich, Víctor y Pautassi, Laura (comp.), La medición de Derechos en las Políticas Sociales, Editores del Puerto, Buenos Aires, 2011, págs.1-87. Para un mayor desarrollo sobre las implicancias concretas de la incorporación de la perspectiva de derechos en el ciclo de las políticas sociales, ver Javier Moro y Julieta Rossi, Guía para incorporar el enfoque de derechos en las políticas sociales, (versión preliminar), cit. Sobre las implicancias de la adopción del enfoque de derechos en el sector salud, ver Iván Ase y Jacinta Burijovich, Una nueva gestión pública en salud: de la búsqueda de la eficiencia a la garantía de derechos, cit.

las acciones implementadas¹⁹. Tal como ocurre en un circuito que se retroalimenta, la información constituye un insumo central para el monitoreo de la gestión, lo que promueve, a su vez, la formulación de mejores alternativas y respuestas más pertinentes para los problemas identificados.

Algunos tratados de derechos humanos contienen de manera explícita la obligación estatal de producir información para contar con diagnósticos adecuados y poder formular políticas acordes²⁰.

Además de disponer y producir información, es fundamental que ésta se encuentre debidamente sistematizada por parte del Estado. En este sentido, "es necesario que el Estado instrumente sistemas de información. Un sistema de información es más que una sumatoria de bases de datos y operativos específicos. Si bien se asienta en los datos registrales, su diseño incorpora un marco lógico que permite articular las distintas fuentes de producción de información, para avanzar hacia la producción de información que se considera relevante para la toma de decisiones, la gestión y el monitoreo. Es común que se confunda la existencia de registros administrativos con la existencia de sistemas de información. Los registros son fundamentales para el sistema, pero para convertirse en instrumentos útiles y confiables deben satisfacer ciertos estándares de calidad de los datos, como su relevancia, exactitud, oportunidad y puntualidad, accesibilidad y claridad, comparabilidad, coherencia y completitud"²¹.

19. El Comité de DESC ha ido delineando la obligación estatal de realizar una vigilancia efectiva sobre el grado de efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales y ha considerado que la producción de información es un presupuesto para esa vigilancia. En consecuencia, ha impuesto a los Estados el deber de relevar información y garantizar el acceso a ella de diversas maneras así como el de formular planes de acción o estrategias para avanzar en el grado de efectivización de los derechos (Comité DESC, Observación General N° 13, El derecho a la educación (artículo 13 del Pacto), E/C.12/1999/10).

20. Así por ejemplo, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer en su artículo 8, incluye, entre las medidas progresivas que los Estados convienen en adoptar, distintas obligaciones en materia de producción de información, entre las que cabe mencionar el compromiso de "garantizar la investigación y recopilación de estadísticas 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 los cambios que sean necesarios". En sentido similar, el artículo 31 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, estipula explícitamente la obligación de los Estados de recopilar información, incluidos datos estadísticos y de investigación, para formular y aplicar políticas, a fin de dar efecto a la Convención. En el mismo sentido, varios órganos de supervisión de tratados han delineado la obligación estatal de producción de información.

21. Sobre las características de los sistemas de información, ver IPPDH, Relevamiento de Indicadores y Sistemas de Información en materia de Igualdad y No Discriminación (versión preliminar; autora: Claudia Giacometti). Por ejemplo, "un sistema de información integral en salud pública es aquel capaz de generar información fiable, de calidad y oportuna a partir de fuentes de datos basadas en la población, tanto sanitarias como no sanitarias. Los sistemas de información de salud pública deben recopilar no solo datos sobre los parámetros de salud de la población, el desempeño del sistema de salud y la infraestructura sanitaria, sino también información sobre los factores determinantes de la salud y de las desigualdades de la salud, la cobertura y el uso de los servicios, incluidos algunos estratificadores clave para la intervención focalizada tales como el sexo, edad, la situación socio-económica, la ubicación geográfica, nacionalidad o rasgos culturales, entre otros" (IPPDH, Relevamiento de Indicadores y Sistemas de Información en materia de Igualdad y No Discriminación (versión preliminar), cit.).

Además, un sistema de información debe prever estrategias que permitan el acceso a la información de manera de dar a conocer las características y alcances de las políticas y programas, así como proporcionar elementos para el diagnóstico y el monitoreo de la situación social por parte de organizaciones sociales. En este sentido, las estrategias de acceso y difusión de la información, también son centrales²².

En suma, para la aplicación del enfoque de derechos en los procesos de formulación, implementación y monitoreo de políticas públicas, la información debidamente sistematizada producida bajo ciertos estándares de calidad y sobre la base de parámetros que recojan el contenido de los derechos, constituye un componente fundamental. Estos parámetros que se construyen sobre la base del contenido y alcance de los derechos y las obligaciones estatales son los indicadores de derechos humanos, sobre los cuales profundizaremos en el siguiente apartado.

3. Los derechos en las políticas sociales: rol y alcance de los indicadores de derechos humanos

El uso de indicadores de derechos cobra relevancia en el marco más amplio de la promoción del enfoque de derechos en las diversas instancias de formación de las políticas. En efecto, la perspectiva de derechos debe servir de marco orientador en los procesos de formulación de políticas sociales y el uso de indicadores es una herramienta clave en tal dirección²³. Los indicadores de derechos pueden

22. Sobre las características de los sistemas de información, ver IPPDH, Relevamiento de Indicadores y Sistemas de Información en materia de Igualdad y No Discriminación (versión preliminar; autora: Claudia Giacometti). Por ejemplo, "un sistema de información integral en salud pública es aquel capaz de generar información fiable, de calidad y oportuna a partir de fuentes de datos basadas en la población, tanto sanitarias como no sanitarias. Los sistemas de información de salud pública deben recopilar no solo datos sobre los parámetros de salud de la población, el desempeño del sistema de salud y la infraestructura sanitaria, sino también información sobre los factores determinantes de la salud y de las desigualdades de la salud, la cobertura y el uso de los servicios, incluidos algunos estratificadores clave para la intervención focalizada tales como el sexo, edad, la situación socio-económica, la ubicación geográfica, nacionalidad o rasgos culturales, entre otros" (IPPDH, Relevamiento de Indicadores y Sistemas de Información en materia de Igualdad y No Discriminación (versión preliminar), cit.).

23. En este sentido, Rico y Marco en relación a los indicadores de género y su rol en la promoción de políticas inclusivas e igualitarias en el ámbito del trabajo afirman: "... 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 todo lo que ello conlleva para las políticas públicas" (María Nieves Rico y Flavia Marco Navarro, Autonomía económica y derechos del trabajo. Implicancias para el diseño y análisis de indicadores de género, en Abramovich, Víctor y Pautassi, Laura (comp.), La Medición de Derechos en las Políticas Sociales, Editores del Puerto, Buenos Aires, 2011, pág. 259).

jugar un rol valioso tanto para el monitoreo de las políticas sociales y de su impacto, y aquí servir a propósitos de rendición de cuentas y transparentación de la gestión pública, como para disponer de información pertinente que nutra los procesos de política pública para el efectivo cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales. Un diagnóstico certero acerca de las insuficiencias o falencias de las políticas adoptadas desde la óptica del efectivo cumplimiento de derechos posibilitará el diseño de mejores soluciones y respuestas más efectivas en aquella dirección. Por ello, es fundamental que la información que se produzca desde esta mirada sea luego efectivamente considerada al momento de diagramar las intervenciones estatales.

Los indicadores de derechos tienen, entonces, la virtualidad de desempeñar un papel de gran relevancia en todo el ciclo de las políticas. Son un instrumento poderoso con potencialidad de incidir en las distintas etapas. No sólo en la fase del monitoreo y vigilancia sino y particularmente en la formación e implementación de las políticas.

Establecida la importancia de los indicadores en el ciclo de las políticas, cabe ahora hacer precisiones respecto del concepto de "indicadores de derechos humanos". En los últimos años, distintas entidades internacionales y nacionales han venido desplegando esfuerzos tendientes a consolidar un sistema de indicadores de derechos humanos a fin de permitir dar cuenta de manera más ajustada de los avances de los Estados en esta materia. El modelo de indicadores en derechos humanos es una herramienta para examinar en qué medida los Estados están cumpliendo con sus obligaciones de respetar, proteger y cumplir los derechos humanos. Sirven, así, para medir el grado en que estos derechos, contemplados en las constituciones y/o los instrumentos internacionales, están siendo implementados. Son útiles, en particular, a la hora de evaluar si las medidas adoptadas por los Estados son adecuadas y suficientes y cumplen con el fin para el cual han sido diseñadas. O si, por el contrario, habiendo arrojado resultados positivos, es oportuno insistir en seguir fortaleciendo cierto tipo de intervenciones por sobre otras. A su vez permiten identificar vacíos o baches donde el Estado no está interviniendo.

Si bien no existe en la actualidad un sistema de indicadores de derechos aceptado internacionalmente, en los últimos años se ha avanzado en la discusión conceptual y en el diseño de sistemas de indicadores específicos. Tanto en el marco de las Naciones Unidas (ONU) como de la Organización de Estados Americanos (OEA) se han planteado propuestas de sistemas de indicadores que respondan a la necesidad de medir el grado de cumplimiento de los Estados en satisfacer y hacer efectivos los derechos humanos. En el ámbito de la OEA, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y el Grupo de Trabajo para el análisis de los informes nacionales previstos en el Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos (Grupo de Trabajo del Protocolo de SS) en materia de derechos económicos, sociales y culturales (Protocolo de San Salvador), han desarrollado propuestas

específicas de indicadores sobre derechos económicos, sociales y culturales. Luego de intercambios y distintas instancias de debate con los Estados y la sociedad civil, la Asamblea General aprobó en 2012 el documento elaborado por el Grupo de Trabajo del Protocolo que incluye indicadores sobre un primer grupo de derechos: derecho a la salud, educación y seguridad social²⁴. Recientemente, la Asamblea General resolvió solicitar a los Estados que presenten los informes nacionales de avance respecto de este primer agrupamiento de derechos en junio de 2014²⁵. El documento que incluye el segundo agrupamiento (derechos laborales y sindicales, derecho a la alimentación adecuada, al medio ambiente y derechos culturales) está en proceso de revisión²⁶. Se entiende que los indicadores propuestos representan pautas y criterios a los Estados parte quienes estarán en condiciones de adecuarlos a las fuentes de información a su disposición para cumplir con lo dispuesto en el Protocolo²⁷.

En el ámbito de las Naciones Unidas, en el año 2008, la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH) elaboró una propuesta de Indicadores para Promover y Vigilar el Ejercicio de los Derechos Humanos²⁸. Sobre la misma línea de trabajo, en el año 2012, este organismos publicó el documento "Indicadores de derechos humanos: una guía para su medida e implementación". Este documento tiene como objetivo brindar guía y asistencia a los Estados para evaluar los avances y los impactos de las políticas públicas en el ámbito de protección y promoción de los derechos humanos. Allí, se propone la instalación de un sistema de indicadores cuantitativos y cualitativos que permitirá obtener información detallada sobre las poblaciones que se están beneficiando de las políticas públicas, el alcance que éstas tienen y sobretodo sus retos en términos de la progresiva garantía y respeto de todos los derechos para todas las personas. Los derechos sobre los cuales se proponen indicadores ilustrativos son: derechos a la vida, a no sufrir torturas y otros tratos crueles inhumanos o degradantes, a la salud, a un juicio justo, al trabajo y a la seguridad social, a la vivienda,

24. Grupo de Trabajo para el análisis de los informes nacionales previstos en el Protocolo de San Salvador, Indicadores de Progreso para medición de derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador (documento elaborado en cumplimiento del mandato previsto en la Resolución AG/RES 2582 (XL-0-10) y AG/RES 2666 (XLI-0/11), 2011. La CIDH llevó a cabo el primer esfuerzo regional en establecer lineamientos para definir indicadores de derechos para el análisis de los avances y retrocesos de las obligaciones progresivas de los Estados frente a derechos sociales (Lineamientos para la Elaboración de Indicadores de Progreso en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, OEA/Ser.L/V/II.132. Doc. 14. 19 julio 2008).

25. La Asamblea General de la OEA en el punto 3 de su Resolución resolvió: "Solicitar a los Estados Parte del Protocolo de San Salvador que presenten los informes nacionales de avance correspondientes al primer agrupamiento de derechos incorporados en el documento "Indicadores de progreso para la medición de derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador", en el mes de junio de 2014". Resolución AG/RES. 2798 (XLIII-O/13), 5 de junio de 2013.

26. Ver al respecto Resolución de la Asamblea General de la OEA, AG/RES. 2798 (XLIII-O/13) del 5 de junio de 2013, punto 2.

27. Resolución de la Asamblea General AG/RES. 2713 (XLII-O/12), punto 1.

28. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), Informe sobre los Indicadores para Promover y Vigilar el Ejercicio de los Derechos Humanos, HRI/MC/2008/3, 2008. Esta propuesta respondió a la petición formulada en la reunión de los comités que son órganos de tratados en junio de 2006 de que la Secretaría validara la metodología para la utilización de la información estadística de los informes de los Estados Partes.

a una alimentación adecuada, a la participación en los asuntos públicos, a la libertad y seguridad personales, a la libertad de expresión y opinión, a la educación, a la igualdad y no discriminación y sobre violencia contra la mujer.

En los distintos desarrollos existen aspectos comunes²⁹. En primer lugar, parten de una definición similar de indicadores de derechos humanos en el sentido de que son aquellos que “brindan informaciones concretas sobre el estado de un acontecimiento, actividad o resultado que pueden estar relacionadas 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”³⁰. El marco conceptual del sistema en ambas metodologías se define mediante la referencia al concepto y la dimensión que los derechos tienen en la normativa internacional. La determinación de los estándares y principios que delimitan el contenido de los derechos y el alcance de las obligaciones estatales, permite luego la identificación de los indicadores más relevantes.

Desde un enfoque de derechos humanos, “se plantea la necesidad de construir sistemas de indicadores integrales. Para ello, los indicadores de derechos humanos usan múltiples fuentes de datos y tipos de indicadores cuanti y cualitativos³¹. El sistema de indicadores busca integrar dentro de un marco analítico común, la normativa, las instituciones, las características de la población atendida y el análisis de las políticas y programas, tanto en sus características y modalidades de implementación cómo en el examen de sus resultados. Por ello, las metodologías propuestas toman como herramienta de análisis la triangulación de indicadores. Esto es, el examen de los indicadores se realiza dentro de un marco conceptual que permite establecer relaciones entre los indicadores y la relación entre ellos es lo que permite examinar los avances o retrocesos”³².

Además, ambas metodologías coinciden en tratar de manera transversal ciertos principios o derechos claves dentro del marco conceptual del derecho internacional de los derechos humanos ya mencionados en este documento, que de alguna manera son instrumentales para el goce efectivo del resto de los derechos: no discriminación e igualdad, rendición de cuentas y acceso a mecanismos de exigibilidad, participación y empoderamiento y acceso a la información.

29. Sobre los aspectos comunes y las diferencias entre ambas propuestas, ver IPPDH, Relevamiento de Indicadores y Sistemas de Información en materia de Igualdad y No Discriminación (autora: Claudia Giacometti), cit.

30. Naciones Unidas, Informe sobre indicadores para vigilar el cumplimiento de los instrumentos internacionales de derechos humanos (HRI/MC/2006/7), 2006.

31. En el sistema de indicadores propuesto en el marco del sistema interamericano de derechos humanos, se incorporaron señales de progreso cualitativas. Ver, CIDH, Lineamientos para la Elaboración de Indicadores de Progreso en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, OEA/Ser.L/V/II.132, 2008 y Grupo de Trabajo para el análisis de los informes nacionales previstos en el Protocolo de San Salvador, Indicadores de Progreso para medición de derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador, cit.

32. IPPDH, Relevamiento de Indicadores y Sistemas de Información en materia de Igualdad y No Discriminación (autora: Claudia Giacometti), cit.

Por último, y para reflejar de manera integral los distintos componentes de las obligaciones estatales en materia de derechos humanos, existe consenso en la agrupación de indicadores en tres categorías: estructurales, de proceso y de resultado.

- Los **indicadores estructurales** buscan medir qué medidas dispone el Estado para implementar los derechos. Reflejan la ratificación y adopción de instrumentos jurídicos y la existencia de mecanismos institucionales básicos que se consideran necesarios para facilitar la realización de un derecho humano. Reflejan el compromiso o la intención del Estado de adoptar medidas para hacer efectivo³³.
- Los **indicadores de proceso** buscan medir la calidad y magnitud de los esfuerzos del Estado para implementar los derechos, 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. Al definir los indicadores de proceso en forma de relación causal concreta se puede evaluar mejor la forma en que un Estado cumple sus obligaciones³⁴.
- Los **indicadores de resultado** buscan medir el impacto real de las estrategias, programas, intervenciones del Estado. Estos indicadores describen los logros, individuales y colectivos, que se orientan a reflejar el grado de realización de un derecho humano en un determinado contexto. La mejora en los indicadores de resultado puede ser un indicio de la adecuación de las medidas adoptadas³⁵.

4. El valor agregado de los indicadores de derechos humanos

Ahora bien, ¿qué aportan los indicadores de derechos? ¿Cuál es su valor agregado?

Los indicadores de derechos humanos se distinguen de otro tipo de indicadores (indicadores socio-económicos, indicadores de desarrollo humano, etc.) en tanto se estructuran en torno a las nociones de sujeto de derechos, agente responsable y rendición de cuentas. Por tanto, incluyen información

33. Cf. IPPDH, Relevamiento de Indicadores y Sistemas de Información en materia de Igualdad y No Discriminación (autora: Claudia Giacometti), cit.

34. Cf. IPPDH, Relevamiento de Indicadores y Sistemas de Información en materia de Igualdad y No Discriminación (autora: Claudia Giacometti), cit.

35. Cf. IPPDH, Relevamiento de Indicadores y Sistemas de Información en materia de Igualdad y No Discriminación (autora: Claudia Giacometti), cit.

referida a los mecanismos institucionales y las políticas públicas, así como a la conducta de los funcionarios públicos y otros actores relevantes que permiten garantizar la efectividad de esos derechos y a los recursos y capacidades con que cuenta la población para exigirlos³⁶. Los indicadores de derechos van más allá del examen de los datos relativos a los resultados de las medidas adoptadas,

aunque también se ocupan de relevar esa información. A diferencia de los indicadores socio-económicos, que buscan medir el grado de desarrollo económico y social de un país, los indicadores de derechos exceden la mirada sobre los resultados, aunque las cifras sobre el grado de desarrollo puede servir como un factor relevante en la determinación de algunas obligaciones estatales de derechos humanos, como la obligación de progresividad³⁷.

De este modo, los indicadores de derechos humanos promueven una mirada en la institucionalidad pública existente en los Estados para hacer posible el cumplimiento de los derechos. Es decir, ponen el foco en la normativa, las políticas, los programas específicos y en los recursos presupuestarios existentes y disponibles, así como en las instituciones creadas para posibilitar su implementación. Se ocupan tanto de las características y modalidades de implementación como de los resultados. En particular, este enfoque permite identificar la oferta de servicios, planes y programas y si ésta responde adecuadamente a la demanda existente. Los indicadores de derechos humanos permiten contestar preguntas como: ¿Es suficiente la oferta, está disponible, es asequible, aceptable, adaptable? Al mismo tiempo, se pone el foco en las instituciones y recursos necesarios para poder implementar tales medidas con algún grado razonable de éxito³⁸. A través de los indicadores de derechos humanos, se visibilizan las acciones que el Estado está adoptando y las capacidades estatales existentes y si éstas son adecuadas para dar progresiva satisfacción a los derechos.

Los indicadores de derechos humanos, a su vez, promueven una mirada sobre el “cómo” hacer la política pública y “cómo” exigir los derechos. Sugieren un abordaje procedimental. Indagan sobre los procesos de la acción estatal para efectivizar los derechos con el objeto de fortalecer su exigibilidad e institucionalización. En particular, permiten examinar si se han abiertos canales de participación social en tales procesos, si las políticas dirigidas a superar situaciones de vulneración de derechos se basan en información suficiente y de calidad así como si existen déficits de información y si,

36. Cf. CIDH, Lineamientos para la Elaboración de Indicadores de Progreso en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, OEA/Ser.L/V/II.132, 2008, párrs. 16 a 20.

37. CIDH, Lineamientos para la Elaboración de Indicadores de Progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales”, cit. Sobre las diferencias y coincidencias entre los indicadores sociales y de derechos humanos, ver Simone Cechini, Indicadores sociales y de derechos humanos: algunas reflexiones conceptuales y metodológicas en Abramovich, Víctor y Pautassi, Laura (comp.), La medición de Derechos en las Políticas Sociales, Editores del Puerto, Buenos Aires, 2011, págs. 89 a 126.

38. IPPDH, Relevamiento de Indicadores y Sistemas de Información en materia de Igualdad y No Discriminación (autora: Claudia Giacometti), cit.

en caso de incumplimiento, las personas cuentan con las capacidades y recursos para hacerlos efectivos. En otros términos, hacen foco en las condiciones instrumentales vigentes para la adecuada implementación de los derechos, tomando como eje la condición de sujetos de derechos de las personas y grupos: disponibilidad y accesibilidad a mecanismos de participación social y exigibilidad, acceso y producción de información y capacidades efectivas de la población para exigirlos.

En definitiva, los indicadores de derechos humanos proponen una mirada holística y comprensiva, indagando sobre el conjunto de las condiciones que hacen posible o dificultan el ejercicio de derechos. Permiten tener un panorama más certero de las causas y factores que hacen factible el cumplimiento de derechos y aquellos que lo obstaculizan, lo retrasan, lo estancan y entonces constituyen una valiosa herramienta para formular intervenciones más apropiadas.

En este esquema, y este es un punto que cabe destacar, la falta de información pertinente para la rendición de cuentas y para un diagnóstico de la situación y la consecuente formulación de políticas públicas adecuadas, se constituye en un indicador sumamente relevante³⁹. Los indicadores de derechos humanos contribuyen (o deberían contribuir a) visibilizar déficits de información y por tanto, a echar luz sobre problemáticas que no ingresan a la agenda pública. Promueven la visibilización de la información que no se produce en lugar de hacer foco en la información existente. En este sentido, los sistemas de indicadores e información deben ser vistos desde una óptica técnico-política. En efecto, los sistemas estadísticos no son neutros y las estrategias de relevamiento, producción y difusión responden a lineamientos políticos⁴⁰.

Como lo señala un estudio realizado por CEPAL en relación a la discriminación: “El análisis del racismo, la discriminación y la xenofobia en América Latina enfrenta un primer problema en la falta o insuficiencia de datos que permitan construir indicadores claros. Este problema no es inocente y se relaciona con las frustradas demandas de visibilidad de pueblos indígenas y poblaciones afrodescendientes. La violencia explícita suele ser relevada por el silencio o la omisión, y esto explica la larga lucha de grupos discriminados por hacer visible sus desventajosas condiciones frente a la sociedad y al Estado. Así, la Conferencia de Santiago señaló que una base fundamental para entender la existencia y reproducción del racismo y la discriminación en América Latina y el Caribe se encuentra en su negación por parte de la sociedad, los gobiernos y los Estados. De allí el carácter político de los registros estadísticos, pues su ausencia minimiza o relativiza los problemas de discriminación, neutralizando esfuerzos por reformas legislativas que reviertan la ‘negación del otro’⁴¹.”

39. IPPDH, Indicadores y Sistemas de Información en materia de Igualdad y No Discriminación (autora: Claudia Giacometti), cit.

40. IPPDH, Indicadores y Sistemas de Información en materia de Igualdad y No Discriminación (autora: Claudia Giacometti), cit.

41. Hopenhayn Martín, Álvaro Bello y Francisca Miranda, Los pueblos indígenas y afrodescendientes ante el nuevo milenio, CEPAL, División de Desarrollo Social, Serie Política Social 118, 2006.

Por ello, los indicadores y la información -o la falta de ella- deben ser vistos además de herramientas para el diseño y monitoreo de políticas, como instrumentos para el fortalecimiento de las capacidades de las personas y grupos en pos de su demanda efectiva⁴².

Cabe subrayar aquí, por último, que la centralidad del principio de igualdad en la perspectiva de derechos, se traduce en su postulación como un indicador que debe ser considerado en los progresos en el cumplimiento de cada uno de los derechos⁴³. Tanto en la propuesta de la ONU como en la de la OEA, el derecho a la igualdad y la no discriminación es abordado de manera transversal, en tanto se establece la necesidad de desagregar todos los indicadores por motivos prohibidos de discriminación. En la propuesta de la ONU, además, se proponen indicadores específicos para medir el derecho⁴⁴.

La consideración transversal del principio de igualdad, acarrea fuertes consecuencias para los sistemas de información. La posibilidad de medir la desigualdad implicará contar con información desagregada respecto de los distintos derechos en función de los distintos grupos que en un momento dado se consideren como vulnerables, por características personales como la raza, sexo, etnia, religión, zona de residencia, condición social y a su vez, de desagregar la información considerando de manera combinada varios o algunos de estos criterios, así como medición de las condiciones de ejercicio de cada derecho en cada grupo⁴⁵.

En este sentido, la Comisión Interamericana ha señalado que: "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 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

42. En este sentido, "el diseño y puesta en marcha de sistemas de información e indicadores que permitan visibilizar la discriminación no es solo una herramienta de diseño y monitoreo de derechos, sino que debe ser concebido como parte integrante de un proceso de deconstrucción de paradigmas y pautas culturales, políticas, económicas y sociales que sostienen o permiten la discriminación racista y xenófoba. La participación de estos grupos es entonces condición necesaria para que el sistema pueda constituirse en una herramienta para el fortalecimiento de sus capacidades y la condición de sujetos de derechos". IPPDH, Relevamiento de Indicadores y Sistemas de Información en materia de Igualdad y No Discriminación (autora: Claudia Giacometti), cit.

43. La propuesta de la OEA incluye también como ejes transversales comunes a todos los derechos del Protocolo: acceso a la justicia y acceso a la información, y participación política.

44. IPPDH, Relevamiento de Indicadores y Sistemas de Información en materia de Igualdad y No Discriminación (autora: Claudia Giacometti), cit.

45. IPPDH, Relevamiento de Indicadores y Sistemas de Información en materia de Igualdad y No Discriminación (autora: Claudia Giacometti), cit.

los datos por sexo, raza o etnia constituye una herramienta imprescindible para iluminar problemas de desigualdad⁴⁶.

A fin de darle visibilidad a la discriminación y diseñar políticas efectivas que tiendan a superar los obstáculos que se presentan, es clave contar con información desagregada por razones prohibidas. No obstante, "la simple existencia de datos desagregados no es suficiente. Es necesario avanzar en análisis integrales que permitan identificar las causas de la desigualdad, los impactos de las políticas y las demandas de cada grupo. Los datos deben permitir la construcción de indicadores para medir brechas en las condiciones de vida y el acceso a bienes y servicios, pero también se requiere de información pertinente que atienda a las necesidades específicas de cada uno de los colectivos en los distintos contextos sociales. En sociedades heterogéneas y desiguales, las demandas de información distan de ser homogéneas. Por ello es necesario dar cuenta de la forma diferenciada en que las políticas impactan en cada uno de ellos"⁴⁷.

En particular, será preciso contar con datos sobre la demanda específica, las características de la población atendida y los recursos y acciones que se destinan. Es útil recurrir al esquema de análisis conocido como el sistema de las cuatro A que ha utilizado el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas para precisar el contenido de los distintos derechos incluidos en el Pacto y los deberes del Estado: accesibilidad, asequibilidad, adaptabilidad y aceptabilidad. Las dos primeras características ponen el foco de atención en las características de la oferta y su suficiencia. Las dos últimas enfatizan en la necesidad que la oferta sea aceptable y su diseño responda a las características de la población atendida. Esto supone necesariamente contar con datos que permitan caracterizar, con el mayor nivel de desagregación posible, la población atendida y el alcance y las características que toma la acción en cada uno de los ámbitos en los cuales se aplica. La igualdad no puede confundirse con homogeneidad de la oferta, sino que hace referencia a una oferta que garantice la igualdad de oportunidades⁴⁸.

46. Cf. CIDH, Informe sobre Lineamientos para la Elaboración de Indicadores de Progreso en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 2008, cit, párrafo 58.

47. IPPDH, Relevamiento de Indicadores y Sistemas de Información en materia de Igualdad y No Discriminación (autora: Claudia Giacometti), cit.

48. IPPDH, Relevamiento de Indicadores y Sistemas de Información en materia de Igualdad y No Discriminación (autora: Claudia Giacometti), cit.

5. Algunos desafíos para la incorporación de los indicadores de derechos en la gestión de políticas sociales en la región

5.1. Adecuación de la institucionalidad pública a la perspectiva de derechos humanos.

A fin de avanzar en la consolidación del enfoque de derechos como lógica de funcionamiento institucional para las políticas sociales y de este modo, para que los indicadores cobren sentido, es fundamental contar con la decisión política de los gobiernos en tal dirección, así como acompañar esta propuesta con diversas líneas de acción que apunten a la comunicación, capacitación e incentivos de los actores intervinientes tanto estatales como sociales. La comunicación es un aspecto fundamental para hacer viable el enfoque de derechos tanto en el ámbito intra-estatal como en la esfera pública en general. En la medida en que los involucrados conozcan y se entusiasmen con la propuesta se convertirán en aliados e impulsores de la misma, además de generar una interacción dinámica que retroalimente el enfoque y lo adecue a cada contexto específico. Para ello muchas veces será necesario instrumentar instancias de capacitación y formación sobre las implicancias del enfoque de derechos, incluyendo los indicadores de derechos; así como también, acompañar la introducción y fortalecimiento de los lineamientos vinculados al enfoque de derechos en las organizaciones estatales con incentivos simbólicos y materiales que reconozcan y valoren esos logros⁴⁹.

Se trata de buscar las mejores estrategias para fortalecer una construcción de sentido anclada en derechos, donde, por un lado, los actores estatales sean conscientes y consistentes con la responsabilidad que les compete en tanto servidores públicos de un Estado que da respuesta a los derechos ciudadanos; y a la vez, la ciudadanía, contando con las capacidades y herramientas necesarias, actúe de manera responsable y comprometida en el ejercicio pleno de sus derechos⁵⁰.

Idealmente el enfoque de derechos, asumiendo los principios de indivisibilidad, interdependencia e integralidad de los derechos humanos, debe permear transversalmente en las diferentes áreas sectoriales y jurisdiccionales y, en función de ello, establecerse instancias de coordinación y articulación. Se trata, sin embargo, de un ámbito de autoridad difusa, donde las recomendaciones muchas veces no logran materializarse en lineamientos concretos al interior de las diversas áreas sectoriales, por lo que se vuelve clave la capacidad de liderazgo político, donde la coordinación va más allá de los límites de la institucionalidad formal y se pone en juego la capacidad de articulación para establecer alianzas y coaliciones que vuelvan operativo el enfoque de derechos al interior de las áreas. Para ello, es requisito contar con “aliados” al interior de cada una de las áreas para la

49. Javier Moro y Julieta Rossi, Guía para incorporar el enfoque de derechos en las políticas sociales (versión preliminar), cit.

50. Javier Moro y Julieta Rossi, Guía para incorporar el enfoque de derechos en las políticas sociales (versión preliminar), cit.

incorporación de una perspectiva de derechos en cada una de las agendas sectoriales⁵¹. En este punto existen muchas similitudes con la incorporación de una perspectiva de género en las políticas públicas, ya que también se trata de un enfoque que debiese ser transversal y no constituirse como un tema específico de 'la secretaría de la mujer'⁵².

Como expresamos, la voluntad política en el sentido de incorporar la lógica de derechos como horizonte de la acción estatal es un presupuesto ineludible aunque no suficiente para su efectiva materialización. El entramado institucional reviste una importancia similar para que la mirada de derechos en el campo de las políticas sociales pueda concretarse más allá de la retórica.

5.2. Adecuación de los contenidos y procesos de producción de información a los parámetros del enfoque de derechos

Unos de los mayores desafíos para la región se relaciona con la adecuación de los contenidos y los procesos de producción de información a los parámetros del enfoque de derechos. En gran parte de los países de la región, los sistemas de información presentan importantes debilidades y deficiencias. En consecuencia, es en este marco de debilidad institucional que el enfoque de derechos debe abrirse camino y permear. A pesar de las debilidades, se han producido avances importantes que merecen ser destacados. Por ejemplo, en los últimos censos y encuestas de hogares de varios países de la región se ha incorporado la variable étnica, a través de preguntas relativas a la identificación, pertenencia y/o lenguas⁵³. De igual modo, pueden señalarse avances sustanciales en materia de desagregación de información por género⁵⁴.

En este contexto, la puesta en marcha del sistema de seguimiento establecido en el marco del Protocolo de San Salvador en donde los Estados parte deben presentar información acerca de los progresos realizados en el cumplimiento de los derechos protegidos en el Protocolo, puede representar una ocasión de inestimable valor para promover la adaptación y fortalecimiento de los

51. Esta capacidad de liderazgo político para llevar adelante una política de transversalidad en el enfoque de derechos también puede plantearse como una mixtura entre la institucionalidad política y las respectivas institucionalidades sectoriales.

52. Javier Moro y Julieta Rossi, Guía para incorporar el enfoque de derechos en las políticas sociales (versión preliminar), cit. Al respecto, existen experiencias diversas que, con mayor o menor éxito, han procurado instalar la perspectiva de género en la gestión pública y, junto a otras acciones de un movimiento de transformación más amplio, han logrado incidir también en el imaginario social de la población.

53. En la ronda censal del 2000, catorce países de la región introdujeron una pregunta sobre identificación étnica, aunque sólo siete de ellos incluyeron la opción afrodescendiente. Ver <http://redrejina.files.wordpress.com/2008/07/informe-poblaciones-afrodescendientes-al.pdf>

54. María Nieves Rico y Flavia Marco Navarro, Autonomía económica y derechos del trabajo. Implicancias para el diseño y análisis de indicadores de género, en Abramovich, Víctor y Pautassi, Laura (comp.), La medición de Derechos en las Políticas Sociales, Editores del Puerto, Buenos Aires, 2011.

sistemas de información al enfoque de derechos. De igual modo puede resultar una instancia valiosa para impulsar una mirada de derechos en el campo de las políticas sociales que tradicionalmente se ha considerado fuera del alcance de criterios o pautas legales o normativas. En este sentido, el Grupo de Trabajo del Protocolo de SS, ha estipulado que “en los casos que no se disponga se recomienda a los Estados iniciar el proceso de identificación, adecuación y recolección de información buscando adecuar los sistemas estadísticos, en forma gradual, a un enfoque de derechos humanos”⁵⁵.

5.3. Apropiación de los indicadores de derechos como instrumento de gestión interna

Una cuestión fundamental vinculada con la transversalización del enfoque de derechos en la gestión de las políticas públicas y su reflejo en la institucionalidad pública, se relaciona con la apropiación por parte de las agencias estatales relevantes de los indicadores de derechos humanos, tanto para el monitoreo como para la formulación de políticas. En efecto, el reto que los Estados enfrentan actualmente es profundizar en el conocimiento y aplicación de esta metodología, adaptándola a sus propios contextos y realidades.

Los procesos de revisión internacional, particularmente el del Protocolo de San Salvador, puede actuar como puerta de entrada hacia la incorporación de los indicadores de derechos como herramienta de gestión interna. De este modo, los diagnósticos elaborados a partir de indicadores de derechos humanos para los mecanismos de supervisión internacional, deben servir fundamentalmente para propósitos domésticos en vistas a contar con un panorama certero de las situaciones de vulneraciones de derechos, así como sobre la adecuación de las políticas implementadas para superar aquellas situaciones. A su vez, esta información es clave para revisar y ajustar o formular nuevas políticas públicas para abordar las cuestiones identificadas como problemáticas, siempre en el marco de procesos que favorezcan la participación social.

El objetivo del sistema de indicadores, según lo plantea el Grupo de Trabajo del Protocolo de SS es “contribuir a que los Estados Parte cuenten con herramientas útiles para realizar un diagnóstico de la situación de los derechos contenidos en el Protocolo, establecer los temas y las agendas pendientes a partir de un diálogo participativo con la sociedad civil, y formular estrategias para satisfacer progresivamente el programa de derechos contenido en el Protocolo. Se busca estimular en los Estados un proceso de evaluación y de medición de cumplimiento de derechos sociales que trascienda la idea de mero reporte, sino que se convierta en un instrumento útil para el diseño y evaluación permanente para las políticas públicas al interior de los Estados tendientes a asegurar el cumplimiento del conjunto de los derechos económicos, sociales y culturales”⁵⁶.

55. Grupo de Trabajo para el análisis de los informes nacionales previstos en el Protocolo de San Salvador, Indicadores de Progreso para medición de derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador, cit., párr. 19.

56. Grupo de Trabajo para el análisis de los informes nacionales previstos en el Protocolo de San Salvador, Indicadores de Progreso para medición de derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador, cit., párr. 9.

5.4. Utilización de los indicadores de derechos como herramienta de exigibilidad

Finalmente, así como la incorporación de los indicadores de derechos humanos como herramienta de gestión se plantea como un desafío para las agencias estatales, de igual modo su efectiva utilización por parte de organizaciones de afectados u organizaciones sociales de defensa de derechos humanos también presenta retos.

Como señalamos, la posibilidad de contar con información es un poderoso instrumento para tornar visibles situaciones de insatisfacción de derechos y el empoderamiento de las personas y grupos afectados y dirigir reclamos concretos a las autoridades públicas para su intervención. Para ello, la formación en el uso de indicadores o más ampliamente en herramientas metodológicas de medición por parte de las organizaciones de la sociedad civil se presenta como un componente relevante en las estrategias de incidencia por la vigencia de derechos económicos, sociales y culturales. En igual sentido, el trabajo interdisciplinario entre abogados y especialistas en políticas públicas, economía y otras áreas de las ciencias sociales también aparece como una tarea a profundizar.

Para concluir, así como es indispensable la existencia de mecanismos institucionales que permitan la efectiva exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales, de igual modo es imprescindible el fortalecimiento de la capacidad de las personas y grupos de hacer suyo el contenido de los derechos y de hacerlos valer en todos los ámbitos posibles, institucionales y extra-institucionales. Por ello, la apropiación de esta herramienta, como de otras, va en dirección a vigorizar su calidad de sujetos titulares de derechos.

Indicadores sociales y de derechos humanos

Por Simone Cecchini

En el año 2000, el informe anual del PNUD sobre el desarrollo humano –titulado “Derechos Humanos y Desarrollo Humano”– destacó que los indicadores sociales son un poderoso instrumento en la lucha por el desarrollo humano. Esto se da porque los indicadores muestran las discriminaciones de *facto* que existen en nuestras sociedades y también porque permiten hacer un seguimiento de la realización de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC)¹.

El objetivo de esta presentación es hacer una breve reseña conceptual y metodológica de los indicadores sociales y discutir su relación con los indicadores de derechos humanos (DDHH). Al respecto, cabe destacar que la relación entre indicadores sociales e indicadores de DDHH se enmarca en un debate más amplio, aquello que existe entre los que abogan por el enfoque de desarrollo –generalmente economistas– y los que abogan por el enfoque de derechos –generalmente juristas. Este es un diálogo que muchas veces se caracteriza por fuertes tensiones. Por ejemplo, una de las críticas más relevantes que hacen los economistas al enfoque de derechos es que un riesgo para las políticas públicas basadas en derechos es que se vuelvan demasiado rígidas y no dejen espacios de acción y flexibilidad para encontrar soluciones a los problemas del desarrollo. Sin embargo, más allá de los debates y las tensiones, debemos tener en cuenta que ambas visiones tienen como objetivo común aumentar el bienestar de las personas.

Asimismo, es importante mencionar algo que dijo el filósofo italiano Norberto Bobbio: que la lógica detrás de la existencia de los DDHH (a la educación, la salud, el trabajo) es eminentemente igualitaria². O sea, su lógica es de poner un número siempre mayor de personas en mejores condiciones respecto a los más aventajados y reducir las brechas entre ricos y pobres. Esto es particularmente relevante en una institución como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), donde hemos hecho de la igualdad el eje principal de las políticas de desarrollo.

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

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

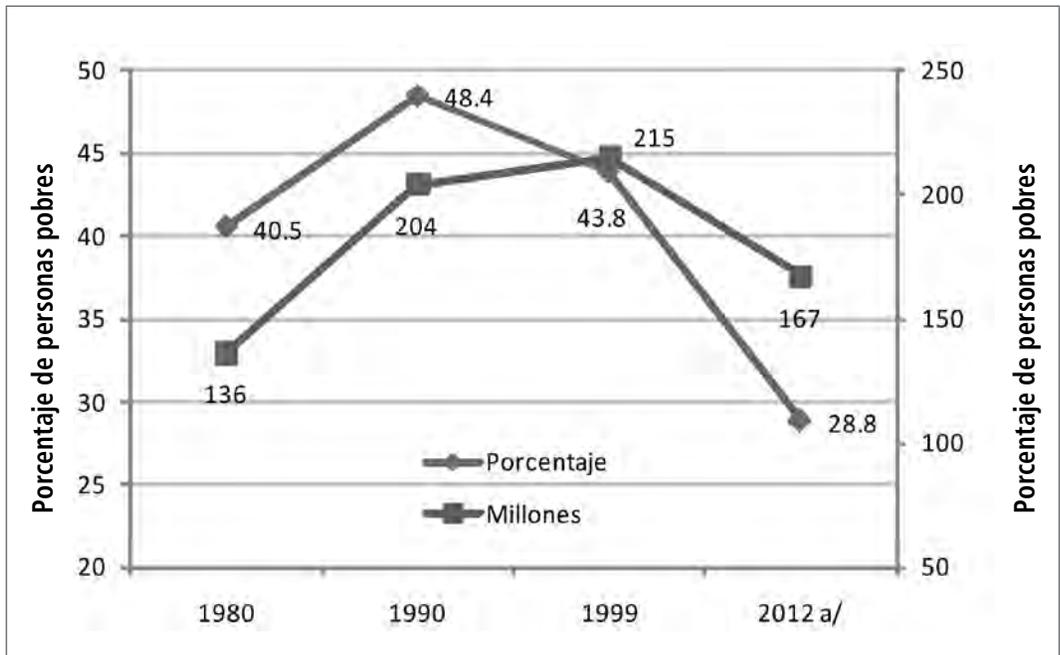
Pasando al tema de los indicadores sociales, queremos buscar responder a algunas preguntas esenciales. En primer lugar, ¿para qué sirven los indicadores? Los indicadores sociales nos sirven para dar respuestas a problemas sociales y tomar decisiones de política pública basadas en la evidencia empírica, lo que nos permite dar rendición de cuentas, hacer seguimiento y evaluación del desarrollo. Los indicadores sociales nos permiten también hacer una evaluación del progreso de los países hacia la realización de los DESC. En segundo lugar, ¿se puede mentir con estadísticas? Efectivamente es posible hacer un mal uso de las estadísticas o manipularlas a fines políticos, pero es más difícil que mentir sin estadísticas. En tercer lugar, ¿cómo ayudan los indicadores a tomar decisiones? Los indicadores permiten medir los niveles, la distribución y los cambios en el bienestar. También permiten identificar, describir y explicar las relaciones que existen entre distintas variables del bienestar social, lo que facilita el seguimiento y evaluación de políticas, programas y proyectos de desarrollo y reducción de la pobreza.

Respecto al seguimiento y la evaluación, es importante también hacer una pequeña aclaración terminológica. Pensemos, por ejemplo, en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), que tienen toda una serie de “objetivos”, “metas” e “indicadores”. ¿Cuál es la diferencia entre estos términos? Los objetivos –por ejemplo, reducir la mortalidad de los niños menores de cinco años– son los grandes fines que se desean alcanzar y que se expresan en términos cualitativos. Las metas tienen un carácter más concreto y cuantitativo, porque son los niveles cuantitativos que se desean alcanzar en un tiempo determinado. Por ejemplo, en relación con el gran objetivo de reducir la mortalidad en la niñez, en los ODM la meta concreta es reducir en dos terceras partes, entre 1990 y 2015, la muerte de niños menores de cinco años. Finalmente, los indicadores son las variables que se usan en las metas para medir el progreso hacia los objetivos. En este ejemplo el indicador es la tasa de mortalidad de los niños menores de cinco años.

Ahora bien, cuando vamos a hacer el seguimiento y la evaluación del desarrollo y de las políticas públicas, dependiendo del indicador que usemos, podemos llegar a conclusiones muy diferentes. A fines ilustrativo, podemos usar el ejemplo de la tendencia de la pobreza por ingresos en América Latina (véase figura 1). Si utilizamos como indicador el porcentaje de personas pobres (o “índice de recuento de la pobreza”), observamos que entre 1980 y 2012 la pobreza bajó. El índice de recuento de la pobreza es el indicador que generalmente utilizan los economistas y que se usa para el seguimiento de los ODM. En este caso el crecimiento poblacional es un dato exógeno y por lo tanto, según la población que tenemos en cada año, sabemos la proporción de personas que viven por debajo de la línea de pobreza. Pero podríamos también usar el indicador absoluto, que responde a la pregunta: ¿cuántas personas son pobres? En este caso, entre 1980 y 2012, observamos que –aunque bajó el porcentaje de pobres– subió el número de personas pobres debido al crecimiento poblacional.

Muchas veces las personas que trabajan en terreno, los trabajadores sociales, los que trabajan en las municipalidades dicen que la pobreza no está disminuyendo, sino que aumentando, porque sus servicios sociales tienen siempre más demanda. Llevando esto a indicadores, estas personas estarían monitoreando la pobreza con un indicador absoluto (el número de personas pobres), mientras que los economistas de los Ministerios de Finanzas en la capital están usando un indicador relativo (el porcentaje de personas pobres), que les podría estar señalando que la pobreza está bajando. Este ejemplo busca mostrar que a veces los diálogos y los desacuerdos que se dan sobre las tendencias de la pobreza pueden sustentarse en un distinto uso de indicadores sociales.

Figura 1. Pobreza en América Latina, porcentaje y millones de personas, 1980-2012

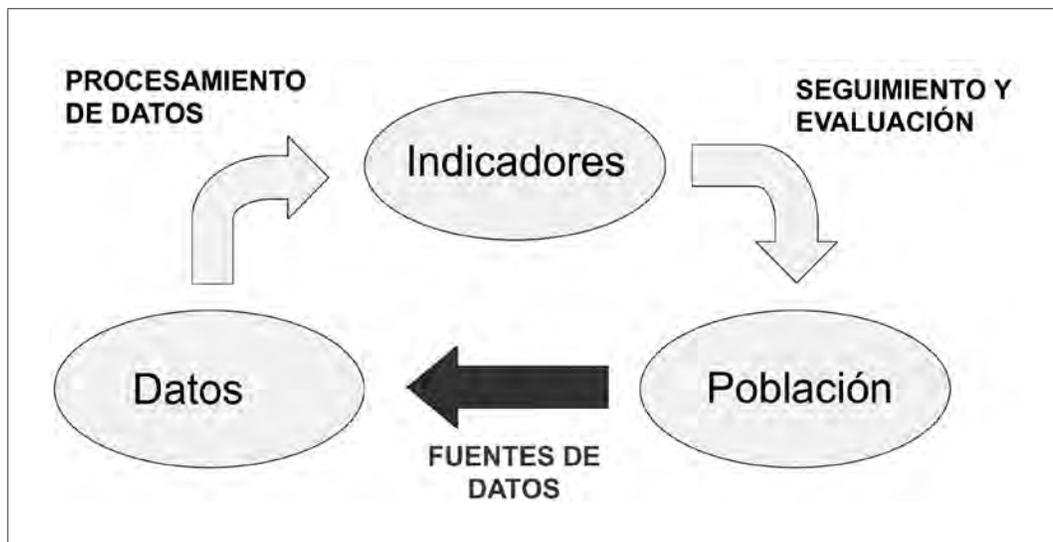


Fuente: Autor, sobre la base de CEPAL, Panorama social de América Latina 2012.

Nota: a/ datos para el año 2012 se refieren a proyecciones.

Otra pregunta esencial, es: ¿de dónde provienen los indicadores sociales? Los indicadores provienen de fuentes de datos como las encuestas de hogares, los censos de población y vivienda y los registros administrativos. Aplicando un cuestionario a una población que queremos observar, obtenemos una gran base de datos que procesamos y sobre la cual calculamos indicadores que nos permiten hacer un seguimiento a las condiciones de vida de la población (véase figura 2).

Figura 2. ¿Cómo se construyen los indicadores sociales?



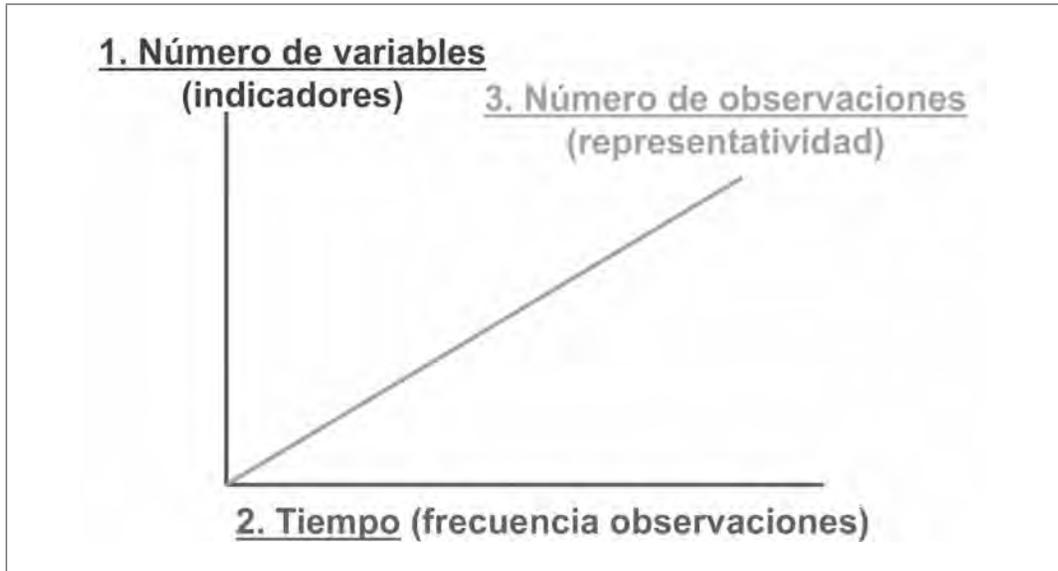
Fuente: Autor.

En nuestra región, los principales instrumentos que se utilizan para el seguimiento y la evaluación de las políticas públicas son la encuesta de hogares (por muestreo) y los censos. Hay programas continuos de encuestas de hogares que llevan adelante los Institutos Nacionales de Estadística (INE) como son las encuestas de empleo, las encuestas de gasto y presupuesto y las encuestas de condiciones de vida. También hay otro tipo de encuestas que no son continuas, como las encuesta de demografía y salud (DHS, *Demographic and Health Surveys*) o de uso del tiempo. Los censos también son encuestas, pero no por muestreo, ya que buscan cubrir el universo de la población. Finalmente, los países cuentan con registros administrativos, estadísticas vitales y registros de salud y educación.

Cada una de estas fuentes de datos tiene fortalezas y debilidades que debemos tener en mente y que pueden ser analizadas a lo largo de los tres ejes de la figura 3. El eje vertical se refiere al número de variables que se pueden recolectar mediante los cuestionarios y, en consecuencia, a la cantidad de indicadores que podemos producir mediante cada fuente. En esta dimensión, le va muy bien a las encuestas de hogares, que pueden tener módulos muy largos con muchas preguntas. A los censos les va menos bien porque tienen módulos más acotados, al tener que impartirlos a toda la población. El eje horizontal se refiere a la variable tiempo. Nuevamente, a las encuestas de hogares les va bastante bien, dado que se llevan a cabo cada año o dos. El censo es decenal, mientras que los registros administrativos se actualizan constantemente. Finalmente, el tercer eje es aquello sobre el número de observaciones que se recolectan con estas fuentes de datos —y que nos permiten tener cierto nivel de representatividad. En esta dimensión, los censos son muy fuertes porque son encuestas que se hacen

a toda la población. A las encuestas de hogares les va un poco peor, porque se trata de encuestas por muestro y, por lo tanto, no siempre permiten desagregar los datos para cada subgrupo de la población. Ninguna fuente de datos es por lo tanto óptima en las tres dimensiones.

Figura 3. Las fortalezas y debilidades de las fuentes de datos



Fuente: Adaptación de Brady, H., Censuses and Surveys: Still Useful for the Common Good? International Data Forum Conference, Beijing, China 5-7 June 2007.

El análisis de las fortalezas y debilidades de las fuentes de datos se conecta con un tema fundamental para poder incorporar la perspectiva de derechos humanos, que es aquello de la importancia de desagregar los indicadores sociales e ir más allá de los promedios, mostrando datos por sexo, etnia, ingreso y otras dimensiones. La importancia de la desagregación se debe a que bajo un enfoque de DDHH hay que considerar con particular urgencia las condiciones de vida de los grupos más vulnerables, según los principios de igualdad y no discriminación. Su relevancia se debe también a que América Latina es la más desigual del mundo y entonces si no desagregamos las estadísticas, no estamos analizando la realidad social de nuestra región. Sin embargo, hay que tomar en cuenta que según la fuente de datos que utilicemos no podremos desagregar todo los datos que quisiéramos, por sus respectivas limitaciones en términos de representatividad.

Cabe también destacar que indicador social no es sinónimo de indicador para el seguimiento de los DESC. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) de la Organización de los Estados Americanos (OEA) aclaró que desde una perspectiva de derechos humanos hay que complementar los indicadores sociales con otros datos referidos a los mecanismos institucionales y las políticas públicas

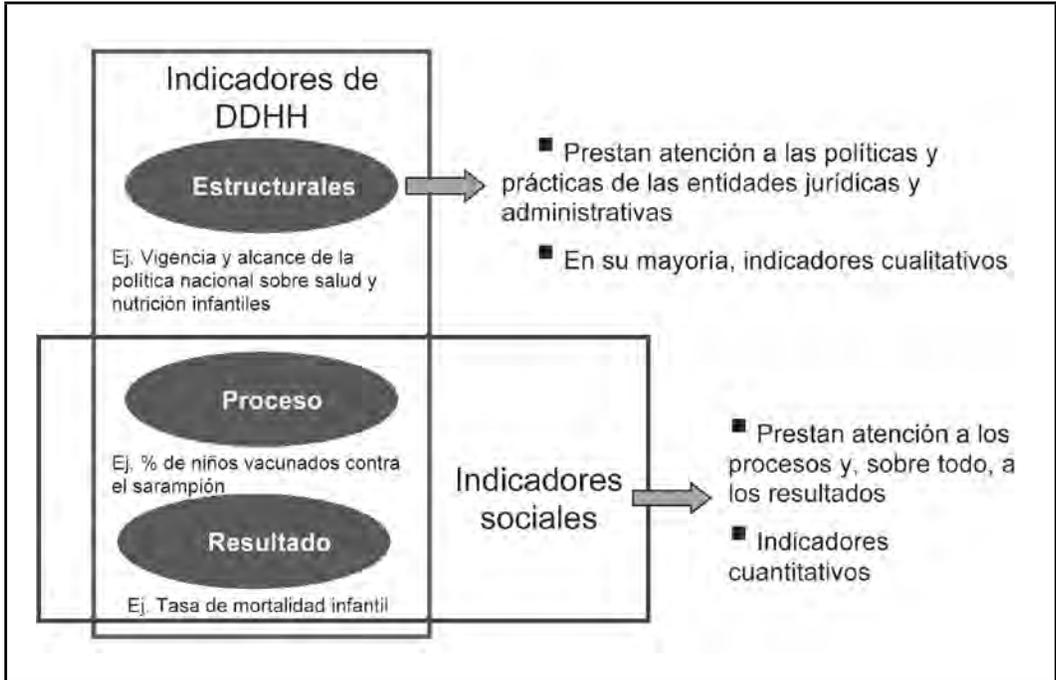
que permiten garantizar progresivamente la efectividad de los DESC, y a los recursos y capacidades con que cuenta la población para exigirlos³. También es relevante mencionar a Paul Hunt, que fue Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos (instancia que en 2006 fue reemplazada por el Consejo de Derechos Humanos) sobre el derecho de toda persona al disfrute del nivel más alto de salud física y mental y que hizo un gran trabajo sobre indicadores de derechos humanos, adoptado posteriormente por la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas (OACNUDH). Paul Hunt dijo que 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 humanos⁴. O sea, se trata de indicadores bien específicos, y no hay que confundir indicadores sociales con indicadores de derechos humanos.

En la figura 4 se muestra la tipología de indicadores de derechos humanos que propuso Paul Hunt –adoptada por ACNUDH y ampliamente difundida entre los expertos–, que descansa en tres tipos de indicadores: estructurales, de proceso y de resultado. Los indicadores estructurales son cualitativos, y ponen atención a las políticas y las prácticas de las entidades jurídicas y administrativas. Si pensamos en los derechos a la vida y a la salud, por ejemplo, un indicador estructural es el alcance de la política nacional sobre salud y nutrición infantil. Mientras los indicadores estructurales son propios del campo de los DDHH, los indicadores de proceso y de resultado –que son cuantitativos– son también ampliamente utilizados en el campo de los indicadores sociales. Un ejemplo de indicador de proceso es el porcentaje de niños vacunados contra el sarampión, mientras que la tasa de mortalidad infantil –que se relaciona muy directamente al derecho a la vida o a la salud– es un ejemplo de indicador de resultado. Por lo tanto, si bien en el ámbito de los indicadores sociales no hay indicadores estructurales, en cuanto a indicadores de proceso y de resultado hay profunda experiencia en el campo de los indicadores sociales.

3. Véase Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), 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.

4. Véase Naciones Unidas (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.

Figura 4. Tipología de indicadores de DDHH: diferencias y similitudes los indicadores sociales



Fuente: Autor.

Desde el campo de los derechos humanos hay muchas enseñanzas para quienes trabajan en las estadísticas sociales. En primero lugar, dado que todos los DESC están interrelacionados, nos obligan a tener una mirada integral, tanto del desarrollo como del conjunto de los indicadores. Por ejemplo, los ODM nos proveen un gran listado de indicadores que muchas veces terminan siendo analizados por separado. Lo que la perspectiva de derechos nos empuja a hacer, es analizar estos indicadores en conjunto y así desentrañar las relaciones que existen entre distintas dimensiones del desarrollo, como por ejemplo entre educación y salud, entre medio ambiente y salud, o entre trabajo y educación.

En segundo lugar, distintas recomendaciones provenientes del campo de los derechos humanos han empujado a los expertos de estadísticas sociales a trabajar con mayor profundidad en ámbitos en los cuales había muy poca experiencia. A lo largo de este seminario, hemos visto ejemplos de definición de indicadores en el ámbito jurídico, pero hay también otros temas como la discapacidad o la violencia intrafamiliar, donde ha sido gracias al empuje del enfoque de derechos que crecientemente las estadísticas sociales están contribuyendo mediante el desarrollo de instrumentos de recolección de datos y de metodologías de análisis.

Asimismo, desde el enfoque de derechos, se suele hacer particular énfasis en la participación ciudadana, tema frecuentemente olvidado en el campo de la estadística, que es considerada como territorio propio de los técnicos. Sin embargo, la participación ciudadana es fundamental para fortalecer las estadísticas sociales, lo que podemos ver tanto en el caso de las estadísticas de género como en el caso de las estadísticas sobre los pueblos indígenas. En el caso de las estadísticas de género, es evidente que hay que ir más allá de la provisión de estadísticas desagregadas por sexo. También hay que considerar la perspectiva de género en todo el proceso de diseño de cuestionarios y en la recolección de datos, dado que por ejemplo quién y cómo va a hacer las preguntas tiene un impacto sobre los resultados. Asimismo, los pueblos indígenas deben participar en la elaboración de los cuestionarios e instrumentos estadísticos que recolectan y proveen información sobre esas poblaciones.

Finalmente, otro gran aprendizaje desde el campo de los derechos humanos es sobre la importancia de la mirada cualitativa para el análisis del desarrollo. No es posible limitarse a lo cuantitativo, y hoy día quienes hagan análisis serios de la sociedad saben que tienen que unir lo cuantitativo con lo cualitativo –que puede consistir en estudios participativos o encuestas de opinión pública tipo Latinobarómetro. Este camino ha sido seguido por la CEPAL, como puede observarse en las ediciones anuales del Panorama Social de América Latina.

Para concluir, quisiera recalcar algunos puntos clave. En primer lugar, la relación entre indicadores sociales e indicadores de derechos humanos se enmarca dentro del gran debate que existe entre el enfoque de derecho y el de desarrollo. En segundo lugar, tanto para monitorear la política social como para monitorear la realización de los DESC, tenemos que tener presente ambas perspectivas: la cualitativa y la cuantitativa. Tercero, en la producción de estadísticas tenemos siempre que ir más allá de los promedios y enfocarnos en los distintos grupos sociales. Cuarto, podemos notar que a lo largo de este seminario hemos visto extensas listas de indicadores de derechos humanos propuestas por países y organismos internacionales, las que implican grandes cargas de producción y recolección de información sobre los INE. Por lo tanto, mi mensaje final es que tenemos que aprovechar al máximo la información existente en los sistemas nacionales de estadística y trabajar en estrecha colaboración con los INE que, en última instancia, nos ayudarán a proveer esta información.

Derechos de la infancia. Enfoque, indicadores y perspectivas

Por María Nieves Rico

La ratificación de instrumentos internacionales de derechos humanos implica para los Estados asumir obligaciones que deben cumplir a través de la implementación de políticas públicas y de la adecuación de su legislación nacional. De este modo, los Estados se comprometen a incorporar un enfoque de derechos humanos en el diseño y ejecución de las políticas, programas y proyectos, así como a respetar, proteger y garantizar un conjunto amplio de derechos económicos, sociales y culturales (DESC). Asimismo, y de acuerdo a la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) se comprometen a reconocer a los niños, niñas y adolescentes como legítimos titulares y sujetos de derecho.

La mayoría de los países de América Latina y el Caribe han hecho cambios en su legislación para proteger mejor y de manera integral los derechos de la infancia (Morlachetti, 2013), sin embargo, aún está pendiente el desarrollo de indicadores para medir el cumplimiento de las obligaciones estatales y hacer seguimiento de las políticas de infancia considerando los principios de universalidad, indivisibilidad, e interdependencia de los derechos humanos, así como el compromiso de asignarles el máximo de los recursos disponibles para lograr progresivamente su plena efectividad. "Para la medición del cumplimiento de los derechos de niños, niñas y adolescentes, aún no se ha desarrollado un conjunto o sistemas de indicadores específicos de verificación de cumplimiento de los derechos sociales para la infancia" (Pautassi y Royo, 2012,pág.19).

En esta presentación se aborda al inicio la Convención sobre los Derechos del Niño que guía el enfoque de derechos adoptado para la construcción de indicadores de DESC para la infancia. Luego, compartiré dos experiencias relacionadas con la medición de derechos de niños, niñas y adolescentes (NNA) llevadas a cabo en la CEPAL. La primera, con mayor desarrollo, se refiere a la medición de la pobreza infantil con un enfoque de derechos y una perspectiva multidimensional de la pobreza. La segunda, es un ejercicio de construcción de indicadores de derechos culturales para la infancia, que a partir del análisis de las encuestas del uso del tiempo abre de manera innovadora nuevas perspectivas de análisis y de políticas.

La Convención sobre los Derechos del Niño

La CDN es el instrumento de derechos humanos que constituye un hito en el cambio de paradigma hacia la concepción de los niños, las niñas y los adolescentes como sujetos de derechos. Esta Convención que entró en vigencia el año 1989, está firmada y ratificada por toda la región, lo que implica que es jurídicamente obligatoria para nuestros países. La CDN se guía por cuatro principios básicos: a) el interés superior del niño; b) el principio de no discriminación e igualdad que conlleva que cualquier negación o exclusión por motivos de raza, pertenencia étnica, género o nacionalidad es inaceptable; c) el derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo; y d) el respeto a sus opiniones, lo que implica establecer la ciudadanía activa de los NNA.

Los derechos consagrados en la CDN impulsan un único marco jurídico, programático y de política, que a su vez se integra a un corpus mayor de instrumentos de derechos humanos como la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), entre otros tratados que también afectan directamente a la infancia. A partir de ello, y dentro del enfoque general de derechos humanos los criterios de universalidad, indivisibilidad e integralidad, junto con los de irrenunciabilidad, progresividad y exigibilidad deberían estar presentes en el modo de analizar y evaluar las políticas públicas dirigidas hacia la infancia así como en el establecimiento de la concepción de los NNA como sujetos de derechos.

En este sentido, la Convención se constituye en un factor crucial para establecer un enfoque de derechos en las políticas públicas de infancia, y profundizar el cambio de paradigma, que ya se ha iniciado en la región y que se puede resumir en los siguientes puntos:

- De tratar al NNA como un “menor” (vinculado al concepto de algo que es menos, que carece, que le falta) se pasa a considerarlo un ciudadano.
- De concebir al NNA como objeto de tutela, control y asistencialismo por parte del Estado se transita a su legitimación jurídica como sujeto titular de derechos.
- De ser los NNA “partes inconclusas” o “fragmentos incompletos” de humanidad pasan a ser considerados como seres íntegros, un todo integral y sistémico, en el cual ser portador de derechos interpela permanentemente a las políticas y los debates en torno a los derechos humanos.
- La restringida preocupación por los NNA en situación de vulnerabilidad se traslada a una preocupación más amplia y comprensiva centrada en la protección integral de la infancia que implica cambios muy importantes en las legislaciones de los países con consecuencias en las políticas públicas.

- El Estado también asume un nuevo rol en la medida que pasa de ser un agente asistencial a un garante y responsable del ejercicio pleno de los derechos de los niños, independientemente del costo de los programas según se expresa en el artículo cuatro de la CDN donde se explicita que en lo que respecta a los DESC los Estados Parte adoptarán medidas hasta el máximo de los recursos de que dispongan.
- Los NNA pasan de ser objetos pasivos de programas y políticas a sujetos con voz, con opiniones y con capacidades. De este modo, dejan de ser considerados como propiedad de los padres y de las instituciones o del Estado.
- Las políticas dejan de mirar a la infancia y a la inversión pública en ese período con la evaluación economicista e instrumental vinculada a su potencial tasa de retorno en el futuro, para constituirse en mecanismos para garantizar derechos.

Lo anterior implica un cuestionamiento y una revisión a las políticas en el sentido de que la infancia ya no debe ser vista como un periodo sin, o con escaso, valor, que es solo un momento preparatorio de la adultez, sino como una etapa válida en sí misma con el derecho a ser experimentada de manera integral y plena en el momento actual. En otras palabras, la infancia es el presente de sujetos plenos de derechos. Como dijo Gabriela Mistral: "El futuro de los niños es siempre hoy. Mañana será tarde".

Es así que los esfuerzos deberían centrarse en dejar de mirar a los niños, niñas y adolescentes desde el sesgo de la apreciación adulta. Aplicar un enfoque de derechos requiere analizar más allá de los promedios que informan sobre la población como un todo homogéneo puesto que los NNA suelen quedar subsumidos e invisibilizados en ellos, los que además no reflejan la realidad de las relaciones de poder presentes entre los niños y la población adulta. De igual modo, un enfoque de derechos conlleva dejar de considerar a la edad como una simple variable a desagregar.

El bienestar infantil debe ser concebido desde la particularidad de niños, niñas y adolescentes. El interrogante que cobra sentido es ¿cuáles atributos son necesarios para otorgar bienestar y calidad de vida a la infancia? y en consecuencia, ¿de qué manera hay que operacionalizar el bienestar infantil? Generalmente se han utilizado indicadores sociales vinculados a realidades objetivas posibles de cuantificar. No obstante, es importante acompañar la información de carácter cuantitativo con señales cualitativas de progreso y con apreciaciones subjetivas a partir de preguntar a los propios niños qué consideran ellos como su bienestar, cómo lo identifican y cuál es el nivel de satisfacción que tienen sobre su vida, su cotidianidad y sobre los servicios que les proporciona el Estado. Esto constituiría un aporte al momento de impulsar y ejecutar políticas públicas que tengan la capacidad de incorporar la participación y la voz de la ciudadanía. De manera particular sería un paso adelante en la medida que generalmente en el diseño de políticas, aún las que los afectan directamente, se suele desestimar la posibilidad de preguntar o consultar a los NNA sobre sus pensamientos, sentimientos y percepciones

por considerarlos poco fiables, influenciables y transitorias. Aplicar un enfoque de derechos implica cuestionar y modificar esta posición.

Pobreza infantil por privaciones múltiples y falta de ejercicio de derechos

El artículo 27 de la Convención de los Derechos del Niño dice que los Estados parte reconocen el derecho de todo niño a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social. Dicho artículo permite afrontar la pobreza como una violación de DDHH. Por su parte, UNICEF sostiene que, “los niños y las niñas que viven en la pobreza sufren de la carencia o la privación de recursos materiales, espirituales y emocionales necesarios para sobrevivir, desarrollarse y prosperar, lo que les impide a los niños, las niñas y adolescentes disfrutar sus derechos, alcanzar su pleno potencial o participar como miembros plenos y en pie de igualdad en la sociedad” (UNICEF, 2005, pág.18)

En este contexto, al inicio de nuestro trabajo de medición de la pobreza infantil en América Latina y el Caribe, les preguntamos, de modo referencial, a algunos niños y niñas qué consideraban que era la pobreza. Ellos manifestaron mediante dibujos y frases cómo se concretiza la pobreza en sus vidas, y esta información nos permitió corroborar la validez de medir la pobreza desde una perspectiva multidimensional y así ampliar los márgenes de los análisis tradicionales.

“no tener dinero para el doctor” (11 años)

“que en mi familia no hay para desayunar” (7 años);



Fuente: CEPAL y UNICEF) (2010) “La pobreza infantil: un desafío prioritario”, Boletín Desafíos, Santiago de Chile.

Los aspectos conceptuales e ideológicos, derivados de un **enfoque de derechos**, que guiaron la metodología implicaron un enriquecedor debate al interior del equipo de investigación con consecuencias sobre las distintas decisiones que se adoptaron en relación a los indicadores de pobreza y su análisis, y la identificación de los niños, niñas y adolescentes pobres. En primer lugar, se realizó una distinción entre **pobreza infantil por privaciones múltiples** que implica vulneración de derechos económicos y sociales, medidos a través de indicadores en dimensiones como educación, nutrición, condiciones materiales de la vivienda, agua potable, saneamiento e información, y los niños, niñas y adolescentes que son considerados pobres porque viven en hogares que se encuentran bajo la línea de pobreza. Esto último responde a la medida más tradicional y extendida de pobreza en la región, a partir del método monetario y del cálculo del costo de la canasta de satisfacción de necesidades básicas, pero que por ser una aproximación basada en el ingreso del hogar, expresado en términos per cápita, no da cuenta cabal de las características de la pobreza en la infancia, su severidad y el compromiso de su bienestar actual y futuro. Sin embargo, se adoptó la decisión de medir la situación de pobreza en la infancia con las dos metodologías de modo de hacerlas dialogar y no perder referentes analíticos usuales en América Latina.

La necesaria **pertinencia sociocultural del ejercicio de los derechos** llevó a adaptar para América Latina la metodología desarrollada por UNICEF, la London School of Economics y la Universidad de Bristol que se había aplicado a nivel mundial (UNICEF, 2005). Esto se expresó en la determinación de los umbrales establecidos para identificar cuando un niño, niña o adolescente se encontraba en situación de pobreza infantil extrema y cuando en situación de pobreza infantil moderada (Cuadro 1). En este esfuerzo se tuvo presente que los indicadores y los dos umbrales fueran posibles de calcular a partir de fuentes de datos disponibles que permiten la comparación regional: Encuestas de Hogares, Censos de Población y Vivienda, Encuestas de Demografía y Salud (DHS) y Encuestas de Indicadores Múltiples por Conglomerado (MICS).

El **carácter universal de los derechos** puso algunas condiciones a las decisiones metodológicas respecto a la forma en que se tenía que medir la pobreza en los distintos grupos de NNA. Por ejemplo, se valoró el derecho o su privación de la misma manera en todos los niveles nacionales, ya sean rurales o urbanos independientemente de la accesibilidad, los servicios públicos y sus costos en uno u otro ámbito.

Cuadro 1. Definición de indicadores y umbrales severo y moderado de privación entre los niños

Niveles de Privación Dimensiones e Indicadores de Privación	Moderada (no se presenta excluyendo el umbral severo)	Severa / grave	Unidad de análisis a la que se mide y a la que se aplica el indicador	Artículo violado de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño
Nutrición * Relación peso / edad Relación talla / edad	(Desnutrición global y crónica) Insuficiencia ponderal moderada-grave o baja talla para la edad moderada grave: menos de -2 desviaciones estándar respecto del patrón de referencia	Insuficiencia ponderal grave o baja talla grave: menos de -3 desviaciones estándar respecto del patrón de referencia	Niños de 0 a 4 años de edad	24 (2) (c) Salud
Saneamiento (1) Acceso a agua potable según: Origen Suministro Tiempo de acceso (si está disponible)	a) Origen del agua: por pozo o noria c) Suministro de agua: fuera de la vivienda y fuera del predio (por ejemplo, pilones públicos, camiones aljibe u otros)	a) Origen inseguro del agua: fuentes naturales de agua (ríos, vertientes). b) En el caso de la disponibilidad de algún indicador de tiempo de acceso a la fuente de agua, 15 minutos o más	Vivienda. Niños y adolescentes de 0 a 17 años de edad	24 (2) (e) Salud
Saneamiento (2) Conexión a sistema de alcantarillado (eliminación de excretas)	Sin conexión a alcantarillado (por ejemplo, pozos negros) o acceso fuera de la vivienda y predio	Sin servicio de eliminación de excretas (por ejemplo, directo al río)	Vivienda. Niños y adolescentes de 0 a 17 años de edad	24 (2) (c) Salud

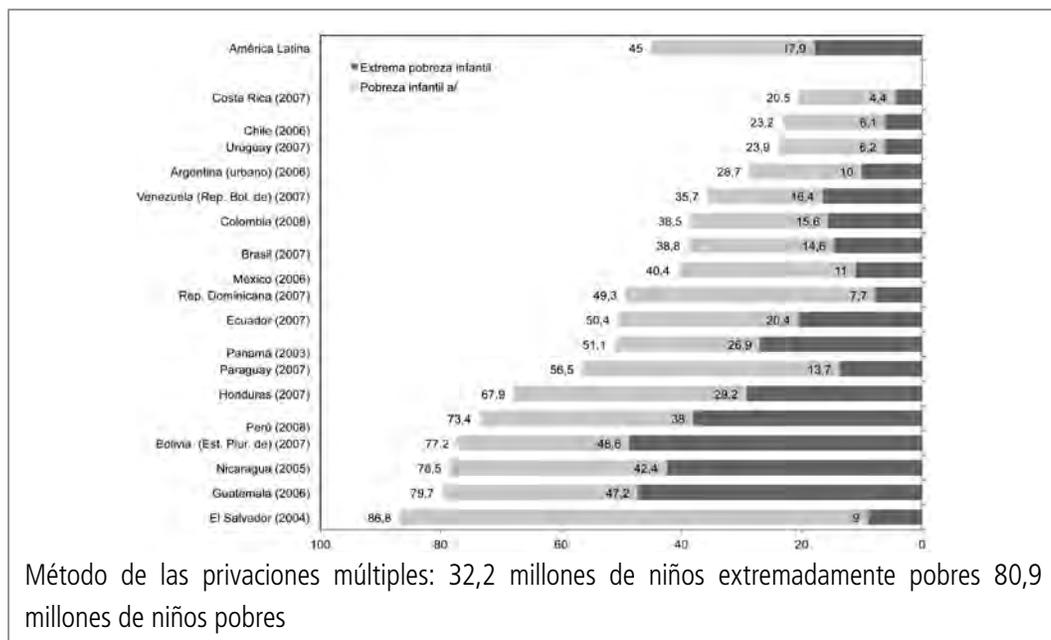
Vivienda Razón de personas por dormitorio o pieza Material del piso Material de los muros Material del techo	Hacinamiento: 3 o más personas por dormitorio/ pieza (excluye baño y cocina), piso de tierra, materiales de construcción inseguros (muros o techos de barro o materiales similares)	Hacinamiento: 5 o más personas por dormitorio/ pieza, viviendas transitorias (carpas y similares), muros o techos fabricados con materiales de desechos	Vivienda. Niños y adolescentes de 0 a 17 años de edad	27 (3) Estándar de vida
Educación Asistencia escolar y número de años de estudio completados	Niños y adolescentes que habiendo asistido a la escuela, hicieron abandono de ella antes de completar la enseñanza secundaria	Niños y adolescentes que no han asistido nunca a la escuela	Niños desde 7 u 8 años hasta 17	28 (1) (a) y (b) Educación
Información Acceso a electricidad, tenencia de radio, televisión o teléfono	Sin acceso en la vivienda a electricidad, a teléfono (fijo o móvil), a radio/ televisión, (al menos dos componentes no disponibles)	Sin acceso en la vivienda a electricidad, teléfono (fijo o móvil), radio/ televisión (simultáneamente)	Hogar. Niños y adolescentes de 0 a 17 años de edad	13/17 Información

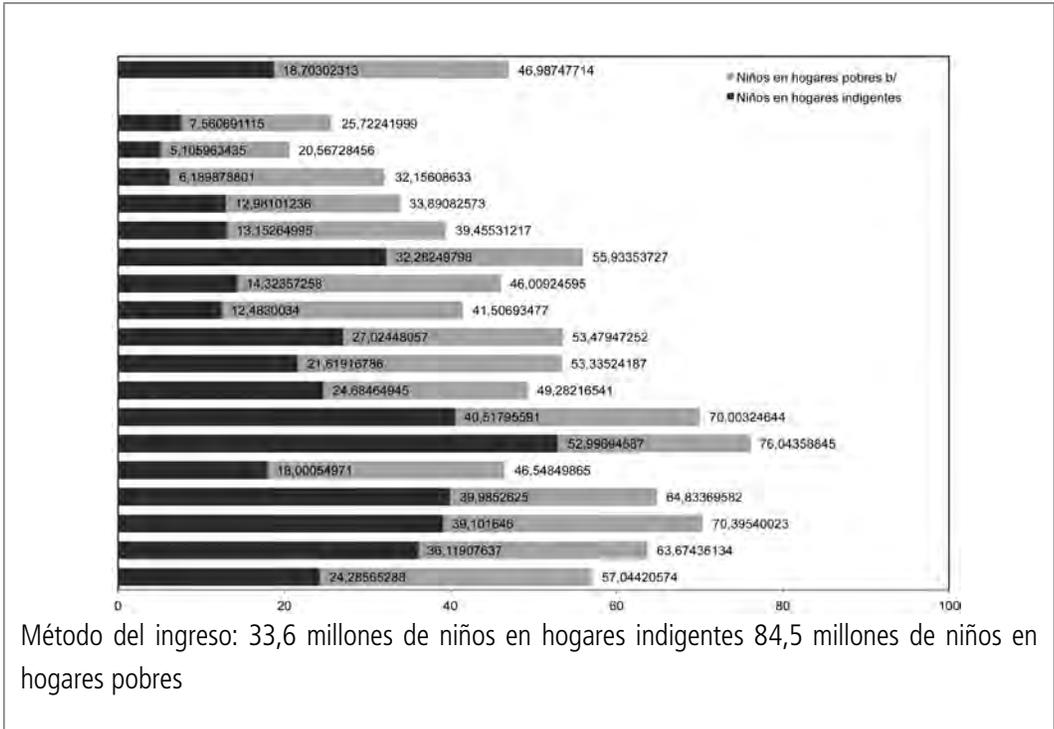
Fuente: : Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)-TACRO, sobre la base de David Gordon y otros, Child Poverty in the Developing World, Bristol, The Policy Press, 2003a. En Rico, María Nieves; Delamónica, Enrique (coord.) (2010) "Pobreza infantil en América Latina y el Caribe", CEPAL, UNICEF. Santiago, Chile.

La **indivisibilidad e interdependencia de los derechos** junto a la no priorización de ellos ya que ninguno tiene mayor ponderación que otro, condujo a determinar que un niño se consideraba en situación de pobreza infantil cuando se ve privado al menos en una de las dimensiones consideradas. En otras palabras, cada privación es un indicador de pobreza ya que viola o impide cumplir al menos un derecho. Esto implicó una serie de complicaciones desde el punto de vista técnico, y alejarnos de otras metodologías ya probadas, lo que constituyó un desafío importante para el análisis de la información.

Los resultados de las mediciones dan cuenta de magnitudes de pobreza infantil muy significativas e indican que las políticas y los programas para combatirla son una necesidad impostergable de resolver para América Latina y el Caribe. Si bien la situación es diversa país por país en cuanto a la magnitud y la incidencia de la pobreza que afecta a los NNA (Gráfico 1), en torno al año 2008, casi la mitad de los niños y niñas de la región son pobres, ya sea en forma moderada o extrema; la pobreza infantil afecta a casi 81 millones de niños menores de 18 años. Entre ellos, uno de cada cinco niños de la región es extremadamente pobre, y este flagelo afecta a más de 32 millones de NNA, y uno de cada tres niños en situación de pobreza extrema se ve atropellado gravemente en más de un derecho fundamental. Desde la perspectiva de los ingresos, 33,6 millones de NNA viven en hogares indigentes, y 84,5 millones de NNA viven en hogares que se encuentran bajo la línea de pobreza. Es así como aplicar el enfoque de derechos a ambas formas de medir la pobreza de forma complementaria genera un impacto tanto en el diagnóstico como en la formulación de políticas.

Gráficos 1: Pobreza infantil multidimensional y NNA viviendo en hogares pobres. América Latina



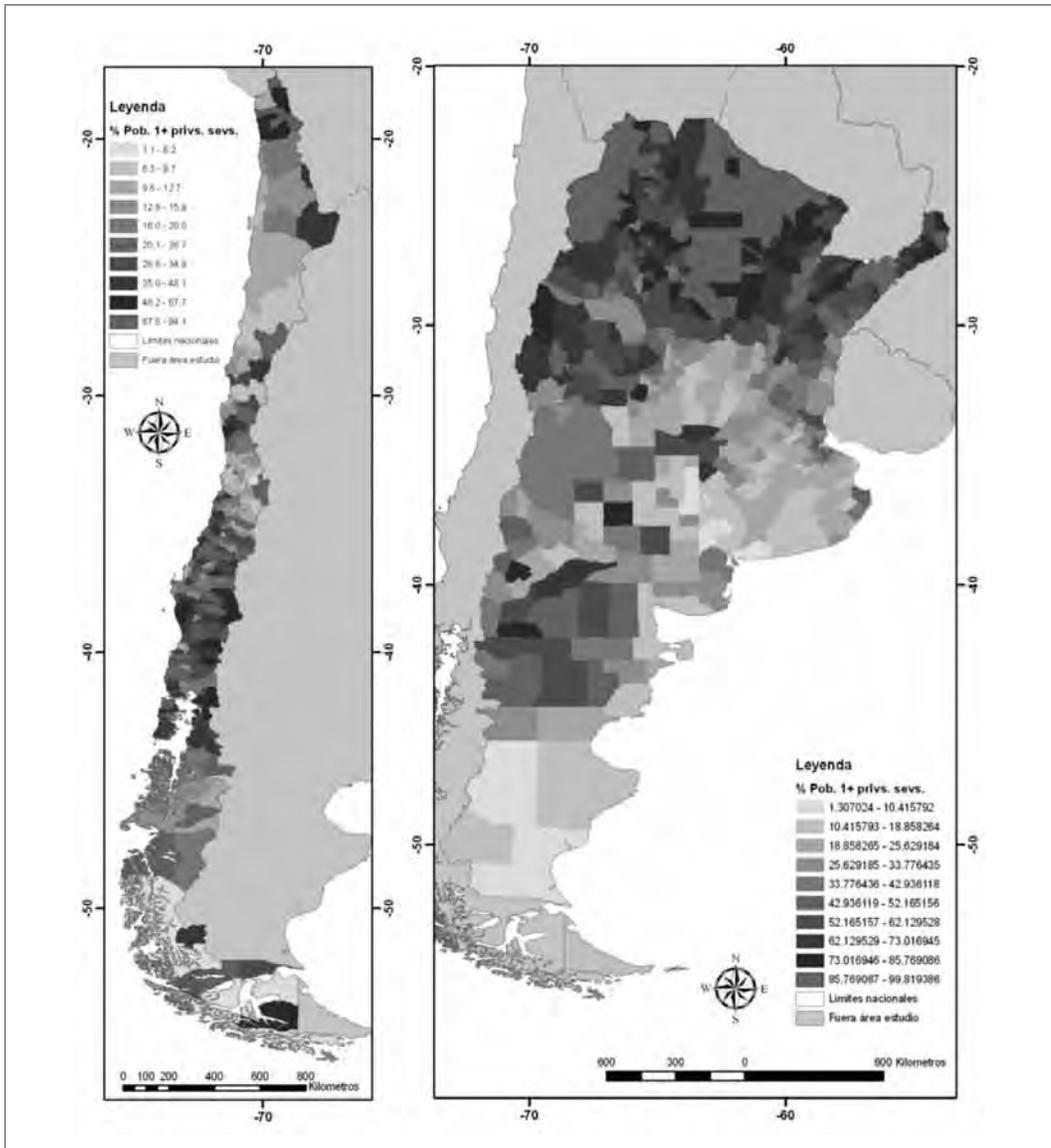


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y (UNICEF) (2010) "Pobreza infantil en América Latina y el Caribe".

Conocer la **expresión territorial del ejercicio de derechos** de la población infantil es importante también para la adopción de decisiones en materia de inversión pública para superar la pobreza teniendo en consideración el ámbito local y las brechas territoriales existentes. Asimismo permite hacer un seguimiento subnacional al cumplimiento de los derechos de la infancia en cada país y las desigualdades que afectan a los NNA. En el contexto de la investigación realizada, con información proveniente de los censos de hogares de la ronda del 2000 y del 2010 se analizó la distribución espacial de las privaciones y la pobreza infantil. Un ejemplo de ello son los mapas de Chile y Argentina que se presentan a continuación, donde se observa la ubicación y concentración de la población infantil que se encuentra en situación de privación severa de al menos un derecho en esos dos países.

Gráfico 2: Expresión territorial de la pobreza infantil (Chile y Argentina, censos ronda del 2000)

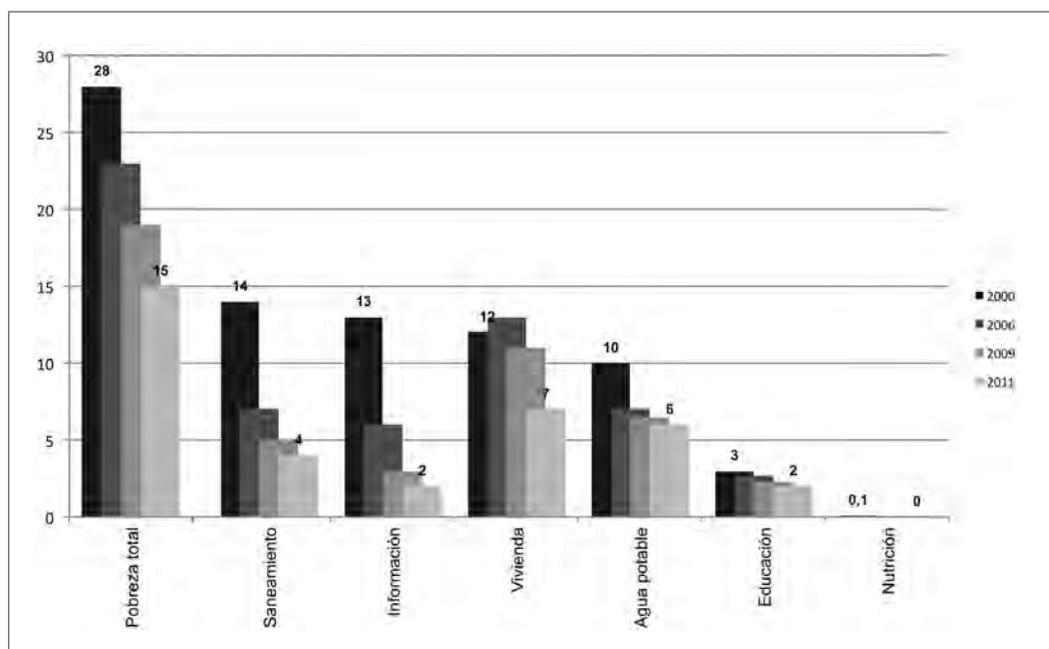
Porcentaje de población menor de 18 años con 1 o más privaciones severas. Argentina y Chile, divisiones administrativas menores, circa 2000



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2009) "Pobreza infantil, desigualdad y ciudadanía. Iniciativa CEPAL/UNICEF en América Latina y el Caribe. Documento Síntesis: Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay. Santiago de Chile.

La **progresividad en el cumplimiento de los derechos**, se analizó a partir de la medición 2.000 – 2010 de los indicadores y su comportamiento en esa década en cada uno de los países, pudiendo observarse en toda la región un mejoramiento pero de manera heterogénea en cuanto a las dimensiones en que más se avanzó o aquellas donde los déficits se mantuvieron o incluso se incrementaron. De todas maneras, es posible afirmar que son las dimensiones de vivienda y agua potable las que de forma más recurrente se encuentran en esta situación, tal como se puede observar en el caso de Chile (Gráfico 2).

Gráfico 3: Chile 2000-2011: Evolución de la pobreza infantil total y de las privaciones (en porcentajes)



Fuente: Comisión Económica Para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de la encuesta CASEN.

Tiempo para vivir la infancia, un derecho cultural a monitorear¹

Dentro de los indicadores de DESC se evidencia un menor desarrollo en materia de Derechos Culturales. Estos derechos suelen calificarse de “categoría subdesarrollada” de derechos humanos o los “parientes pobres” de otros derechos (Symonides, 1991). Esta situación se agudiza en el caso de los NNA. La pregunta es ¿por qué se descuidan? Probablemente por su dificultad de medición.

En la Convención de Derechos del Niño se sostiene que “Los Estados Partes reconocen el derecho del niño al descanso y el esparcimiento, al juego y a las actividades recreativas propias de su edad y participar libremente en la vida cultural y en las artes” (CDN, artículo 31).

Con este artículo de la CDN como marco, se desarrolló un *conjunto de indicadores de derechos culturales* para los niños, niñas y adolescentes que se aglutinaron en el concepto–*dimensión* “tiempo para vivir la infancia”. La fuente de información fueron las encuestas de uso del tiempo, de surgimiento reciente, y que han sido explotadas fundamentalmente para analizar desde una perspectiva de género el tiempo que destinan las personas, varones y mujeres preferentemente adultos, cotidianamente a actividades no remuneradas de trabajo doméstico y de cuidado, y al trabajo remunerado en el mercado. Pero no han sido hasta el momento lo suficientemente explotadas para el caso de las actividades que realizan los niños, niñas y adolescentes, e incluso en muchas encuestas no son considerados, sobre todo los más pequeños.

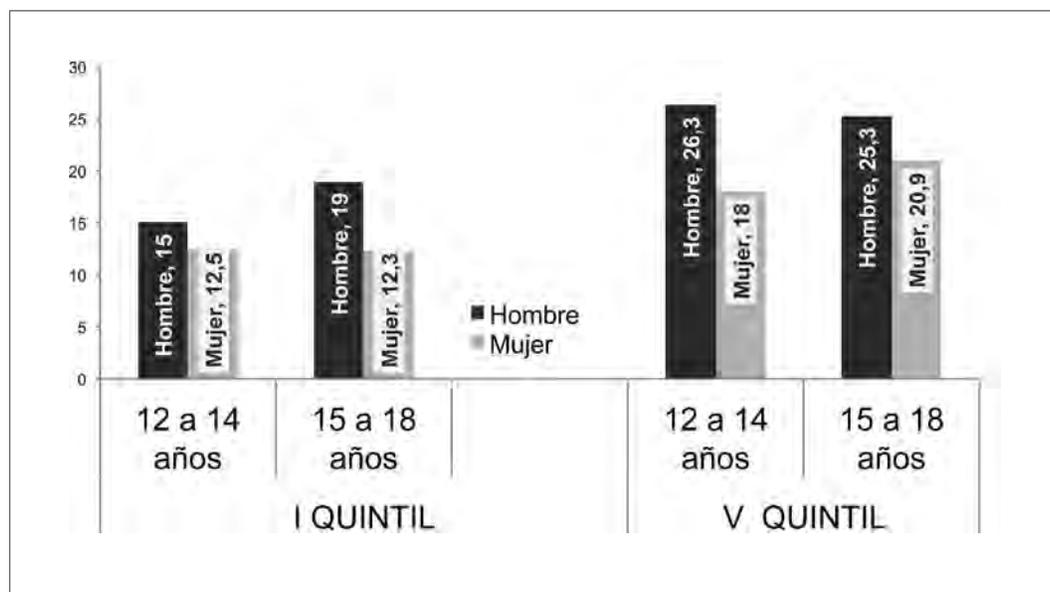
El objetivo fue corroborar la capacidad que tienen las y los adolescentes de ejercer el derecho cultural a vivir como tales a través del tiempo que disponen para realizar actividades lúdicas, de esparcimiento, ocio, entretención, socialización con otros y aprendizajes informales, Para efectos del análisis y a partir de la información disponible, las actividades que se registraron se agruparon en las siguientes áreas: 1) actividades culturales extraescolares, tales como leer, realizar actividades artísticas y asistir a talleres de capacitación; 2) actividades ligadas al uso de tecnologías: ver televisión solo o acompañado, navegar y jugar en internet, chatear y enviar mensajes de texto.; 3) actividad física como practicar deportes y asistir al gimnasio o clases de baile.

La Encuesta Nacional de Uso del Tiempo de Perú aplicada el año 2010 por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) y el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, contempló a personas de 12 y más años de edad residentes en viviendas particulares del área urbana y rural, lo que permite hacer un análisis del “tiempo destinado a vivir la infancia” en adolescentes entre 12 y 18 años de

1. La autora agradece los aportes de Vivian Milosavljevic y Natalia Yáñez en el procesamiento y análisis de la información que se presenta.

edad. Para ello, se determinó el promedio semanal de horas que destinan los y las adolescentes a las actividades indicadas anteriormente, y se comparó para buscar los aspectos comunes y aquellas diferencias y desigualdades de género y de ingresos de los hogares a los que pertenecen. Una primera constatación fue que los varones en relación a las mujeres, y los adolescentes de ambos sexos con mayores recursos tienen en promedio más tiempo libre para ejercer su derecho al esparcimiento (Gráfico 3).

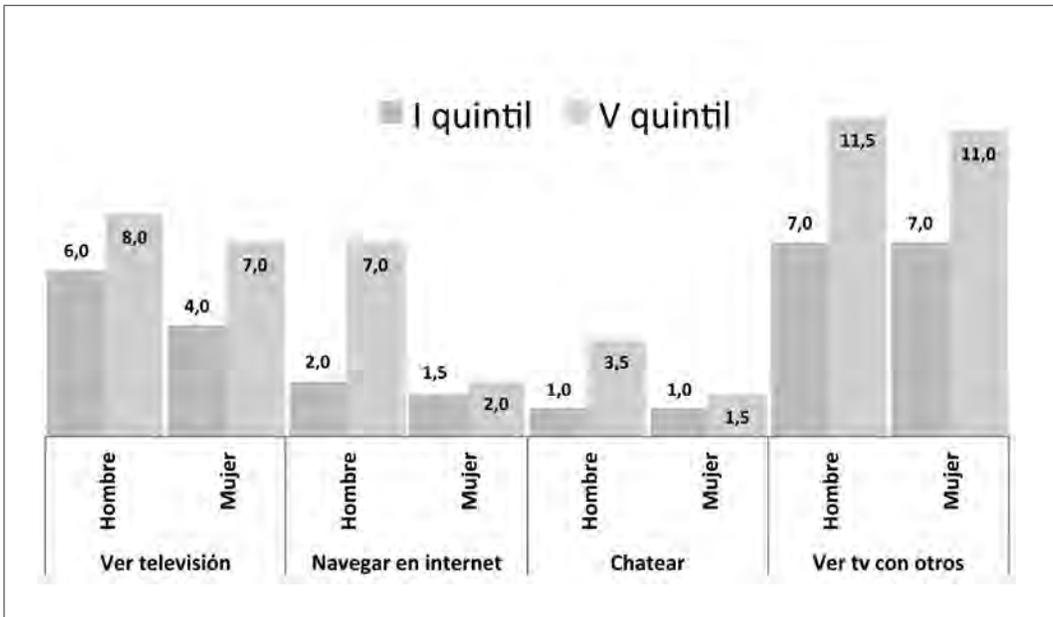
Gráfico 4: Perú 2010: Horas semanales destinadas por adolescentes entre 12 y 18 años a actividades de tiempo libre, según sexo, grupo etario y quintil de ingresos del hogar



Fuente: Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de la Encuesta Nacional de Uso del Tiempo, Perú 2010.

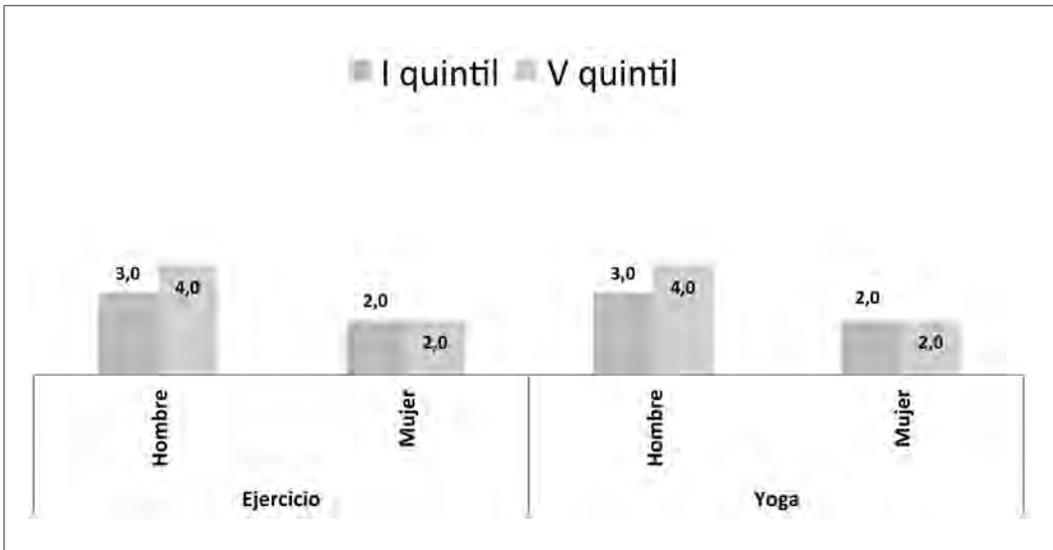
Los varones adolescentes transitan en su tiempo libre entre el ejercicio físico y la pantalla. Para ambos sexos, ver televisión ya sea solos o con otras personas ocupa el número mayor de horas destinadas a la recreación aunque con diferencias considerables según los ingresos de los hogares puesto que el quinto quintil destina casi 4 horas más que el primer quintil (los más pobres) en estar frente a un televisor. Como contraparte, los y las adolescentes del primer quintil destinan 4 horas más a tener actividades físicas no deportivas (gimnasia, baile, juego libre). Las niñas presentan más horas destinadas al trabajo doméstico al interior de los hogares y al estudio, lo que indudablemente limita sus posibilidades de destinar tiempo a la recreación, pero cuando lo hacen se inclinan más que los varones a la lectura, actividades artísticas y a concurrir a talleres de capacitación. Esto es particularmente notable en aquellas que pertenecen a hogares con mayores ingresos.

Gráfico 5: Perú 2010: Horas semanales dedicadas por niños de 12 a 14 años a uso de tecnología por sexo y quintiles de ingreso



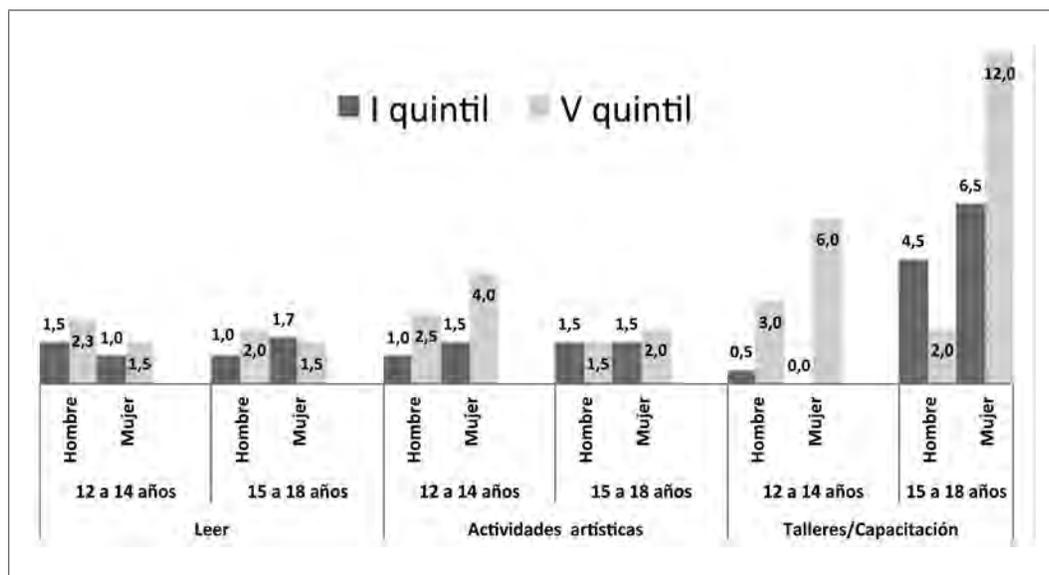
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de la Encuesta Nacional de Uso del Tiempo, Perú 2010.

Gráfico 6: Perú 2010: Horas semanales destinadas por niños de 12 a 14 años a actividad física por sexo y quintiles de ingreso



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de la Encuesta Nacional de Uso del Tiempo, Perú 2010.

Gráfico 7: Perú 2010: Horas semanales dedicadas a actividades culturales extraescolares por grupos de edad, sexo y quintiles de ingreso



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de la Encuesta Nacional de Uso del Tiempo, Perú 2010.

A modo de conclusión

Estos dos ejemplos de desarrollo y aplicación de indicadores DESC para hacer seguimiento y evaluación de las políticas públicas en los países de la región indican el gran desafío técnico que tenemos por delante para ampliar los indicadores DESC para la infancia, y constituirlos en un sistema, siempre teniendo en consideración un enfoque de derechos humanos en su diseño y formulación. Además, el debate en torno a ellos conducirá a una mayor reflexión respecto a cómo se pasa de la retórica de derechos a la práctica operativa de definir dimensiones, variables, e indicadores que reflejen esa voluntad y ese convencimiento.

La información es una herramienta y una oportunidad para la política pública. El cálculo de indicadores de derechos económicos, sociales y culturales para la infancia contribuirá a garantizar la plena vigencia de los derechos reconocidos en la CDN y otros instrumentos de derechos humanos. El desafío, es utilizar la información existente, así como también, generar nuevas metodologías, desde la particularidad de la infancia y con la mirada de infancia.

Bibliografía

Espíndola, Ernesto y Rico, María Nieves (2010) "La pobreza infantil: un desafío prioritario", en *DESAFIOS. Boletín de la infancia y adolescencia sobre el avance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio No 10*. Santiago de Chile,

Morlachetti, Alejandro (2013). *Sistemas nacionales de protección integral de la infancia. Fundamentos jurídicos y estado de aplicación en América Latina y el Caribe*. CEPAL y UNICEF. Santiago de Chile

Pautassi, Laura y Royo, Laura (2012) *Enfoque de derechos en las políticas de infancia. Indicadores para su medición*. CEPAL y UNICEF. Santiago de Chile.

Rico, María Nieves y Delamónica, Enrique (coordinadores) (2010) *Pobreza Infantil en América Latina y el Caribe*. CEPAL y UNICEF. Santiago de Chile.

Symonides, Janusz (1991) "Derechos culturales: una categoría descuidada de Derechos Humanos (citado en Sala de Prensa, web para los profesionales de la comunicación iberoamericanos n124, volumen 5) [en línea <http://www.saladeprensa.org/art952.htm>] [fecha de consulta: 21 de Mayo de 2013.

UNICEF (2005) *Estado Mundial de la Infancia 2005*. Nueva York.

Cuarto Panel.

Indicadores DESC:
conceptos, perspectivas y
acciones (II)

El goce efectivo de derechos de la población desplazada en Colombia: la propuesta desde el gobierno y la sociedad civil a los requerimientos de la Corte Constitucional

Por Diego Andrés Mora

Revisando las presentaciones anteriores sobre los indicadores de derechos, uno encuentra que los países de la región han venido implementando estrategias para implementar mediciones en derechos sobre la política social. Colombia es un país con una jurisprudencia muy avanzada en cuestión de derechos y con políticas y programas que ahora cuentan con indicadores de derechos. Es importante mencionar que buena parte del desarrollo de esta jurisprudencia y la mayoría de los avances que se han dado en la medición de los programas y políticas en cuestión de derechos tiene que ver con el conflicto armado del país y la situación de vulnerabilidad de muchas personas a causa del mismo. La idea con esta presentación es hacer un recorrido sobre el desarrollo de los indicadores de goce efectivo de derechos para la población desplazada en Colombia, lo que ha pasado y presentar la última propuesta que ha hecho la sociedad civil a la Corte en una serie de solicitudes. Por último una pequeña reflexión sobre la medición de derechos y los indicadores de pobreza multidimensional en Colombia.

Es importante mencionar que hace dos años salió la Ley de Víctimas en Colombia. La ley determinó que cobija a todas las personas que fueron afectadas por hechos relativos al conflicto armado desde 1985. Aunque con anterioridad se dieron hechos asociados a grupos armados al margen de la ley, las medidas que se toman y las mediciones que se han adelantado, cobijan sólo a las que la Ley de Víctimas cobija.

Sin embargo, la jurisprudencia data de tiempo atrás. La ley 387 de 1997 trata el tema de la prevención y atención del desplazamiento forzado en Colombia. Esta ley es un hito a nivel mundial porque se hace a la par de los Principios Rectores de Desplazamiento Forzado. En esta Ley se plantea la necesidad de crear una política que responda a las necesidades crecientes de la población desplazada en Colombia y de pensar en herramientas de seguimiento a la misma. El desplazamiento forzado en Colombia es tal vez la consecuencia más grande del conflicto armado, no sólo por el número de familias y personas desplazadas

sino también por las consecuencias sociales que conlleva. El fenómeno del desplazamiento forzado podría ser descrito en sus inicios, como la migración de miles de personas principalmente de las zonas rurales a ciudades o centros poblados debido a una situación de seguridad y vulneración del derecho a la vida. La situación de las personas desplazadas al migrar intempestivamente a las ciudades es de vulnerabilidad extrema. Durante varios años, incluso después de que salió la Ley 387 y los Principios Rectores, no había una respuesta a este fenómeno y las personas desplazadas carecieron de servicios básicos como acceso a salud, educación, además de no contar con ningún tipo de habitabilidad, lo que llevaba a que entraran a engrosar los círculos de miseria de las ciudades. Debido a esta situación, las personas comenzaron a utilizar mecanismos como la tutela para lograr servicios básicos en base a sus derechos fundamentales.

Era tal la magnitud del desplazamiento en Colombia¹ que la Corte Constitucional recoge varias de las tutelas, las estudia en función de los derechos fundamentales de esta población y la respuesta del Estado a la misma, teniendo como resultado la Sentencia T 025 de 2004. En esta Sentencia la Corte Constitucional declara "*el estado de cosas inconstitucional*" para esta población y ante esto, ordena al Estado colombiano que debe responder de manera prioritaria por esta situación. Lo que básicamente dice la Sentencia es que hay una insuficiencia de recursos para atender a la población desplazada, no existe una capacidad institucional para responder a la magnitud del hecho, inexistencia de políticas claras de atención y mecanismos de seguimiento y ausencia de coordinación nación-territorio, y escasa participación de la población desplazada en las decisiones de política que responda a su situación. Lo anterior también incluye la falta de enfoque diferencial en las políticas de atención a la población desplazada. Es importante mencionar que el conflicto armado con Colombia es desproporcionado en contra de la población negra e indígena, lo que hace necesario una atención especial para esta población.

¿Qué es el estado de cosas inconstitucional? La vulneración masiva y generalizada de varios derechos constitucionales que afecta a un número significativo de personas, unido a la incapacidad de las autoridades o instituciones responsables de responder ante esta vulneración. La tutela es un mecanismo excepcional por el cual se logra la atención general de Estado. La no expedición de medidas legislativas, administrativas o presupuestarias. La existencia de un problema social que requiere de la coordinación de varias entidades para poderlo resolver, en este caso políticas de vivienda, salud, educación, entre otras. Por último, si todas las personas afectadas por el mismo problema acudieran a la acción de tutela, habría un caos judicial.

1. Aún lo sigue siendo aunque el fenómeno ha venido en disminución. Según cifras oficiales se está hablando de cerca de 4.5 millones de personas desplazadas, lo que nos sitúa entre uno de los 3 países con mayor número de desplazados internos.

La Sentencia de la Corte coincide con lo que los estudios han dicho sobre la situación de las familias desplazadas por la violencia. No sólo se encuentran en una situación de vulnerabilidad especial; también comparten características que las hacen que tengan una condición especial y con menos capacidad para reponerse a la situación vivida. En general los hogares desplazados son en promedio más grandes que los hogares en Colombia, con una alta dependencia económica. Tienen en promedio menos años de educación escolar que el promedio de la población. En temas de nutrición están peor nutridos que la población de recepción y hay un estado crítico en el consumo de alimentos.

Adicionalmente, después del desplazamiento hay tasas de incidencia negativa, lo que supone que a los niños muchas veces los sacan del sistema educativo para poder producir algunos ingresos. La tasa de desempleo aumenta en el sitio de recepción donde llegan las familias a lo que se suma que las habilidades productivas de la población desplazada no son demandadas donde llegan. Finalmente, la cobertura de servicios públicos está debajo de la de los hogares considerados pobres.

Efectivamente hay una situación de vulnerabilidad sobre los derechos fundamentales de la población desplazada. Como ya se ha mencionado, respondiendo por el tema específico del seminario, una de las solicitudes por parte de la Corte al Gobierno de Colombia fue desarrollar un sistema de seguimiento y monitoreo de la política pública en materia de desplazamiento forzado, con el fin, entre otros, de poder conocer la situación de las familias desplazadas, su progreso y la efectividad de las políticas dentro de lo que dice la Corte es que hay una inexistencia de mecanismos de seguimiento para saber qué pasa con la política pública en Colombia en el tema de desplazamiento.

Entre el 2004 y el 2013, la Corte Constitucional emitió 33 autos de seguimiento, solicitudes que hace expresamente la Corte, donde 17 de esos autos tienen que ver con el desarrollo de indicadores de seguimiento de la política para la atención a la población desplazada. En el año 2007 la Corte solicitó al Gobierno un balance de la política pública para atender la población desplazada. La respuesta desde el Gobierno en el 2007 se limitó a presentar un seguimiento de registros administrativos de población beneficiaria de diferentes programas de atención. Ante esto, se le solicita que defina un método de seguimiento y evaluación de la política para la población desplazada en Colombia. Junto a esto, la Comisión de Seguimiento a la Sentencia T 025, conformada por actores de la sociedad civil y ante la respuesta de Gobierno, decide avanzar en una batería de indicadores para hacer seguimiento a la Sentencia y a la política de atención a la población desplazada.

Como resultado se tiene en su momento, dos propuestas de indicadores para la medición de los derechos vulnerados de la población desplazada. La Corte por su parte y con las dos propuestas decide cuáles indicadores se deberían utilizar, bajo su criterio, con ello se emite el auto 116. Sobre

esta batería de indicadores se hace una línea base, una encuesta con 11.000 hogares desplazados representativo de las principales ciudades de recepción de población desplazada y se presenta por parte del Gobierno el primer informe de seguimiento en el 2010. Con el fin de mejorar los indicadores de medición de derechos de la población desplazada, incluir otros que no ha sido posible medir, como por ejemplo, los referentes a generación de ingresos, y conciliar las diferencias entre las diferentes propuestas de medición. En el año 2013, se presentó una propuesta conjunta entre la sociedad civil y Gobierno de indicadores en Derechos Humanos incluyendo enfoques diferenciales para niñez, mujer, etnias, con el fin de poder monitorear el Goce Efectivo de los Derechos de la Población Desplazada. Al ser indicadores en Derechos, el esfuerzo hecho es una batería de indicadores de derechos para hacer seguimiento a la política pública, y salvo algunos indicadores específicos sobre la situación particular del desplazamiento, en general pueden ser aplicables a la situación general.

A continuación se presenta un ejemplo de cómo están contruidos los indicadores con base en el derecho a Vivienda Digna:

INDICADOR DE GOCE EFECTIVO		INDICADORES COMPLEMENTARIOS		INDICADORES SECTORIALES	
Enunciado	Fórmula	Fuente	Indicador	Fuente	Indicador
<p>Todos los Hogares víctimas de desplazamiento forzado habitan un inmueble en condiciones dignas. * Incluye "espacio suficiente (hacinamiento), servicios domiciliarios completos, materiales apropiados, ubicación, seguridad jurídica de la tenencia."</p>	<p>Hogares víctimas de desplazamiento forzado incluidos o cesados en el RUPD, que habitan un inmueble en condiciones dignas / Total de hogares víctimas de desplazamiento forzado incluidos o cesados en el RUPD.</p>	<p>Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio</p> <p>Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural</p>	<p>Seguridad jurídica de la tenencia</p>	<p>Supernotariado y Registro Encuesta</p>	<p>Hogares víctimas que reciben subsidios de vivienda</p>
				<p>Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio</p> <p>Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural</p>	

INDICADOR DE GOCE EFECTIVO			INDICADORES COMPLEMENTARIOS		INDICADORES SECTORIALES	
Enunciado	Fórmula	Fuente	Indicador	Fuente	Indicador	Fuente
			Hogares víctimas de desplazamiento forzado incluidos o cesados en el RUPD, habitan viviendas rurales propias y cuentan con escritura registrada o viviendas rurales en arriendo que cuentan con contrato escrito o con certificado de sana posesión	Supernotariado y Registro Entidades territoriales (vivienda rural) Encuesta	Hogares víctimas con subsidios legalizados	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

INDICADOR DE GOCE EFECTIVO				INDICADORES COMPLEMENTARIOS		INDICADORES SECTORIALES	
Enunciado	Fórmula	Fuente	Indicador	Fuente	Indicador	Fuente	
			Espacio suficiente o no hacinadas	Encuesta	Número de solicitudes de subsidio de vivienda de hogares víctimas de desplazamiento forzado incluidos o cesados en el RUPD, que logran cierre financiero	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio	
			Materiales apropiados en su vivienda (techos, pisos y paredes exteriores)	Encuesta Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio: Subsidios entregados	Porcentaje de aporte promedio de los hogares víctimas de desplazamiento forzado incluidos o cesados en el RUPD, a la financiación de la vivienda	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	

INDICADOR DE GOCE EFECTIVO			INDICADORES COMPLEMENTARIOS		INDICADORES SECTORIALES	
Enunciado	Fórmula	Fuente	Indicador	Fuente	Indicador	Fuente
			Ubicación de las viviendas en zonas que no son de alto riesgo de desastre natural	Planes de Ordenamiento Territorial, Comité Local para la Prevención y Atención de Emergencias y Desastres—CLOPAD Comité Regional Para la Prevención y Atención de Emergencias y Desastres -CREPAD IDEAM INGEOMINAS	Identificación de potenciales beneficiarios que hace el DPS y la asignación del subsidio por parte de FONVIVIENDA	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio

INDICADOR DE GOCE EFECTIVO				INDICADORES COMPLEMENTARIOS		INDICADORES SECTORIALES	
Enunciado	Fórmula	Fuente	Indicador	Fuente	Indicador	Fuente	
			Acceso a servicios públicos	Encuesta	Asignación del subsidio por parte del banco Agrario	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural Banco Agrario	
			Hogares víctimas de desplazamiento forzado incluidos o cesados en el RUPD, que habitan en zona rural, cuentan con acceso a todos los servicios domiciliarios básicos (energía, acueducto, alcantarillado y recolección de basuras)	Encuesta	Tiempo promedio transcurrido entre el momento de recepción del proyecto por parte del Banco Agrario y el momento en que el Banco Agrario haga la asignación del subsidio. / Tiempo promedio programado de asignación de proyectos	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural Banco Agrario	

INDICADOR DE GOCE EFECTIVO			INDICADORES COMPLEMENTARIOS		INDICADORES SECTORIALES	
Enunciado	Fórmula	Fuente	Indicador	Fuente	Indicador	Fuente
			Indicador Complementario para personas con discapacidad y adulto mayor: Hogares víctimas de desplazamiento forzado incluidos o cesados en el RUPD, con al menos un miembro con discapacidad o adulto mayor, cuya vivienda contempla las normas de eliminación de barreras arquitectónicas para personas con discapacidad y de tercera edad	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio	Proyectos de vivienda ofrecidos por el Gobierno nacional	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio

Es importante explicar la manera cómo se compone cada indicador de goce efectivo de derecho. Cada uno está compuesto por un indicador de Goce Efectivo y estos a su vez están compuestos por un grupo de indicadores. El indicador principal es el de goce efectivo de derecho. Para que este se pueda cumplir, es decir que para que una persona efectivamente goce del derecho, se tiene una serie de indicadores relacionados a ese derecho llamados indicadores complementarios, que son los encargados de medir el estado de avance del derecho. Para poder cumplir el goce del derecho, todos los indicadores complementarios (aquellos que están en las columnas sombreadas) tienen que cumplirse. De manera adicional, se establecieron indicadores de seguimiento a las políticas públicas que se han definido para la atención a la población desplazada.

Como se muestra en el ejemplo, el goce efectivo de derecho de la vivienda es tener una vivienda digna. Es decir, la familia debe tener al final de las intervenciones, lo que se defina por vivienda digna. Pero, ¿qué es una vivienda digna?:

- Tiene que haber seguridad jurídica sobre la tenencia, o sea arrendamiento o tener el bien pero no lo que pasa mucho en Colombia respecto a la informalidad de los bienes.
- Que no haya hacinamiento. Más de tres en un cuarto es hacinamiento en Colombia.
- Que existan materiales apropiados para la vivienda y hay una serie de indicaciones para esto. Que no se encuentre en una ubicación de riesgo.
- Que tenga acceso a bienes públicos y son varios los servicios públicos que salen ahí. Y,
- Hay un tema específico de indicador para discapacidad.

Por lo tanto, para tener una vivienda digna o gozar del derecho a una vivienda digna se requiere que los cinco indicadores complementarios se cumplan. En la manera como se definió, no existe una ponderación de los indicadores, todos son igualmente importantes y el incumplimiento en cualquiera de ellos causa el incumplimiento en el goce del derecho.

En las últimas dos columnas se definen los indicadores de seguimiento a las políticas de las entidades que tienen misionalmente los programas para la atención a población desplazada. Básicamente se revisan los subsidios de vivienda que se entregan y la efectividad en la entrega de los mismos. Cuántos subsidios se asignaron, si el subsidio está formalizado, si hubo cierre financiero de la vivienda, que quiere decir que no solo es saber si la familia tiene la capacidad financiera para pagar toda la casa y la casa es de ellos. Si el tiempo de asignación del subsidio, número de municipios con vivienda, entre otros. Con este grupo de indicadores se le hace seguimiento a la política y se espera que exista una relación directa entre esta política y los indicadores complementarios, que son los que llevan a la medición del derecho.

Para cerrar, hay un tema que vale la pena mencionar. Hoy en día ha cobrado mayor relevancia encontrar una manera de saber cuándo una familia desplazada supera su condición de vulnerabilidad, ¿cómo hacer para saber cuándo una familia supera su vulnerabilidad socioeconómica? La propuesta que se ha comenzado a trabajar es utilizar el Índice de pobreza multidimensional de Colombia y como una medida que sirva para saber el momento en el que una familia deja su condición de vulnerabilidad socioeconómica.

Este trabajo ha traído varias discusiones interesantes en cuanto a los indicadores sobre pobreza y los indicadores sobre derechos. En este momento los indicadores son diferentes en ciertos aspectos, sobre todo técnicos de medición. Los indicadores sobre pobreza normalmente están enfocados a conseguir unos mínimos que permitan a los hogares una condición deseable en diferentes aspectos. La medición en términos de derechos está enfocada a conseguir el cumplimiento del derecho en sí mismo. Parte de lo que se ha hablado es que el índice de pobreza multidimensional puede ser un vehículo o paso para cumplir con el fin último que es el derecho, y de esta manera lo que se puede plantear un desarrollo de política que de manera progresiva vaya en la vía de hacer cumplir el derecho.

Uno de los problemas que tiene el enfoque en derecho es que muchas veces se buscan políticas que vayan enfocadas a cumplir por completo el derecho y esto puede llevar a la inmovilidad debido a la complejidad. Índices o medidas que buscan términos intermedios, como es el caso del índice de Pobreza Multidimensional en Colombia, puede ayudar a avanzar en el cumplimiento de los derechos de manera progresiva.

De igual manera, también se ha abordado la diferencia entre el cumplimiento total de los derechos y la ponderación entre dimensiones que se da en la medición de pobreza multidimensional. La medición de derechos exige que todos se cumplan a cabalidad, mientras que en la medición de pobreza el cumplimiento de algunos indicadores puede llevar a que el hogar sea considerado no pobre.

Finalmente una foto de la población de El Salado, como homenaje a una de las víctimas del conflicto armado en Colombia y que ha sido insigne en el mejoramiento de condiciones de vida de sus pobladores gracias principalmente a la labor de privados. Con ellos se ha trabajado para lograr la interacción entre los indicadores de Goce Efectivo de Derechos y el índice de Pobreza Multidimensional.

Gracias.

Anexo: Cuadro de trabajo del índice de Pobreza Multidimensional en conjunto con el Goe Efectivo de Derechos

Dimensión/ Derecho	IPM*	IGED**	Propuesta Indicador Unificado	Modificación
Educación	Porcentaje de personas del hogar de 15 años y más que saben leer y escribir.	X	Las personas del hogar de 15 años y más que saben leer y escribir.	Cambia criterio de edad en logro Unidos.
	Proporción de niños entre 6 y 16 años en el hogar que asisten al colegio.	Todos los niños, niñas y adolescentes (5 a 17 años) víctimas de desplazamiento forzado asisten a alguno de los niveles de educación preescolar, básica o media.	Los niños entre 5 y 17 años asisten.	Se modifica de acuerdo al criterio de Ministerio de Educación que también es el más amplio (de allí se pueden sacar el de IPM).
	Proporción de niños de cero a cinco años en el hogar con acceso simultaneo a salud, nutrición y educación inicial. (A o B) y C y D	X	Los niños de cero a cinco años tienen acceso a salud, nutrición, cuidado.	Indicador Unidos se ajusta a IPM.

Dimensión/ Derecho	IPM*	IGED**	Propuesta Indicador Unificado	Modificación
Educación	<p>A: Asiste a institución de cuidado B: Está la mayor parte de tiempo con mayor de 18 años. C. Recibe almuerzo en el lugar donde recibe almuerzo la mayor parte del tiempo. D. Está asegurado en salud.</p>		<p>A: Asiste a institución de cuidado B: Está la mayor parte de tiempo con mayor de 18 años. C. Recibe almuerzo en el lugar donde recibe almuerzo la mayor parte del tiempo. D. Está asegurado en salud.</p>	
	<p>Proporción de niños entre 12 y 17 años en el hogar que se encuentra por fuera del mercado laboral. Los niños no son ocupados o están buscando trabajo (de acuerdo a módulo de fuerza de trabajo GEIH) Proporción de miembros del hogar, mayores de cinco años, asegurados a Seguridad Social en Salud.</p>	X	<p>Los niños y las niñas menores de 17 años, no están vinculados a actividades laborales.</p>	<p>IPM no puede modificarse pero se recomienda no modificar logro Unidos.</p>
		<p>Todas las personas víctimas del desplazamiento forzado cuentan con afiliación al SGSSS</p>	<p>Aseguramiento en salud.</p>	<p>Ninguno de los indicadores se modifica.</p>

Dimensión/ Derecho	IPM*	IGED**	Propuesta Indicador Unificado	Modificación
<p>Vivienda</p>	<p>Acceso a fuente de agua mejorada.</p> <p>Hogar rural: Se considera privado cuando obtiene el agua para preparar los alimentos de pozo con o sin bomba, agua lluvia, río, manantial, carro tanque, aguatero u otra fuente. Se acepta cuando está conectado a acueducto comunal, agua embotellada</p> <p>Hogar urbano: Se considera como privado si no tiene servicio público de acueducto en la vivienda.</p>	<p>Hogares víctimas de desplazamiento forzado incluidos o cesados en el RUPD, que cuentan con acceso a acueducto.</p> <p>Hogar rural: Se acepta como acueducto el servicio de agua por tubería u otro ducto que está conectado a una red y cuyo suministro es relativamente permanente puesto que cuenta con un depósito construido para su almacenamiento.</p> <p>Si la conexión es pirata o ilegal se considera que la vivienda tiene acueducto.</p> <p>Hogar Urbano: Conexión a acueducto público.</p>	<p>Acceso a fuente de agua mejorada.</p> <p>Rural: Se considera privado cuando obtiene el agua para preparar los alimentos de pozo con o sin bomba, agua lluvia, río, manantial, carro tanque, aguatero u otra fuente.</p> <p>Urbano: Se considera como privado si no tiene servicio público de acueducto en la vivienda.</p>	<p>Se modifica indicador unidos dividiendo agua potable de desagües. Se modifica exigencia en logro sobre potabilidad del agua.</p>

Dimensión/ Derecho	IPM*	IGED**	Propuesta Indicador Unificado	Modificación
<p>Vivienda</p>	<p>Inadecuada eliminación de excretas.</p> <p>Hogar rural: se considera como privado si tiene inodoro sin conexión, letrina, bajamar o no tiene servicio sanitario</p> <p>Hogar urbano: se considera como privado si no tiene servicio público de alcantarillado.</p>	<p>Número de hogares víctimas de desplazamiento forzado incluidos o cesados en el RUPD, que cuentan con acceso a alcantarillado y recolección de basuras. En zona rural se acepta como alcantarillado la existencia de pozos sépticos y como recolección de basuras, formas alternativas.</p>	<p>Hogar urbano: se considera como privado si no tiene servicio público de alcantarillado.</p> <p>Hogar rural: se considera como privado si tiene inodoro sin conexión, letrina, bajamar o no tiene servicio sanitario.</p>	<p>Se modifica indicador unidos dividiendo agua potable de desagües.</p>
	<p>Pisos inadecuados</p> <p>Se consideran en privación los hogares que tienen pisos en tierra.</p>	<p>Materiales apropiados: pisos Alfombra o tapete, mármol, parquet, madera pulida y lacada Baldosa, vinilo, tableta, o ladrillo Cemento o gravilla</p>	<p>Las viviendas no tienen piso en tierra.</p>	<p>No se modifica.</p>

Dimensión/ Derecho	IPM*	IGED**	Propuesta Indicador Unificado	Modificación
	<p>Pisos inadecuados</p> <p>Se consideran en privación los hogares que tienen pisos en tierra.</p>	<p>Materiales apropiados: pisos Alfombra o tapete, mármol, parqué, madera pulida y lacada Baldosa, vinilo, tableta, o ladrillo, cemento o gravilla</p>	<p>Las viviendas no tienen piso en tierra.</p>	<p>No se modifica.</p>
Vivienda	<p>Paredes exteriores inadecuadas</p> <p>Hogar urbano: se considera privado si el material de las paredes exteriores es madera burda, tabla, tablón, guadua, otro vegetal, zinc, tela, cartón, deshechos o sin paredes.</p> <p>Hogar rural: se considera privado si el material de las paredes exteriores es guadua, otro vegetal, zinc, tela, cartón, deshechos o sin paredes.</p>	<p>Materiales apropiados: Paredes Bloque, ladrillo, piedra o Madera Pulida Material prefabricado Tapia pisada o adobe Bahareque</p>	<p>Paredes exteriores inadecuadas</p> <p>Hogar urbano: se considera privado si el material de las paredes exteriores es madera burda, tabla, tablón, guadua, otro vegetal, zinc, tela, cartón, deshechos o sin paredes.</p> <p>Hogar rural: se considera privado si el material de las paredes exteriores es guadua, otro vegetal, zinc, tela, cartón, deshechos o sin paredes.</p>	<p>Se modifica en Unidos para tener en cuenta solo material de paredes.</p>

Dimensión/ Derecho	IPM*	IGED**	Propuesta Indicador Unificado	Modificación
Vivienda	Número de personas por cuarto para dormir excluyendo cocina, baño y garaje e incluyendo sala y comedor.	Hogares víctimas de desplazamiento forzado incluidos o cesados en el RUPD, que habitan viviendas sin hacinamiento	Hogares sin hacinamiento tomado de definición DANE: Para hogares urbanos se considera hacinamiento si hay tres personas o más durmiendo en el mismo cuarto. Para hogares rurales si son más de tres personas durmiendo en el mismo cuarto.	En Unidos se deja únicamente definición de hacinamiento del DANE.
	Generación de Ingresos	X	Número de hogares con adultos mayores de 60 años víctimas del desplazamiento forzado incluidos o cesados en el RUPD que poseen alguna fuente de ingreso.	Todos los adultos mayores de 60 años poseen alguna fuente de ingresos en dinero (incluye subsidio, pensión, salario, ingreso por cuenta propia o renta).
				Se especifica con mayor detalle el tipo de ingreso que se cuenta.

Dimensión/ Derecho	IPM*	IGED**	Propuesta Indicador Unificado	Modificación
Generación de Ingresos	X	Número de hogares víctimas de desplazamiento forzado incluidos o cesados en el RUPD con adultos en edad de trabajar que están vinculados al mercado laboral y tienen una ocupación independiente	Número de hogares víctimas de desplazamiento forzado incluidos o cesados en el RUPD con adultos en edad de trabajar que están vinculados al mercado laboral y tienen una ocupación independiente	Se propone eliminar el indicador de Logros y reemplazarlo por dependencia económica. IGED se mantiene igual.
		Número de hogares víctimas de desplazamiento forzado incluidos o cesados en el RUPD con adultos en edad de trabajar que están vinculados al mercado laboral y tienen una ocupación asalariada	Número de hogares víctimas de desplazamiento forzado incluidos o cesados en el RUPD con adultos en edad de trabajar que están vinculados al mercado laboral y tienen una ocupación asalariada	

Dimensión/ Derecho	IPM*	IGED**	Propuesta Indicador Unificado	Modificación
Generación de Ingresos	Número de personas por miembro ocupado en el hogar	Hogares víctimas del desplazamiento forzado incluidos o cesados en el RUPD en los cuales la relación entre el total de personas en el hogar y el total de personas ocupadas o pensionadas mayores de 18 años que reciben ingreso en dinero es menor o igual a tres	Proporción de personas mayores de 15 años en el hogar ocupadas o pensionadas el total de personas en el hogar. Esta relación deber ser mayor a (1:3)	Se define un mismo corte: solo para personas mayores a 15 años. La relación es de (1:3). Se incluye en logros este indicador.
	X	Hogares víctimas de desplazamiento forzado tienen ingresos que son iguales o superiores a la línea de indigencia.	X	

Dimensión/ Derecho	IPM*	IGED**	Propuesta Indicador Unificado	Modificación
Generación de Ingresos	X	Hogares víctimas de desplazamiento forzado tienen ingresos que son iguales o superiores a la línea de pobreza.	X	
	Proporción de la PEA del hogar que son ocupados con afiliación a pensiones (proxy de informalidad)	X	X	
	Porcentaje de la población económicamente activa (PEA) del hogar que está desempleado por más de 12 meses (Desempleo de larga duración)	X	X	
*Aquí se incluye el listado de los indicadores asociados a las variables de IPM no el nombre de la variable incluida en el índice				
** Se incluye solo el indicador de goce efectivo y los indicadores complementarios. No se tiene en cuenta indicadores sectoriales				

Estadísticas e indicadores de género

Por Vivian Milosavljevic

Esta presentación expone la utilidad que brindan las estadísticas para dar visibilidad al grado de desigualdad entre mujeres y hombres en los diversos ámbitos de la vida social, cultural, económico y política de los países, destacando la importancia de disponer de datos de calidad que puedan proporcionar la evidencia necesaria para generar cambios en la sociedad y argumentar en pos de la promoción y aplicación de políticas de género más equitativas.

Las estadísticas de género son entonces una herramienta que permite dar cuenta de las inequidades de género, con ellas podemos medir en términos cuantitativos las brechas o diferencias que presenta la situación de las mujeres en relación con la de los hombres, describir su comportamiento y analizar las tendencias en el tiempo que nos permitan evaluar los progresos en la superación de la desigualdad entre ambos sexos.

Cuando hablamos de –Estadísticas de Género– no nos referimos a un campo especial dentro de las estadísticas, sino que utilizamos este término para diferenciarlas de otras estadísticas sociales y resaltar la necesidad de aplicar el enfoque de género en todas las etapas del proceso estadístico, esto es tanto en su planificación, recolección, procesamiento, análisis y publicación de los resultados.

Aplicar el enfoque de género significa reconocer que la situación de hombres y mujeres está influenciada por las costumbres y tradiciones sociales que definen los roles y estereotipos sexuales, y que estos factores culturales influyen en la vida de cada sexo, respecto de sus trayectorias de vida, las actividades que desarrollan, las posiciones que ocupan en las familias y el grado de participación que pueden tener en diversos ámbitos, y que todas estas particularidades requieren ser medidas y contempladas para una correcta descripción y comprensión de la situación y por lo tanto los instrumentos estadísticos deben captar y proporcionar información que propicie su visibilidad. Entonces los instrumentos estadísticos no deben basarse en supuestos neutros al sexo, esto

significa que estudios e investigaciones deben captar esta información y para ello será necesario consignar preguntas orientadas a develar estos factores y consignar categorías de respuesta acorde a la realidad de uno y otro sexo, de forma de no introducir sesgos de género, que nos lleven a concluir una imagen desvirtuada de la realidad, y que la presentación y difusión de resultados se realice mediante una adecuada producción de tablas y gráficos, que permitan visualizar en forma clara y sintética los aspectos claves de la inequidad de género, haciéndola comprensible a todo público y de manera clara y oportuna. Por tanto el enfoque de género, debe contemplar una revisión de todos los conceptos, categorías y clasificaciones utilizadas en la producción de estadísticas.

La producción de estadísticas de género responde también a mandatos internacionales y regionales. La Conferencia de Beijing en 1995 marcó un hito en el desarrollo de las estadísticas de género, por primera vez, un instrumento internacional trataba en extenso el asunto de la producción y difusión de estadísticas. Entre los objetivos estratégicos de la Plataforma de Acción se señaló de manera específica (Objetivo Estratégico H.3) la necesidad de que se diseñaran instrumentos para la recolección adecuada de información que reconociera y visibilizara la contribución de las mujeres a la economía nacional. Asimismo, exhorta a los gobiernos sobre las medidas a aplicar para hacer efectivo el cumplimiento de estos objetivos.

Parte importante del desarrollo de estadísticas de género es la de calcular indicadores clave, es decir, medidas sintéticas que nos permitan responder a preguntas concretas sobre lo que sucede en determinado ámbito. Entonces, los indicadores de género constituyen una herramienta indispensable para dar visibilidad a las desigualdades de género, pues sirven i) para medir la magnitud de la desigualdad entre la situación de mujeres y hombres, ii) para tener un punto de referencia cuantitativo que nos permita establecer una línea base de acción, iii) para monitorear el comportamiento de las brechas y su evolución en el tiempo; y iv) para orientar las políticas públicas en pro de la equidad de género.

Aún cuando ha habido considerables avances en la producción estadística en los últimos años y básicamente se ha adquirido la costumbre de presentar la información desglosada por sexo, aún persisten graves deficiencias y desafíos para nuestros sistemas estadísticos, deficiencias que se relacionan principalmente con ausencia de información en ámbitos específicos y con la calidad de los datos que se registran, existen muchas áreas donde la información es escasa o prácticamente inexistente, esta situación es 'definitivamente injustificable', cuando se trata de muertes que podrían ser evitables, tal es el caso del deficiente registro de las muertes maternas y muertes de mujeres víctimas de su pareja.

Algunas de las fuentes de información que habían permanecido largo tiempo ausentes de la estadística oficial han sido aquellas que visibilizan lo que ocurre en el ámbito privado y por tanto las relaciones entre las personas y la distribución de responsabilidades entre los integrantes y por tanto cómo se manifiestan las relaciones de género.

Encuestas de violencia contra la mujer: Estas encuestas permiten pesquisar la real magnitud de las mujeres que son víctimas de violencia y profundizar en los factores que se relacionan con este fenómeno. En el caso de las Encuestas sobre Uso del Tiempo, estas tienen como objetivo medir el tiempo que las personas dedican a las distintas actividades que realizan a diario, tales como el trabajo remunerado, los quehaceres domésticos, el cuidado de las personas, el ocio y el entretenimiento, entre otros. Para el análisis de género son una fuente imprescindible para dar cuenta como los roles y estereotipos se perfilan en hombres y mujeres respecto del tiempo que destinan y el grado de participación en cada actividad, dan evidencia sobre la sobrecarga de trabajo no remunerado que afecta principalmente a las mujeres, y las implicancias de este vínculo con la pobreza, la falta de bienestar y el mayor grado de vulnerabilidad económica que afecta a gran parte de la población femenina.

Las fuentes primarias de información que suelen utilizarse para generar estadísticas de género comparables internacionalmente son aquellas que forman parte del programa de trabajo continuo de las oficinas nacionales de estadística, ya que en esta forma se asegura, en parte, la estabilidad y permanencia de la información en el tiempo y esta, por lo general, ofrece un mayor grado de armonización, validación y consenso a nivel internacional, lo que posibilita el seguimiento y monitoreo de la equidad de género en los países bajo parámetros comunes. En general, las fuentes más utilizadas corresponden a encuestas de hogares (de empleo, presupuestos familiares y condiciones de vida); censos de población y registros administrativos, siendo estos últimos aquellos que presentan un mayor grado de heterogeneidad y de vacíos de información.

Otro aspecto altamente vinculado a las fuentes de información está dado por su capacidad para entregar información representativa de grupos poblacionales específicos y muchas veces también más vulnerables, donde se observa que usualmente las desigualdades de género se entrelazan y refuerzan con otro tipo de discriminación, en este sentido habrán de examinarse las fortalezas y restricciones de las fuentes para abrir la información según división administrativa, áreas de residencia urbana y rural, tramos de edad o ciclos de vida, diversidad lingüística, étnica o racial, personas discapacitadas, desplazados y refugiados, entre otras. Es importante entonces comunicar a los especialistas de las Oficinas Nacionales de Estadística, los niveles de desagregación requeridos antes de iniciar cualquier estudio, pues usualmente el presupuesto para realizar investigaciones con este nivel de desglose son

mayores, dado que se necesitan muestras más grandes, también es necesario contemplar que se pueden necesitar utilizar técnicas de entrevistas ad-hoc a la características de los entrevistados, para así garantizar la confidencialidad y privacidad en determinados temas como la violencia por ejemplo, o la necesidad de entrevistadores(as) multilingües y capacitados en forma especial para abordar preguntas en comunidades étnicas.

Es importante considerar realizar algunas modificaciones en las Encuestas de Hogares (EH) que se producen en los Países de América Latina, esto hará posible obtener indicadores clave de DESC, que no se han calculado pues falta alguna información, que no implica cambios sustantivos al cuestionario, sino una pregunta o código de respuesta puede contribuir a obtener información relevante y que no significan recargas a los cuestionarios existentes. A continuación se ilustran algunos ejemplos.

Aún en muchas EH no podemos distinguir a las madres adolescentes dentro de los hogares, en un escenario en que la fecundidad de las mujeres viene decreciendo fuertemente, aún un alto contingente de adolescentes son madres o están embarazadas, esta situación limita fuertemente la capacidad de inserción laboral de estas jóvenes, como la continuación de sus estudios, así como las oportunidades de salud y bienestar de la madre y su hijos e hijas.

Identificar núcleos familiares permitirá relacionar a las madres con sus hijos, y caracterizar la situación de estas jóvenes, con quienes viven y cuál es su condición de actividad, niveles de escolaridad, etc. También en un escenario de "envejecimiento poblacional" que en varios de los países y con prevalencia de mujeres mayores, el conocer los núcleos familiares de los hogares donde están insertos los adultos mayores, contribuirá a conocer cuáles son los arreglos familiares y las actividades que desempeñan estas personas.

Podemos identificar "la propiedad de la vivienda" a nivel de hogares, pero no identificar quien es la persona (cuando amerita) que es dueña de esta, por ende dejamos de obtener un indicador especialmente relevante sobre el acceso y derecho de la vivienda. Idéntica cosa sucede con la propiedad del sitio, terreno o tierra, necesitamos incorporar preguntas sobre titularidad.

Aunque las encuestas de ingresos y gastos han tenido un desarrollo considerable en nuestros países, sigue siendo muy relevante diferenciar los patrones de consumo de hombres y mujeres, que no podemos asumir idénticos. Esta información nos permitiría también construir indicadores sobre la posesión de activos y las consiguientes brechas.

Entre los miembros del hogar, aun cuando se pregunta por personas discapacitadas estas sólo hacen referencia a discapacidad para el trabajo, lo que no permite conocer el grado de autonomía de las

personas a nivel físico o intelectual, y a la vez el grado de “cuidado que requieren”. Hay muchos adultos mayores que aparecen como incapacitados para trabajar, no obstante realizan cuidado de nietos y otros de índole doméstica.

Finalmente otro aspecto de máxima relevancia, lo constituye la relación entre usuarios y productores de estadísticas, donde el grado de concertación, comunicación y compenetración entre estos reflejará la calidad y confiabilidad de las estadísticas resultantes para el análisis de género. Los usuarios especialistas pueden dar pautas y orientaciones sobre los marcos conceptuales que sirven de guía para la investigación, comunicar sus necesidades de información y capacitar en la aplicación del enfoque de género al personal estadístico que trabaja en las distintas etapas.

Por su parte, los productores habrán de interiorizar a los usuarios sobre los aspectos técnicos y metodológicos implícitos en una investigación estadística, incluidas tanto sus limitaciones como las posibilidades para obtener el producto esperado.

Bibliografía

Cecchini, Simone (2005), “Indicadores sociales en América Latina y el Caribe”, *serie Estudios estadísticos y prospectivos*, N° 34 (LC/L.2383-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), septiembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.05.II.G.127.

CELADE (2004), “América Latina y el Caribe: estimaciones y proyecciones de población, 1950-2050”, *Boletín demográfico*, N° 73 (LC/G.2225-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

CEPAL (2006), *Guía de asistencia técnica para la producción y uso de indicadores de género* (LC/R.2136), Santiago de Chile.

CEPAL(2003), *Panorama social de América Latina, 2002-2003* (LC/G.2209-P/E), Santiago de Chile, agosto. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.185.

Gálvez, Thelma (2001), “Aspectos económicos de la equidad de género”, *serie Mujer y desarrollo*, N° 35 (LC/L.1561-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), junio. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.01.II.G.107.

Godoy, Lorena (2004), "Entender la pobreza desde la perspectiva de género", *serie Mujer y desarrollo*, N° 52 (LC/L.2063-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), enero. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.04.II.G.7.

INEGI (2003), *Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2003* (ENDIREH), México, D.F.

Milosavljevic, Vivian (2005), "Análisis de la medición de la pobreza desde la perspectiva de género", documento preparado para el panel IV "Remaining challenges in relation to statistics and indicators, building on the discussions at the High-level round table" y presentado durante el cuadragésimo noveno período de sesiones de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, Nueva York, 28 de febrero al 11 de marzo [en línea] <http://www.un.org/womenwatch/daw/Review/documents/panel-4/Milosavl.pdf>

Milosavljevic, Vivian y Odette Tacla (2006), "Incorporando un módulo de uso del tiempo a las encuestas de hogares: restricciones y potencialidades", documento presentado en la Reunión regional "Las encuestas del uso del tiempo: su diseño y aplicación", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 21 al 23 de noviembre de 2005.

Milosavljevic, Vivian (2007), *Estadísticas para la equidad de género. Magnitudes y tendencias en América Latina*, Cuadernos de la CEPAL No 92, Santiago de Chile, (LC/G.2321-P/E).

Naciones Unidas (2005), *Objetivos de desarrollo del Milenio: una mirada desde América Latina y el Caribe* (LC/G.2331-P), J.L. Machinea, A. Bárcena y A. León (coords.), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Naciones Unidas (2000), *Declaración del Milenio* (A/RES/55/2), Nueva York.

Naciones Unidas(1997), *Handbook for Producing National Statistical Reports on Women and Men, Statistics and Statistical Methods*, serie K, N° 14, Nueva York. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 97.XVII.10.

Quisumbing, Agnes R., Lawrence Haddad y Christine Peña (2001), "Are women over-represented among the poor? An analysis of poverty in ten developing countries", *Journal of Development Economics*, vol. 66, N° 1.

Tacla, Odette (2004), Algunos aspectos metodológicos para la captación de las familias en censos y encuestas de hogares, en CEPAL, Cambio de las familias en el marco de las transformaciones globales: necesidad de políticas públicas eficaces, *serie de Seminarios y conferencias*, N° 42 (LC/L.2230-P/E), Irma Arriagada y Verónica Aranda (comps.), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.04.II.G.150.

UNICEF (2006), Fecundidad y planificación de la familia [en línea] http://www.unicef.org/spanish/specialsession/about/sgreport-pdf/10_FertilityFamilyPlanning_D7341Insert_Spanish.pdf

Villa, Miguel y Luis Rivadeneira (1999), "El proceso de envejecimiento de la población de América Latina y el Caribe: una expresión de la transición demográfica", documento presentado al Encuentro latinoamericano y caribeño sobre las personas de edad, Santiago de Chile, 8 al 10 de septiembre [en línea] <http://www.eclac.org/Celade/pobydes/Envejecimiento00e.htm>.

El derecho a la salud: importancia de los indicadores de progreso

Por Lilia Jara¹

... el goce del grado máximo de salud que se pueda lograr es uno de los derechos fundamentales de todo ser humano sin distinción de raza, religión, ideología política, o condición económica o social...

Constitución de la OMS, 1946

Introducción

El goce del grado máximo de salud que todas las personas puedan lograr, no será posible si los demás derechos humanos no están garantizados. En concordancia con este principio y de conformidad con distintas resoluciones de los cuerpos directivos de la Organización Panamericana de la Salud/Organización Mundial de la Salud (OPS/OMS), los convenios y estándares internacionales y regionales en materia de derechos humanos constituyen el marco conceptual y jurídico unificador de estrategias para la cooperación técnica, para clarificar las responsabilidades de los distintos interesados directos y para integrar los principios y normas de derechos humanos en las actividades de la Organización².

1. Esta presentación fue elaborada con el apoyo de Javier Vásquez, Asesor de Derechos Humanos de la OPS/OMS.

2. OPS/OMS, Resolución CD50R8 "Derechos Humanos y Salud" disponible en <http://www2.paho.org/hq/dmdocuments/2010/CD50.R8-s.pdf>

Instrumentos internacionales que incluyen el derecho a la salud

Sistema de Naciones Unidas

Declaración Universal de los Derechos Humanos (Art. 25)

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales –DESC- (Art. 10)

Convención sobre los Derechos del Niño (Arts. 17, 19.1 y 24)

Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (Art. 12)

Convenio No.169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (Art. 25)

Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (Art. 25)

Sistema Interamericano

Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (Art. XI)

Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de DESC– Protocolo de San Salvador (Art. 10)

Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad (Arts. III.2.a y III.2.b)

Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer– Convención de Belem do Pará (Art. 4.b)

Los derechos humanos son ***inherentes al ser humano*** y, por lo tanto, su cumplimiento por parte de los Estados no es opcional, o un asunto de beneficencia. Su promoción y protección es una *obligación legal* por la cual los Estados deben *rendir cuentas* de conformidad con las disposiciones de los distintos tratados y convenciones de derechos humanos que hayan ratificado. Las medidas de protección establecidas en estos tratados y convenciones son legalmente vinculantes para los Estados que los hayan ratificado.

Este deber por parte de los Estados incluye las obligaciones de respetar, proteger y cumplir los derechos humanos. La obligación de respetar exige que los Estados se abstengan de interferir directa o indirectamente en el disfrute de los derechos, por ejemplo, negando o limitando el acceso a ciertos servicios de salud reproductiva consagrados internacionalmente como derechos humanos. La obligación de proteger requiere de medidas para impedir que terceros –por ejemplo, los servicios privados– dejen de proporcionar las garantías previstas para tal disfrute. Y la obligación de cumplir demanda que los Estados tomen medidas de carácter legislativo, administrativo, presupuestario, judicial o de otra índole para dar plena efectividad a tales derechos.

1. El derecho a la salud

En el ámbito de la salud, el derecho a la salud va más allá de la prestación de los servicios, aunque estos constituyen un componente fundamental para el logro del nivel máximo posible de salud y bienestar. El derecho a la salud incluye el empoderamiento y la participación social; enfatiza en las desventajas sistemáticas que experimentan ciertos grupos poblacionales que viven en situación de vulnerabilidad y exclusión; y, aborda las injusticias que vulneran los derechos individuales y colectivos.

La relación entre la salud y los derechos humanos implica un abordaje integral donde diversos sectores, incluyendo la sociedad civil, confluyen en la búsqueda de un objetivo común, como se muestra en la siguiente figura:



Fuente: OMS. 25 preguntas y respuestas sobre salud y derechos humanos.

En el ámbito de la prestación de servicios de salud, los derechos humanos abarcan cuatro aspectos fundamentales que garantizan el acceso de todas las personas a los servicios necesarios, sin peligro de enfrentar situaciones financieras catastróficas. Estos aspectos son:

Disponibilidad de un número suficiente de establecimientos, bienes y servicios públicos de salud, así como de programas de salud, que respondan a las necesidades específicas de mujeres y hombres en el curso de vida.

Accesibilidad, es decir, los establecimientos, bienes y servicios de salud deben ser accesibles a todas las personas, sin discriminación. Se refiere a la accesibilidad física, a la accesibilidad económica o asequibilidad, así como al acceso a la información.

Aceptabilidad, lo cual significa que los establecimientos, bienes y servicios de salud deberán ser culturalmente apropiados, y sensibles a los requisitos de género, y del curso de vida, para garantizar una atención con calidez y satisfactoria para las personas usuarias. Para ello es importante que el personal de salud esté capacitado para responder a las necesidades específicas de los diversos pueblos étnico/raciales, así como de las personas y comunidades que tengan connotaciones especiales debido a las identidades de género.

Calidad de los establecimientos, bienes y servicios de salud. Es decir, deberán ser apropiados desde el punto de vista científico y médico, y de buena calidad.

La salud de los grupos en situación de vulnerabilidad y el ejercicio de los derechos humanos

Las violaciones o falta de cumplimiento de los derechos humanos pueden afectar negativamente el bienestar físico, mental, social y espiritual de las personas. De allí, las políticas, planes y legislaciones sobre salud pública pueden ser instrumentos que protegen efectivamente los derechos humanos básicos, o pueden ser instrumentos que obstaculizan el ejercicio de los derechos básicos vinculados al bienestar de las personas.

Con el fin de garantizar el derecho a la salud de grupos en situación de vulnerabilidad, los Estados Miembros de la OPS se han comprometido a abordar la salud de conformidad con los instrumentos internacionales de derechos humanos, en el contexto de la salud mental³, el envejecimiento activo y saludable⁴, la salud de adolescentes y jóvenes⁵, la igualdad de género⁶, la reducción de la mortalidad y morbilidad maternas⁷, el acceso a la atención para las personas que viven con el VIH⁸, la salud de los pueblos indígenas⁹ y la prevención y rehabilitación de la discapacidad¹⁰.

Por ejemplo, la Política de Igualdad de Género de la OPS y su Plan de Acción, se fundamentan en la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Belem

3. OPS, Resolución CD49/11, disponible en [http://www2.paho.org/hq/dmdocuments/2009/CD49.R17%20\(Esp.\).pdf](http://www2.paho.org/hq/dmdocuments/2009/CD49.R17%20(Esp.).pdf)

4. OPS, Resolución CD49/8, disponible en [http://www2.paho.org/hq/dmdocuments/2009/CD49.R15%20\(Esp.\).pdf](http://www2.paho.org/hq/dmdocuments/2009/CD49.R15%20(Esp.).pdf)

5. OPS, Resolución CD48.R5, disponible en <http://www1.paho.org/spanish/gov/cd/cd48.r5-s.pdf>

6. OPS, Resolución CD46.R16, disponible en <http://www1.paho.org/spanish/gov/cd/cd46.r16-s.pdf>

7. OPS, Resolución CSP26.R13, disponible en <http://www1.paho.org/spanish/gov/csp/csp26.r13-s.pdf>

8. OPS, Resolución CD46.R15, disponible en <http://www1.paho.org/spanish/gov/cd/cd46.r15-s.pdf>

9. OPS, Resolución CD47.R18, disponible en <http://www1.paho.org/spanish/gov/cd/CD47.r18-s.pdf>

10. OPS, Resolución CD47.R1, disponible en <http://www1.paho.org/spanish/gov/cd/CD47.r1-s.pdf>

do Pará). El proceso de recolección, el análisis y el uso de información desglosada por sexo, edad, origen étnico y otras variables –uno de los componentes incluido en la Política de Igualdad de Género– cobra especial importancia para la sensibilización, capacitación, monitoreo del avance hacia la igualdad de género, y formulación y revisión de políticas y legislaciones, que se realiza utilizando los instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos mencionados anteriormente.

La salud en el marco de los derechos humanos: una prioridad en la OPS/OMS

De acuerdo a la Resolución CD50R8 sobre salud y los derechos humanos, adoptada por el Consejo Directivos de la OPS/OMS, los derechos humanos constituyen el marco de referencia que guía la cooperación técnica para la formulación y revisión de políticas, planes y legislación de salud, la capacitación, y difusión de información. En materia de monitoreo y evaluación, esta Resolución hace alusión a la necesidad de contar con información para medir el avance progresivo en la implementación de los derechos humanos vinculados con la salud. En esta línea, el Consejo Directivo de la OPS exhorta a los Estados Miembros a que:

*... Fortalezcan la capacidad de la autoridad sanitaria para trabajar con entidades gubernamentales de DH correspondientes, tales como las defensorías y secretarías de derechos humanos, para **evaluar y vigilar** la implementación de los instrumentos internacionales de derechos humanos relacionados con la salud que sean aplicables.*

Para el cumplimiento de dichos compromisos, la cooperación técnica de la OPS/OMS se realiza en coordinación y colaboración con los comités de tratado de la ONU, el Relator del Derecho a la Salud, la Asamblea General de la ONU/OEA, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), las agencias de la ONU, las organizaciones de la sociedad civil, y con los mismos Estados (ministerios sectoriales, tribunales de justicia, parlamentos).

2. Indicadores de progreso en materia de salud y derechos humanos

Para medir el avance en la implementación del derecho a la salud establecido en los instrumentos del Sistema de las Naciones Unidas (SNU) y del Sistema Interamericano (SI), la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (OEA) ha aprobado un grupo de indicadores cuantitativos y señales cualitativas de progreso¹¹. Estos indicadores, además, facilitan el proceso de rendición de cuentas y la formulación de políticas, planes y legislaciones sobre salud. Dichos indicadores se han adaptado del modelo de indicadores de derechos elaborado en el ámbito de la ONU.

11. OEA, Resolución de Indicadores de Progreso 2713 de 2012, disponible en <http://es.convdocs.org/docs/index-975.html?page=14>; Documento sobre Indicadores de Progreso para la medición de derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador, disponible en <http://scm.oas.org/pdfs/2011/CP27340S1.pdf>

En concordancia con el Art.19 del Protocolo de San Salvador, donde se definen las normas para la elaboración de los informes periódicos, la Asamblea General de la OEA ha establecido indicadores estructurales, de procesos y de resultados para medir el progreso en materia de Derechos Económicos Sociales y Culturales, incluido el derecho a la salud.

Los indicadores **estructurales** se refiere a las medidas que dispone el Estado para implementar los derechos del Protocolo. Releva información para evaluar cómo se organiza el aparato institucional y el sistema legal del Estado. Por ejemplo, para el caso del derecho a la salud, un indicador estructural puede ser la Ratificación del Protocolo Facultativo de la *Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer* (CEDAW) por parte del Estado.

Los indicadores de **proceso** buscan medir la calidad y magnitud de los esfuerzos del Estado para implementar los derechos humanos, a través de la medición del alcance, la cobertura y el contenido de las estrategias, planes, programas, políticas u otras actividades e intervenciones encaminadas al logro de metas que corresponden a la realización de un determinado derecho. Por ejemplo, un indicador de proceso en el ámbito de la salud puede ser la existencia de programas que otorgan prioridad de servicios de salud para responder a las necesidades específicas de grupos de población en situación de vulnerabilidad como son las personas con discapacidad o aquellas con VIH.

Los de **resultado** buscan medir el impacto real de las estrategias, programas e intervenciones del Estado. Estos indicadores son los que realmente muestran el avance en la implementación de los derechos humanos protegidos por el Protocolo de San Salvador. Por ejemplo, en la salud, pueden ser la disminución de las tasas de violencia contra las mujeres, la reducción de embarazos no planeados en adolescentes y en niñas menores de 15 años, la reducción de las tasas de mortalidad por causas evitables en hombres y mujeres, entre otros.

Un análisis integral del avance en la implementación del derecho a la salud, de los factores que contribuyen y/o que obstaculizan dicho avance, tiene que incluir el uso de información cuantitativa y cualitativa. La información cuantitativa nos indica cuál es el problema y su magnitud, así como dónde y cuándo sucede, mientras que la información cualitativa describe el cómo y por qué. Este análisis integral permitirá identificar las causas inmediatas, intermedias y estructurales que impiden el logro del derecho a la salud, y facilitará la definición de las respuestas adecuadas desde los Estados, las comunidades y las personas. Las medidas cualitativas de progreso propuestas para el caso de salud están relacionadas con el ámbito estructural, por ejemplo, si el sistema de salud responde a criterios de universalidad o focalización; y con el ámbito de proceso, por ejemplo, si existen estudios de calidad y satisfacción de usuarios/as de los servicios incluyendo las razones para sus respuestas.

Para el análisis del derecho a la salud, los indicadores de progreso propuestos cubren los siguientes dominios: acceso a la información, igualdad, capacidades estatales, recepción de derecho, contexto financiero y presupuestario, y acceso a la justicia. Estos dominios interactúan y se complementan entre sí.

Fuentes relevantes que garantizan los derechos humanos

Las constituciones nacionales, las convenciones internacionales de derechos humanos, las convenciones regionales de derechos humanos, y los estándares internacionales y regionales de derechos humanos y salud pública, son instrumentos que garantizan los derechos humanos de todas las personas.

Para las medidas de progreso, además de las fuentes tradicionales de datos estadísticos, tales como los censos, las encuestas de hogares, los registros administrativos, e investigaciones específicas, es fundamental tomar en consideración otras fuentes tales como los informes de los mecanismos especiales de vigilancia de los derechos humanos, los comités de tratados de las Naciones Unidas, la Comisión Interamericana de DH (CIDH), la Corte Interamericana de Derechos Humanos, así como las decisiones de casos individuales.

La mortalidad materna en el marco de los derechos humanos: ejemplo de análisis a partir de un caso individual

Alyne, con seis meses de embarazo, sintió fuertes dolores abdominales; acudió a un centro de salud privado –contratado por el Estado– le indicaron que regrese en dos días por algunos exámenes; su salud empeoró, y cuando volvió al servicio le informaron que su bebé estaba muerto; catorce horas después fue sometida a un legrado; por su gravedad decidieron trasladarla a un hospital mejor equipado; quedó sangrando en la sala de espera por 8 horas antes de ser trasladada; después del traslado le atendieron en los corredores donde pasó 21 horas antes de morir...¹².

Se trataba de una mujer afro–descendiente, de bajos recursos económicos...

La mortalidad materna es un claro ejemplo de vulneración del derecho a la vida, a la integridad personal y a la salud

12. Decisión de CEDAW disponible en <http://www2.ohchr.org/english/law/docs/CEDAW-C-49-D-17-2008.pdf>

Para un análisis de la morbilidad materna que muestre las relaciones entre los niveles inmediato, intermediario y estructural de las causas, y haga visible los vacíos en el cumplimiento de la protección y cumplimiento de los derechos humanos, es necesario contar con información cuantitativa y cualitativa. Un análisis en el marco de los instrumentos internacionales de derechos humanos y de las decisiones de los órganos de tratado tales como el *Comité para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer*, permitirá una comprensión de la jerarquía causal y permitirá plantear soluciones que aborden efectivamente los problemas de salud.

Al igual que Alyne, 6.000 mujeres mueren cada año en las Américas por causas maternas prevenibles¹³. La mayoría son mujeres pobres, indígenas, afro-descendientes, y adolescentes. Del total de estas muertes, más del 80% son prevenibles si tuvieran acceso a servicios esenciales de salud materna, y básicos de salud. Las complicaciones maternas son una de las 5 primeras causas de defunción de las mujeres de 15-24 años de edad en 16 países de América Latina y el Caribe (ALC)¹⁴. Por cada muerte materna se producen 20 casos de lesiones, infecciones o discapacidades, y el 25% de estos casos con secuelas graves y permanentes para la salud, la integridad personal y otros derechos humanos relacionados¹⁵.

La razón de mortalidad materna (circa 2009) fue 9 (por 100.000 nacidos vivos) en Norte América y 69,4 (x 100.00 nv) en ALC. En América Latina, la RMM de los países varió entre 18,3 y 158 (x 100.000 nv)¹⁶. La reducción de la RMM entre 1990-2010 se estimó entre 29% a 41%, lejos del 75% esperado por ODM5 para 2015¹⁷.

La atención prenatal en el 2010 –al menos una visita– fue de 94,6% en las Américas. La cobertura del parto por personal capacitado, en el mismo año, fue de 92,9% en ALC, con un rango nacional entre 49% y 100%¹⁸, el acceso al parto por cesárea en 12 países con información disponible varió entre 3% y 42%, lo que muestra, por un lado el déficit de acceso a este servicio, y por otro, el abuso¹⁹. Estas desigualdades entre países se reproducen al interior de ellos, siendo las mujeres de los niveles socioeconómicos más bajos, las indígenas, afro-descendientes, las que viven en el área rural

13. OPS. Situación de salud en las Américas. Indicadores Básicos 2012. WDC.

14. OPS. La Salud de las Mujeres y los Hombres en las Américas. Perfil 2009. WDC.

15. OPS. Plan de Acción para acelerar la reducción de la mortalidad materna y morbilidad materna grave. 51 Consejo Directivo, septiembre 2011; Doc. CD51/12. WDC. 2011

16. OPS. Situación de Salud en las Américas. Indicadores Básicos 2012. WDC.

17. OPS. OPS. Plan de Acción para acelerar la reducción de la mortalidad materna y morbilidad materna grave. 51 Consejo Directivo, septiembre 2011; Doc. CD51/12. WDC, 2011

18. OPS. Situación de salud en las Américas. Indicadores Básicos 2010. WDC.

19. OPS. Género, salud y desarrollo en las Américas. Indicadores Básicos 2011. WDC

y las adolescentes las más afectadas. Cabe señalar que la alta mortalidad materna en países con altas coberturas de atención de embarazo y parto puede ser una señal de deficiencias en la calidad de la atención provista.

Es importante recordar que los embarazos muy numerosos, muy seguidos, muy temprano o tarde en ciclo reproductivo, son de *alto riesgo*, por lo que es importante analizar el acceso a recursos de salud sexual y reproductiva siguiendo las medidas establecidos por el Protocolo de San Salvador (respecto al derecho a la salud) y los indicadores aprobados por la Asamblea General de OEA arriba mencionados. Entre ellos, en ALC aún existen grandes brecha en el acceso a métodos de anticoncepción (incluida la anticoncepción oral de emergencia); donde la necesidad insatisfecha de anticoncepción fue 9,9% en América Latina, y 20,1% en el Caribe²⁰. Entre países fluctuó entre 4,0% y 38,0%²¹.

A esta información cuantitativa es preciso complementar con información cualitativa que muestre las razones por las que las mujeres enfrentan limitaciones en el acceso y uso de recursos, servicios, bienes y facilidades de salud sexual y reproductiva; cuál es el nivel de satisfacción de las usuarias respecto a los servicios de salud y las razones para tales percepciones; cómo los Estados están respondiendo a tales necesidades y al cumplimiento de los distintos elementos del derecho a la salud; entre otros.

Derechos humanos afectados

A partir del ejemplo presentado con relación a Alyne se pueden identificar los instrumentos jurídicos tanto del Sistema de Naciones Unidas como del Sistema Interamericano que se deben usar para proteger los derechos humanos y las libertades básicos que afectan la salud sexual y reproductiva de las adolescentes y adultas.

Entre los instrumentos que protegen derechos humanos vinculados a la salud sexual y reproductiva, como aquellos mencionados en el caso de Alyne, se pueden mencionar:

- el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos;
- el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales;
- la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer;
- la Convención sobre los Derechos del Niño;
- la Recomendación General No. 24 del Comité para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer;

20. UNFPA. How Universal is access to reproductive health? A review of the evidence 2010. NY, 2010

21. UN Statistics Division. MDG indicators <http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Data.aspx>

- las Observaciones Generales No. 14 & 20 del Comité de DESC;
- la Observación General No. 28 del Comité de DH;
- la Observación General No. 4 del Comité de los DD del Niño;
- la Resolución 11/8 sobre Mortalidad Materna del Consejo de DH;
- la CEDAW: derecho a la igualdad, no discriminación (art.12: eliminación de discriminación en contra de las mujeres en el área de atención médica y asegurar la igualdad de acceso a servicios de atención, incluyendo la planificación familiar. Art. 14 atención a mujeres en áreas rurales. Art 16 obligación de los Estados de asegurar que las mujeres tengan el derecho de controlar el número y el espaciamiento de los hijos;
- la Recomendación General Número 24 del Comité para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer establece que los Estados deben proveer cuidados médicos especiales para las mujeres que pertenecen a grupos vulnerables;
- la Observación No.28 del Comité de DH: prevención de embarazos no deseados y asegurar que las mujeres y adolescentes no se vean forzadas a someterse a abortos clandestinos; y
- la Observación.No.4 del Comité de los DD del niño: el estado debe proveer los medios para que las adolescentes tengan acceso a información sobre salud sexual y reproductiva.

En el marco del Sistema Interamericano, se pueden incluir los siguientes instrumentos de derechos humanos

- la Convención Americana sobre Derechos Humanos;
- el Protocolo Adicional a la Convención Sobre los Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador); y
- la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención Belem do Pará).

¿Qué se puede hacer para reducir la mortalidad materna utilizando los instrumentos de derechos humanos?

Los Estados deben cumplir con las convenciones internacionales de derechos humanos ratificadas, y suscribir aquellas pendientes. Deben priorizar la reducción de la mortalidad materna acompañada de recursos necesarios para evitar embarazos no planificados, cubrir la demanda de anticoncepción -incluyendo la de emergencia-, y asegurar la atención sanitaria para aquellas mujeres adultas y adolescentes que se hayan expuesto a un aborto inseguro, como medida para garantizar el derecho a la vida e integridad personal de estas personas.

Los ministerios de salud deben garantizar que las unidades de salud cuenten con recursos humanos calificados y capacitados en derechos humanos, equipos necesarios, cuidados obstétricos de emergencia. Deben proveer servicios de planificación familiar y asegurar que lleguen a las zonas rurales, pueblos étnico/raciales y adolescentes. Todos estos son elementos esenciales del derecho a la salud.

Los órganos legislativos deben promulgar leyes que garanticen la salud sexual y reproductiva. Los ministerios de educación deben garantizar el acceso a la educación sexual de calidad en las escuelas. La sociedad civil juega un papel fundamental en el rol de vigilancia para apoyar al Estado en el cumplimiento de sus obligaciones jurídicas aceptadas en los tratados, convenciones, protocolos y pactos de derechos humanos arriba mencionados.

Los derechos humanos en el desarrollo de políticas, programas, planes y legislaciones en salud

Abordar la salud de conformidad con las obligaciones internacionales y regionales implica: la inclusión de los determinantes sociales de la salud, es decir, buscar respuestas *intersectoriales* bajo el principio de la *no discriminación* (por acción u omisión), con acciones para *eliminar desigualdades* en los determinantes sociales de la morbilidad materna de conformidad con las constituciones nacionales y los instrumentos internacionales de derechos humanos; la protección del derecho a igual protección ante la ley de las mujeres y adolescentes en los sistemas de salud como medida para alcanzar la equidad en salud; garantizar el acceso de todas las personas a su derecho a la información sobre salud (y sobre salud sexual y reproductiva) y a servicios de salud acorde con sus *necesidades y vulnerabilidad*, independiente de capacidad de pago; proteger y promocionar el derecho a la igualdad real con relación al goce del grado máximo de salud que se pueda lograr basada en el *empoderamiento y participación de mujeres, familias y comunidades* para reclamar sus derechos humanos como estrategia para prevenir la mortalidad materna.

Por su lado, la cooperación técnica en el contexto de la salud, y específicamente sobre salud sexual y reproductiva, deberá fortalecer las capacidades de "*titulares de deberes*" para cumplir obligaciones, y de "*titulares de derechos*", para reclamar y vigilar su realización.

3. Compromisos de la OPS

Desafíos en la implementación de la Resolución CD50R8 de la OPS sobre “Salud y Derechos Humanos”

La OPS/OMS ha reconocido una serie de desafíos que los Estados tienen que enfrentar para lograr la implementación de los instrumentos de derechos humanos que protegen el derecho a la salud y otros derechos humanos relacionados. Algunos de ellos incluyen el desconocimiento de la normativa internacional de derechos humanos en el contexto de los servicios de salud y el limitado conocimiento de los ministerios de salud y organizaciones de la sociedad civil de los instrumentos de derechos humanos; la limitada implementación de mecanismos nacionales de promoción y protección del derecho a la salud; la existencia de disposiciones legales y políticas que restringen derechos humanos en el contexto de la orientación sexual e identidad de género, y que criminalizan ciertos actos como la interrupción del embarazo por razones terapéuticas lo cual contribuye a la mortalidad materna; la ausencia de mecanismos de protección dentro de las defensorías de derechos humanos y otras agencias nacionales; y la elaboración de políticas, planes y legislaciones sobre salud (incluidas aquellas sobre salud sexual y reproductiva) inconsistentes con derecho internacional.

Respuesta de la OPS

La OPS/OMS, en concordancia con las medidas a las que se han comprometido los Estados Miembros para proteger el derecho a la salud y otros derechos humanos relacionados, ha priorizado actividades relacionadas con:

- la difusión de los tratados y estándares de derechos humanos, siendo hasta el momento, 23 países los beneficiados;
- la capacitación y entrenamiento al personal de salud sobre la normativa de derechos humanos aplicable a la salud sexual y reproductiva de adolescentes y jóvenes, cuya cobertura ha alcanzado a 10 países y 600 personas entrenadas;
- la revisión de leyes y planes nacionales de salud;
- la cooperación técnica con algunos tribunales de justicia por pedido de los ministerios de salud y los órganos de tratado de la ONU y la OEA;
- el empoderamiento de organizaciones de la sociedad civil, incluidas organizaciones de mujeres y de jóvenes LGTBI;
- la creación o fortalecimiento de redes nacionales para la protección de los derechos humanos de mujeres, personas que viven con el VIH, personas con discapacidad y grupos LGTBI;

- la colaboración técnica con los Estados Miembros de la OPS para que aboguen, promocienen, protejan y resguarden los DH de personas en situación de vulnerabilidad;
- la cooperación en la generación de información; y
- la difusión de buenas prácticas de avances en la protección del derecho a la salud y otros derechos humanos relacionados.

Todas estas actividades y sus resultados contribuyeron a la elaboración de los **indicadores de progreso** aprobados en el Sistema Interamericano y que han sido mencionados en esta presentación.

La OPS ratifica su compromiso en continuar trabajando en colaboración con el Sistema de Naciones Unidas y el Sistema Interamericano para lograr la implementación de los instrumentos antes mencionados que garantizan los derechos humanos, específicamente el derecho a la salud y bienestar, y que todas las personas, como sujetos de derechos, ejerzan su plena ciudadanía.

Muchas gracias.

Breve recuento sobre los Indicadores de la Convención Belém do Pará

Por Luz Patricia Mejía

Me ha correspondido el honor de cerrar este día tan enriquecedor y lleno de tanta información relevante, así que intentaré ser bastante breve. Quiero agradecer a la CEPAL y al INDH por la invitación. Especialmente a Nieves Rico y a Laura Pautassi, que como consultora y experta en el ámbito de las políticas públicas con enfoque de derechos humanos y como feminista convencida, funge como una suerte de bisagra en todos estos organismos, lo cual no sólo nos enriquece sino que nos brinda un espacio adicional para mantener un diálogo permanente.

En este evento estamos presentando por primera vez los Indicadores de Progreso para la Medición de la Implementación de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer o Convención Belém do Pará, que a la fecha están en pleno proceso de consulta a los Estados Partes.

Estos Indicadores tributan a experiencias que se han ido construyendo tanto en el Sistema Universal, como en el Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos, sistemas que vienen discutiendo hace varios años la necesidad de construir con los indicadores sociales y los estándares de derechos humanos, indicadores específicos que den cuenta del cumplimiento y el avance en esta materia.

Este debate no es ajeno para el Mecanismo que represento. Como saben, la Convención Interamericana para Prevenir y Erradicar la Violencia contra la Mujer establece un marco metodológico y teórico que determina varias obligaciones por parte de los Estados Partes a partir de una clara definición de violencia contra la mujer. Así, el artículo 1 de la Convención Belém do Pará establece que:

“Para los efectos de esta Convención, debe entenderse por violencia contra la mujer cualquier acción o conducta basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como privado”.

Por su parte, el artículo 2 establece que:

- “Se entenderá que violencia contra la mujer incluye la violencia física, sexual y psicológica:*
- a. que tenga lugar dentro de la familia o unidad doméstica o en cualquier otra relación interpersonal, ya sea que el agresor comparta o haya compartido el mismo domicilio que la mujer, y que comprende, entre otros, violación, maltrato y abuso sexual;*
 - b. que tenga lugar en la comunidad y sea perpetrada por cualquier persona y que comprende, entre otros, violación, abuso sexual, tortura, trata de personas, prostitución forzada, secuestro y acoso sexual en el lugar de trabajo, así como en instituciones educativas, establecimientos de salud o cualquier otro lugar, y*
 - c. que sea perpetrada o tolerada por el Estado o sus agentes, donde quiera que ocurra”*

Este marco teórico, durante los diez primeros años de la entrada en vigencia de la Convención, va a incorporar en los Estados varios desafíos relativos a la manera de interpretar lo que era o no una violación de derechos humanos. Recordemos que para la fecha de entrada en vigencia de la Convención, el concepto de violación de derechos humanos estaba aún limitado a cuando era proveniente de los Estados, sus agentes o particulares con su aquiescencia.

La Convención Belém do Pará impone la necesidad de entender y asumir que la violencia contra las mujeres, tanto en el ámbito público como en el ámbito privado, es una violación a los derechos humanos y, desde esa racionalidad, impone a los Estados la obligación de crear mecanismos de protección específicos para las mujeres. Así, la Convención establece claramente como obligación internacional la defensa de los derechos de las mujeres y genera en la región americana, claramente, un rompimiento con el paradigma internacional que sitúa la violación de los derechos humanos solo en el Estado, poniendo el foco en la realidad de las mujeres, en la vida privada de aquellas que estaban siendo víctimas de violencia dentro de sus hogares, en sus trabajos, en sus espacios de estudio, en los centros de salud. Violencia que se manifestaba en el ámbito público y en los ámbitos privados.

Así que la Convención pasa del análisis de la vida privada (espacio relativamente vedado para los Estados) al análisis de que lo privado es público, estableciendo que la violencia contra las mujeres en el ámbito de la vida privada es una violación de los derechos de las mujeres no solo desde la perspectiva civil o familista, sino que también y sobre todo una obligación de los Estados frente a la comunidad internacional.

No obstante ello, diez años después de la entrada en vigencia de la Convención, desde diferentes puntos de vista se analiza que pese a que Belém do Pará incorporaba los diferentes tipos de violencia

del que son víctimas las mujeres, tanto en el ámbito privado como en el ámbito público, se llega a la conclusión de que los Estados continuaron haciendo leyes de violencia en el ámbito básicamente familiar. La mayoría de los Estados, previo a la existencia de la Convención, ya tenían leyes o normas penales que condenaban algunas manifestaciones de violencia contra las mujeres, como Códigos Penales que condenaban la violación, el rapto, las agresiones al honor y la reputación de las familias o algunas manifestaciones de violencia intrafamiliar. Después de Belém do Pará casi todos los Estados de la región desarrollaron leyes de violencia intrafamiliar, pero no avanzamos más allá. El cambio real de la perspectiva de la violencia como un tema no solo en el ámbito privado no se logró transmitir y se convirtieron la mayoría de estas leyes en normas familistas, lo cual fue en su momento una gran revolución, pero que siguió invisibilizando las otras múltiples manifestaciones de violencia de las cuales las mujeres y las niñas son víctimas.

De allí que los Estados decidan hacer frente a este fenómeno y crear el Mecanismo de Seguimiento de la Convención Belem do Pará. Los Estados identifican y hacen un ejercicio de voluntad importante donde interpretan que es necesario construir un mecanismo que permita identificar qué es lo que está pasando con la aplicación de la Convención Belém do Pará. Todos los Estados de la región para el año 2004 tenían algún tipo de política pública, algún tipo de legislación civil, penal o administrativa. O algún tipo de medida legislativa – por llamarle de alguna manera – que incluía la protección del derecho de las mujeres. Sin embargo, cuando se hacía la evaluación de lo que estaba pasando en ese momento se determinó que era necesario ir más allá y construir un mecanismo que tuviera las herramientas necesarias para medir y evaluar las obligaciones derivadas de Belém do Pará.

Es así como se crea el Mecanismo de Seguimiento de Belém do Pará o Mecanismo de Seguimiento de la Violencia (MESECVI), el que está conformado por un órgano técnico que es el Comité de Expertas (CEVI) nombradas por cada uno de los Estados a través de un mecanismo que debería ser público y participativo. Allí las expertas participan a título individual, sin incidir en el análisis de asuntos del país del que son nacionales. Además del CEVI, el Mecanismo también está compuesto por un órgano político, la Conferencia de Estados Partes, conformada por cada una de las delegadas de los Estados. Aquí son directamente delegadas o autoridades competentes de cada uno de los Estados. En total el MESECVI está conformado por los 32 Estados Partes de la Convención de Belém do Pará. Los únicos Estados que no suscriben son Estados Unidos y Canadá.

Luego está la Secretaría Técnica que yo represento, que forma parte de la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM), y hace de enlace entre el Estado y las expertas. Es el vínculo también entre CEVI y la sociedad civil o los grupos organizados. De otro lado está también la sociedad civil que ha venido participando de alguna manera –escasa pero ha venido participando– en el ejercicio de evaluación y seguimiento de las obligaciones de Belém do Pará.

El mecanismo fue la respuesta en el 2004 para evaluar concretamente por qué si todos los Estados tenían algún tipo de política o algún tipo de legislación, continuaba y aumentaba el problema de la violencia contra la mujer, acuciante en términos de realización de derechos.

Entonces, ¿cómo funciona el mecanismo de seguimiento? Lo hace a través de Rondas de Evaluación. La primera de ellas se hizo a partir de un cuestionario, el que fue contestado por 28 de los 32 Estados Parte y permitió generar el Primer Informe Hemisférico del Mecanismo, el que da cuenta de los avances en la implementación de la Convención y los desafíos persistentes en las respuestas estatales ante la violencia contra las mujeres.

En la primera ronda, las expertas deciden que el cuestionario era insuficiente y que para el seguimiento de las recomendaciones había que trabajar con indicadores y construirlos. Esto se basa en el artículo 8.h de la Convención Belem do Pará, que establece la obligación a los Estados Partes de garantizar investigaciones y recopilaciones estadísticas y demás información pertinente sobre las causas, las consecuencias y la frecuencia de la violencia contra la mujer.

En este sentido, las expertas acordaron "que para hacer el seguimiento de las recomendaciones de los informes, lo más adecuado sería la elaboración de un sistema de indicadores, por lo que se solicitó a la Coordinadora que, junto con la Secretaría identifiquen recursos, e inicien tan pronto sea posible el proceso de contratación de una consultora con reconocida experiencia en el tema para que los realice, teniendo en cuenta las recomendaciones de los mismos. De igual forma, y a fin de ir avanzando en el proceso de la próxima ronda de evaluación multilateral, se solicitó a la Secretaría que a partir de las recomendaciones y aportes efectuados por las expertas inicie la elaboración del próximo cuestionario para que sea considerado en la siguiente reunión del CEVI".

*Para ello se consensuó "a.Elaborar un sistema de indicadores para efectuar el seguimiento de las recomendaciones de los informes, a cuyo fin la Coordinadora junto con la Secretaría identificarán recursos, e iniciarán el proceso para contratación de un/una consultor/a con reconocida experiencia en el tema para que los realice teniendo en cuenta las recomendaciones de los mismos"*².

Además, en la tercera reunión del CEVI se evaluó el cuestionario empleado durante la primera reunión y se acuerdan los siguientes elementos para el diseño y la evaluación de futuros cuestionarios, así como para el seguimiento de indicadores:

■ Mantener la estructura del cuestionario y su enfoque intersectorial, incluyendo las áreas de legislación, normativa vigente y planes nacionales; acceso a la justicia; presupuesto nacional e

1. Tercera Reunión de Expertas/as sobre el Mecanismo de Seguimiento. Acta Final, pág. 4. Mesecevi/Cevi/Doc.83/07.

2. Tercera Reunión de Expertas/as sobre el Mecanismo de Seguimiento. Acta Final, pág. 6. Mesecevi/Cevi/Doc.83/07.

información y estadísticas, porque permite el tratamiento integral del problema y es estratégico para dar cumplimiento a los objetivos de la Convención.

- Realizar un seguimiento permanente a los temas de feminicidio/femicidio, presupuestos nacionales e información y estadística, por ser temas importantes y donde todavía se carece de información e indicadores.
- Formular preguntas específicas sobre otras formas de violencia contra las mujeres diferentes a la violencia dentro de la familia, unidad doméstica o cualquier otra relación interpersonal a fin de ser fieles a los objetivos de la Convención.

Luego de la Primera Ronda de Evaluación, y como parte del seguimiento, se acordó:

- Realizar preguntas específicas sobre actos de violencia cometidos por agresores distintos a aquellos propios del espacio de la familia, unidad doméstica o cualquier otra relación interpersonal, con particular importancia en la comunidad y el Estado.
- Incidir en mayor medida en el tema de acceso a la justicia para todas las mujeres y mediante recursos justos y eficaces, no conformándose con la existencia de dichos procedimientos.
- Evaluar las respuestas al cuestionario teniendo en cuenta la diversidad de mujeres existente en América y el Caribe, la variedad de agresores de violencia contra las mujeres, y el diverso espectro de actos que constituyen violencia contra las mujeres, de acuerdo al espíritu de la Convención Belém do Pará.
- Hacer evaluaciones usando información auxiliar³.

Esta perspectiva del seguimiento de la primera ronda se enriquece posteriormente para la segunda sesión de evaluación, que incluye todos los artículos de la Convención Belém do Pará y se amplía la matriz en tres tipos diferentes de indicadores: Indicadores Estructurales, de Proceso y de Resultado. Ello a partir de las necesidades específicas de incorporar en la matriz de indicadores la perspectiva del Sistema Internacional de Protección de Derechos Humanos y tomar en cuenta los estándares en esta materia. Así, se incorporan para esta segunda ronda los estándares en materia de derechos humanos, que son el fruto del compendio de los organismos internacionales de protección, a saber:

3. Evaluación del Cuestionario adoptado para la Primera Ronda de Evaluación, pág. 9. Mesecvi/Cevi/Doc.84/07.

- (i) contenido mínimo y universalidad de los derechos;
- (ii) utilización al máximo de los recursos disponibles;
- (iii) progresividad y no regresividad;
- (iv) igualdad y no discriminación;
- (v) acceso a la justicia y mecanismos de reclamo;
- (vi) producción y acceso a la información; y
- (vii) participación de los sectores afectados en el diseño de las políticas públicas⁴.

Ello como respuesta al amplio debate de los Sistemas Internacionales de Protección, tanto el Universal como el Interamericano, sobre la necesidad de unificar los métodos de medición y desarrollar indicadores de derechos humanos.

Para esta segunda ronda se amplían además los temas a partir de los cuales se evalúa la Convención y se analizan entonces la legislación, los planes nacionales, el acceso a la justicia, los servicios especializados, los presupuestos, la información y estadísticas. Posteriormente, esta ampliación de temas va a ser complementada con una serie de indicadores derivados de las siguientes experiencias:

En el Sistema Interamericano de Derechos Humanos:

- “Lineamientos para Elaboración de Indicadores de progreso en materia de derechos Económicos, Sociales y Culturales”. Desarrollado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos⁵.
- “Indicadores de Progreso para medición de derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador”. Desarrollado por el Grupo de Trabajo y aprobado por los 35 Estados miembros de la OEA en la Asamblea General de Cochabamba, Bolivia, de junio de 2004⁶.
- “Indicadores sobre violencia contra las mujeres. Sistematización y evaluación crítica”. Instituto Interamericano de Derechos Humanos⁷.

En el Sistema Universal de Derechos Humanos:

- “Guía de asistencia técnica para la producción y el uso de indicadores de género”. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Naciones Unidas, 2006⁸.

4. Pautassi, Laura (2010), “Indicadores en materia de derechos económicos, sociales y culturales. Más allá de la medición”, La Medición de Derechos en las Políticas Sociales, Abramovich, Víctor y Laura Pautassi (comps), Buenos Aires, Editores del Puerto.

5. Disponible en: <http://www.cidh.org/pdf%20files/LineamientoS%2019%20DE%20OCTUBRE.pdf>

6. Disponible en: <http://scm.oas.org/pdfs/2011/CP25807-II.pdf>

7. Disponible en: www.iidh.ed.cr/BibliotecaWeb/Varios/Documentos/BD_1455227803/indicadores/Informeindicadores.pdf

8. Disponible en: <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/1/26731/Guia%20asistencia.pdf>

- Indicadores de Derechos Humanos. Guía para la medición y la aplicación. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2012⁹.

A partir de este enriquecimiento, la segunda ronda de evaluación en su fase de seguimiento incorpora nuevos indicadores. Así, los Indicadores Estructurales de Seguimiento de la Convención reflejan:

- La ratificación o aprobación de la Convención de Belém do Pará la realización del derecho de las mujeres a vivir en un mundo libre de violencia como un derecho humano fundamental.
- Relevan información para evaluar cómo se organiza el aparato institucional y el sistema legal del Estado para cumplir las obligaciones de la Convención.
- Identifican 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.
- Se concentran en las leyes internas de los países relacionadas con el derecho a vivir una vida libre de violencia y los mecanismos institucionales que promueven y protegen las normas.

Por su parte los indicadores de Proceso reflejan o miden:

- Medir la calidad y magnitud de los esfuerzos del Estado para implementar los derechos, 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.
- Pueden ofrecer información sobre la variación en los niveles de calidad o cobertura de programas o servicios sociales en un determinado período de tiempo.

Y por último los indicadores de resultado reflejan o miden:

- Reflejan los logros individuales y colectivos que indican el estado de realización de un derecho humano en un determinado contexto.
- Buscan medir el impacto real de las estrategias, programas, intervenciones del Estado.
- Constituyen un indicio de cómo impactan esas acciones públicas sobre aquellos aspectos que definen el grado de efectividad de un derecho de la Convención.

9. Disponible en : [en:http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Human_rights_indicators_sp.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Human_rights_indicators_sp.pdf)

Para la fecha de esta presentación la fase de seguimiento con los nuevos Indicadores están en pleno proceso de consulta, y será en una siguiente presentación que podamos compartir los resultados de ella. Aprovecho la oportunidad también para informar que los indicadores están a disposición pública para comentarios y enriquecimiento de los mismos en la dirección web <http://www.oas.org/es/mesecvi>.

Por último, quisiera también invitarlos a conocer y a consultar los informes del mecanismo, que aún siguen siendo bastante desconocidos. A la fecha el Mecanismo ha producido los siguientes informes:

1era RONDA DE EVALUACIÓN MULTILATERAL (1era REM)

- 28 Informes Finales de país – 1era REM¹⁰
- 1er Informe Hemisférico – Recomendaciones¹¹.
- 1er Informe de Seguimiento de las Recomendaciones¹².

2da RONDA DE EVALUACIÓN MULTILATERAL (2da REM)

- Informes Finales por país – 2da REM¹³.
- 2do Informe Hemisférico – Recomendaciones¹⁴.

Es un importante desafío que se conozcan estos informes y que los indicadores sean también instrumentos de trabajo para las organizaciones de mujeres, pues esta es la manera en que se convierten en una herramienta de transformación y de emancipación. Los indicadores recogen los estándares y los principios que transversalizan los derechos humanos, de allí que sean una herramienta muy potente para que desde diversos espacios se haga control social de los avances o retrocesos en que incurren los Estados frente a las obligaciones internacionales que han asumido.

Muchas gracias.

10. Disponibles en: <http://www.oas.org/es/mesecvi/InformesNacionales.asp>

11. Disponibles en: <http://www.oas.org/es/mesecvi/docs/InformeHemisferico2008-SP.pdf>

12. Disponible en: <http://www.oas.org/es/mesecvi/biblioteca.asp>

13. Disponible en: <http://www.oas.org/es/mesecvi/InformesNacionales.asp>

14. Disponible en: <http://www.oas.org/es/mesecvi/docs/MESECVI-SegundoInformeHemisferico-ES.pdf>

Quinto Panel.

Experiencias nacionales (I)

Avanzar en Derechos: una experiencia argentina para la elaboración de indicadores DESC y la incorporación del enfoque de derechos en las políticas públicas.

Por Marité Fernández

Quiero agradecer a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y al Instituto Nacional de Derechos Humanos de Chile (INDH) por la invitación a este Seminario, así como a la Oficina Regional del Alto Comisionado de las Naciones Unidas en Derechos Humanos (ACNUDH), a la Organización de Estados Americanos (OEA) y al Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del Mercosur (IPPDH) por el apoyo al mismo.

Estoy segura de hablar en nombre de la mayoría de las personas presentes al afirmar que la pasión y el compromiso compartidos en cada una de las jornadas de trabajo, debate e intercambio de experiencias, son parte de una convicción común: la necesidad de desarrollar un sistema de indicadores que funcionen como plataforma de monitoreo del cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales.

Pero este pequeño universo de casi perfecto consenso no es el escenario habitual en relación con la política pública.

En este sentido, el mayor mérito de una iniciativa como “Avanzar en Derechos” –proyecto que se implementa en Argentina con el objeto de desarrollar herramientas para fortalecer a las políticas públicas– es ser expresión de una decisión política.

El proyecto es la explicitación de un compromiso asumido por el Estado –en todos sus niveles– ante la sociedad; la manifestación de que el tema importa y por ello debe estar en la agenda pública. El proyecto es una herramienta para promover sistemas de indicadores en derechos económicos, sociales y culturales (DESC) e incorporar el enfoque de derechos en la implementación de las políticas, especialmente a nivel local, y por ello, para mejorar la vida cotidiana de todas las personas.

Antes de desarrollar la experiencia de esta iniciativa, quisiera hacer una mención al contexto que la hizo y la hace posible.

Por qué el proyecto. Las razones políticas.

A partir de la recuperación de la democracia en diciembre de 1983, Argentina ha sostenido un destacado desarrollo normativo en la promoción de derechos, acompañado de paradójicas prácticas. Ejemplo de ello es el reconocimiento constitucional —a partir de la reforma de 1994— de nuevos derechos, del principio de igualdad de oportunidades y no discriminación, y la inclusión y jerarquización de los tratados de derechos humanos, aunque sin llevar adelante durante décadas medidas para la efectiva protección de los mismos.

La crisis económica, social, política y cultural que se expresó violentamente en diciembre de 2001 evidenció esta contradicción. Los que nada tenían ya que perder, y los que no querían perder más, tomaron las calles y provocaron un efecto revulsivo en las instituciones del Estado. En esta época de emergencia Argentina vivió en “estado de excepción” legal, institucional, política y social.

Usualmente se afirma que el país empezó a salir de esta situación con medidas económicas apropiadas y un contexto internacional favorable que permitieron revertir los indicadores negativos. Esta es una afirmación simplificadora, ya que fue el acuerdo político, el activismo de las organizaciones de derechos humanos, el mayor involucramiento de la justicia y el esfuerzo de la sociedad en su conjunto los que fueron construyendo los consensos necesarios para encontrar una salida institucionalmente ordenada a semejante crisis.

Sin embargo, desde la ética de los derechos humanos, no podemos dejar de subrayar que esta misma confluencia de actores promovió el hito que permitiría avanzar luego en la protección de los DESC: la decisión histórica de erradicar la impunidad por los delitos de lesa humanidad y así poner fin a las leyes “del olvido”¹.

En ese contexto, el nuevo gobierno asume públicamente la responsabilidad de desarrollar una política de reconocimiento de derechos, sintetizada en la frase “los derechos humanos son una política de Estado”. Allí se plantea un nuevo compromiso, al sostener que *“es el Estado el que debe actuar como el gran reparador de las desigualdades sociales en un trabajo permanente de inclusión y creando oportunidades a partir del fortalecimiento de la posibilidad de acceso a la educación, la salud y la*

1. El Congreso Nacional sancionó la Ley 25.779, declaración de Nulidad de las Leyes de Obediencia Debida y Punto Final, como acto político. La Corte Suprema de Justicia de la Nación declaró inconstitucional ambas leyes, denominadas popularmente “del perdón” o “del olvido”, las cuales impedían avanzar en la investigación de los delitos cometidos durante la última Dictadura.

vivienda, promoviendo el progreso social basado en el esfuerzo y el trabajo de cada uno. Es el Estado el que debe viabilizar los derechos constitucionales protegiendo a los sectores más vulnerables de la sociedad, es decir, los trabajadores, los jubilados, los pensionados, los usuarios y los consumidores, entre otros. La paz social, el respeto a la ley, a la defensa de la vida y la dignidad son derechos inalienables de todos los argentinos”².

A partir de entonces, Argentina promueve distintas iniciativas de Memoria, Verdad y Justicia, algunas a nivel de la región latinoamericana e inicia un proceso complementario de aprobación de leyes e impulso de políticas fundamentales para el reconocimiento y la protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes, mujeres, personas migrantes; la ampliación de protecciones sociales y previsionales, garantías al trabajo digno; iniciativas de inclusión e inversión educativa; nuevos reconocimientos igualitarios, entre otros³. Asimismo, consolida la institucionalidad de derechos humanos, a través de medidas tales como la jerarquización del Instituto Nacional Contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI); la creación del Consejo Federal de Derechos Humanos (Decreto 347/2008); de la Comisión Nacional por el Derecho a la Identidad (Ley 25.457); del Centro Internacional para la Promoción de los Derechos Humanos, con auspicio de UNESCO (Ley 26.708), todos bajo la órbita de la Secretaría de Derechos Humanos de la Nación (SDH)⁴.

En este marco, la Secretaría de Derechos Humanos, de manera progresiva y en articulación con otras áreas del Estado, incorpora la agenda de derechos económicos, sociales y culturales (DESC). Así, desarrolla informes de seguimiento a través de la experiencia piloto de los Observatorios de Derechos Humanos; realiza, entre otros, una serie de estudios sobre la participación de las organizaciones sociales en la agenda de derechos, y un relevo nacional sobre violencia contra las mujeres en apoyo a una investigación del Consejo Nacional de las Mujeres. También impulsa y fortalece la creación de las áreas locales de derechos humanos.

2. Palabras de Néstor Carlos Kirchner, en su discurso de asunción presidencial ante la Asamblea Legislativa Nacional. 25 de Mayo, 2003.

3. Ejemplos de la normativa, por tema: Infancia: Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (Ley 26.061, 2005); Prohibición del trabajo infantil (Ley 26.847, 2013). Género: Prevención y Sanción de la Trata de Personas y Asistencia a sus Víctimas (Ley 26.364, 2008 y Ley 26.842, 2012); Protección Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en los Ámbitos donde Desarrollen sus Relaciones Interpersonales (Ley 26.485, 2009); Penalización del femicidio (Ley 26.791, 2012). Migrantes: Política Migratoria Argentina (Ley 25.871, 2003). Igualdad: Matrimonio Igualitario para Personas del Mismo Sexo (Ley 26.618, 2010); Identidad de género (Ley 26.743, 2012). Salud: Ley Nacional de Salud Mental (Ley 26.657, 2010); Derechos del Paciente, Historia Clínica y Consentimiento Informado (Ley 26.529, 2009). Educación: Fijación de un Ciclo Lectivo Anual Mínimo para Establecimientos Educativos de Todo el País (Ley 25.864, 2003); Incremento de la Inversión en Educación (Ley 26.075, 2005); Educación Técnico Profesional (Ley 26.058, 2005); Ley de Educación Nacional (Ley 26.206, 2006); Programa Nacional de Educación Sexual Integral (Ley 26.150, 2006); Educación Superior (Ley 26.793, 2012). Trabajo: Trabajo agrario (Ley 26.727, 2011); Régimen Especial de contrato de trabajo para el Personal de Casas Particulares (Ley 26.844, 2013). Protección social: Creación del Sistema Integrado Previsional Argentino (Ley 26.425, 2008). Contra la violencia institucional: Creación del sistema nacional de prevención de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (Ley 26.827, 2012)

4. También tuvo ratificación parlamentaria la creación del Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR - IPPDH (Ley 26.755).

De este modo va construyéndose la oportunidad política e institucional de dar un paso más en el camino del reconocimiento y dar operatividad a los derechos, ya que varias de las leyes e iniciativas establecen la obligación estatal de desarrollar información específica y detallada que permita evaluar el estado de situación y verificar el cumplimiento de objetivos y metas; esto es, fortalecer los sistemas existentes de información sobre los DESC, promover otros necesarios y enfrentar el desafío de desarrollar una agenda de trabajo federal sobre este tema.

Este es el marco que da inicio al proyecto “Avanzar en Derechos”, impulsado por la SDH, con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Argentina (PNUD) y la asistencia técnica del Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del Mercosur (IPPDH).

Los principios sobre los que se basa el proyecto

El proyecto se basa en el compromiso asumido por el Estado —en todas sus instancias y niveles—, en el marco del Sistema Internacional de los Derechos Humanos, de tomar las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de los derechos humanos, tanto individuales como colectivos. Argentina, como ya se mencionó, asumió además este compromiso en su propia Constitución. Por ello, debe diseñar e implementar políticas públicas para reconocerlos y protegerlos adecuadamente, y en relación con este objetivo, asume la responsabilidad de producir información continua y de calidad sobre las políticas que lleva adelante para identificar avances realizados, efectos de la política, dificultades y oportunidades que se presentan en las distintas regiones del país.

De este modo, la obligación es también una necesidad para el propio Estado, y esto es lo que se subraya en el proyecto. Así, el derecho a la información constituye una herramienta fundamental para el cumplimiento de otros derechos; un insumo tanto para el conocimiento sobre la efectivización de los derechos y sobre el resultado de las medidas tendientes a garantizar su ejercicio; como un instrumento para que el Estado tome mejores decisiones sobre las políticas, su revisión o profundización, evalúe la pertinencia y calidad de las políticas implementadas en cada contexto social; aporta elementos para poner en conocimiento de la ciudadanía en su sentido amplio y para promover su plena participación.

Como podemos observar y mucho se ha escrito al respecto, la puesta en marcha de sistemas de información demanda de voluntad y decisión política, que se traduce en iniciativas concretas, sistemas confiables, y asignación de recursos humanos y financieros. La propuesta se inscribe, entonces, en el desafío de lograr los acuerdos institucionales y locales para construir y apoyar esta decisión. Por ello se sostiene que el sistema de información es un instrumento técnico, pero también una herramienta de política.

Desde el punto de vista técnico, el sistema de indicadores de derechos humanos que impulsa el proyecto se funda en los contenidos establecidos en los tratados internacionales y del sistema interamericano de derechos humanos, en la interpretación y reactualización realizados por los órganos de tratados y los procedimientos especiales, la Constitución y la normativa nacional. Este marco normativo es el que permite identificar las dimensiones del derecho, los contenidos mínimos y brinda herramientas para identificar y pensar los indicadores apropiados que se necesitan para poder medir el estado de cumplimiento. Si bien estos instrumentos son los fundamentos y describen los valores a proteger, es necesario traducirlos en mensajes y propuestas claras y operativas. Los indicadores, en este sentido, intentan acercar la distancia entre esa teoría y la práctica y hacer posible medir el compromiso de las políticas públicas, los esfuerzos emprendidos para hacer realidad ese compromiso y los resultados de los mismos en un tiempo determinado.

Por ello, todos los documentos del proyecto incorporan los debates de los trabajos e investigaciones internacionales, regionales y nacionales en la materia: los documentos y el trabajo sobre desarrollo de indicadores desarrollado por la Oficina del Alto Comisionado de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, de los Comités de los tratados de derechos humanos, el documento del Grupo de Trabajo de seguimiento a la elaboración de informes del Protocolo de San Salvador (Protocolo al Pacto de San José de Costa Rica), las directrices del Comité de derechos económicos, sociales y culturales, y del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, los informes realizados por distintas áreas nacionales para el seguimiento del cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y del Examen Periódico Universal.

Respecto de los aportes nacionales al desarrollo de metas e indicadores, podemos recordar el trabajo realizado en torno al compromiso con el sistema de seguimiento de los objetivos de desarrollo del Milenio (ODM), basado en objetivos, metas e indicadores sociales, económicos y medioambientales. En este sentido, es necesario destacar que Argentina solicitó la incorporación de una nueva meta para el primer objetivo, referida al trabajo decente, especialmente para mujeres y jóvenes (2005). Asimismo, respecto de las metas de salud, el país reajustó sus indicadores para profundizar en el estudio y la desagregación de aquellos indicadores secundarios que no estaban demostrando avances en las metas intermedias.

Se puede afirmar que Argentina ha desarrollado distintos sistemas de indicadores, principalmente sociales, aunque suelen estar desarticulados entre sí. La decisión fue tomar los indicadores disponibles, pero se ha propuesto complementarlos con otros que aborden y reflejen las preocupaciones y principios de los derechos humanos, para evaluar la promoción y protección de derechos humanos, lo que implica incluir datos sobre los mecanismos institucionales, las políticas que hacen efectivos los derechos, los recursos y capacidad de las personas y los grupos para exigirlos.

En este sentido, la iniciativa se apoya en la Observación General 10 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas en la cual se establece que las instituciones deben examinar la compatibilidad de leyes, decisiones administrativas y otras propuestas en función de los principios establecidos en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; determinar criterios específicos de referencia que permitan medir el cumplimiento de las obligaciones contraídas por el Estado al adheir al Pacto; realizar investigaciones y estudios para determinar la medida en que se llevan a la práctica los DESC; realizar informes sobre el cumplimiento de los mismos.

El Proyecto. Qué es Avanzar en Derechos

La elección del título es la síntesis de una visión: subrayar el principio de progresividad y el compromiso con la no regresividad en el cumplimiento y protección de los derechos económicos, sociales y culturales.

El objetivo estratégico consiste en “construir información técnica útil y consistente que visibilice los avances logrados en las agendas de trabajo, educación y salud y contribuya a orientar las decisiones de políticas públicas en DESC allí donde se evidencie la necesidad o conveniencia de mejorar las intervenciones o fortalecer el enfoque de derechos”⁵.

Esto supone abordar el tema de la información en las políticas públicas en el marco de una estrategia integral, que subraye el valor de la misma como herramienta de política pública. Por ello, el objetivo principal del sistema propuesto es medir el esfuerzo que hace el Estado (nacional y local) para cumplir con la obligación de hacer efectivo, proteger y promover los derechos humanos.

Por ello, el proyecto se desarrolla en dos instancias articuladas: una metodológica o técnica y otra política.

En el marco de los debates iniciales del proyecto, podemos distinguir tres definiciones de importancia: respecto del desarrollo de indicadores específicos para el proyecto; la incidencia política; y la cuestión federal. Respecto del primero, la decisión fue la de no desarrollar indicadores nuevos y específicos sobre progresividad, sino trabajar con las bases de datos existentes en los áreas respectivas y con los antecedentes desarrollados a nivel regional e internacional, realizando adaptaciones y proponiendo indicadores específicos, en caso de evaluar su necesidad.

5. Documento del proyecto PNUD – ARG/ 11/009

En segundo lugar, si bien gran parte del proyecto se basa en el trabajo técnico, y los modelos regionales se centran en el diseño metodológico de un sistema de indicadores, se decidió avanzar desde las etapas iniciales en una instancia más política del proyecto, destinada a la construcción de consensos locales para la futura aplicación del sistema.

El tercer debate se relaciona con el anterior, ya que uno de los temas más importantes de la agenda de derechos humanos es la cuestión federal: la adecuación normativa e institucional a los principios de los tratados; la desigualdad regional; entre otros. El marco de un país federal presenta el continuo desafío de lograr acuerdos y establecer criterios comparables para analizar estos avances, teniendo en cuenta las diversas realidades y las diferentes necesidades locales. Al evaluar que la situación de las provincias es heterogénea respecto del trabajo con indicadores, se optó por el establecimiento de acuerdos, metas y compromisos de tipo político, para la aplicación del sistema.

El objeto del proyecto es acompañar este proceso, colaborar con las distintas instancias nacionales en la elaboración de los informes nacionales sobre la situación de cumplimiento de los derechos humanos en la Argentina y cooperar con las instancias locales, brindando asistencia técnica sobre cuestiones específicas, especialmente en lo que respecta al desarrollo de indicadores de derechos humanos e implementación de políticas públicas con enfoque de derechos, compartiendo las experiencias ya existentes. El propósito es dejar instalada capacidad técnica en las áreas locales de gestión para la apropiación de la metodología y la adecuación local de la propuesta, conformar espacios interinstitucionales para el seguimiento de las políticas, tanto en el ámbito provincial como municipal y trabajar con las jurisdicciones locales para responder al informe 2014 del Protocolo de San Salvador y la realización de informes provinciales bajo el modelo del Examen Periódico Universal.

La instancia política y la participación

Como se destacó, el compromiso político con el proyecto tiene que estar presente en todas las instancias involucradas. También se consideró fundamental la creación de mecanismos de intercambio permanente con los otros actores de la sociedad para garantizar un mayor involucramiento.

Así se diseñaron documentos (llamadas Cartas Compromiso) que deben ser firmados por las máximas autoridades de las provincias y el órgano de ejecución nacional, donde se detallan los puntos del acuerdo de cooperación: la característica de la asistencia técnica; el compromiso local para conformar mesas interinstitucionales para comenzar a transitar el proceso de transversalización del enfoque de derechos en las áreas gubernamentales encargadas de diagramar y dar seguimiento a las políticas públicas tendientes a efectivizar derechos económicos, sociales y culturales.

Allí se reconoce que la puesta en marcha de un sistema de indicadores supone de estrategias de capacitación y concientización de los distintos actores involucrados y la generación o consolidación de espacios de decisión política que incorporen el análisis de los indicadores para la ejecución y el seguimiento continuo de las políticas. Que el sistema quede incorporado a la toma de decisiones y a la gestión y sea considerado una herramienta confiable y útil, pertinente con el contexto local. En los acuerdos se destaca que el sistema sobre el que trabajarán no tiene como fin constituirse en instancia de evaluación del trabajo local, sino de apoyo en el desarrollo de herramientas que mejoren o potencien las políticas, en función de las realidades y necesidades locales.

En este punto, el vínculo con la sociedad es vital. Por ello, se subraya que el sistema de información necesita de estrategias para acercar la información disponible y la producida, y comunicar las características y alcances de las políticas a cada una de las personas, grupos y comunidades, especialmente a aquellas a las que están destinadas. De esta manera, no sólo se da cumplimiento a la obligación de rendir cuentas sobre los avances logrados del Estado, sino también se muestra que el acceso a dicha información y los resultados pueden traducirse en un mayor compromiso de las personas con estas iniciativas y en el mayor involucramiento en decisiones que afectan su vida, en el día a día.

La continua publicación de información también tiene impacto sobre dos cuestiones importantes, especialmente en los espacios locales. Los modos como se releva la información y la difusión que se hace de la misma permiten posicionar temas en el debate público, revelan situaciones de desigualdad y/o discriminación, inciden en la comprensión del tema y en la consideración pública de que es necesario hacer algo al respecto. Por otro lado, permiten demostrar las limitaciones a las que se enfrenta la gestión y ayudan a conseguir un apoyo más amplio en relación a las prioridades sociales que se establecen.

El proyecto promueve la creación de espacios continuos de intercambio a nivel local, y como antecedente constituyó un Consejo Consultivo integrado por especialistas en la temática, representantes de organizaciones de la sociedad civil, universidades, de las áreas nacionales que ejecutan políticas en DESC, representantes de los organismos regionales e Internacionales.

Los derechos y los grupos seleccionados en la primera etapa

La selección de derechos a trabajar en las etapas iniciales (debido a la necesidad de acotar el trabajo y potenciar los recursos disponibles), coincide con el primer grupo seleccionado por el Grupo de Trabajo de OEA para apoyar y facilitar a los Estados la presentación de informes nacionales previstos por el Protocolo de San Salvador (aprobados por la Asamblea General de la OEA en 2012): educación, trabajo, salud y seguridad social.

Sin embargo fueron seleccionados por tratarse de cuestiones centrales en materia de políticas DESC en Argentina; y **pertenecer a las áreas en las que hay una mayor producción y sistematización de la información**, a través de los ministerios respectivos, que revelan también la información desarrollada por las provincias, poseen áreas específicas de muestra de datos y realizan investigaciones. Educación, Salud y Trabajo tienen **Consejos Federales y llevan adelante los programas más importantes del Gobierno**. Asimismo, a través de ellas se accede a información sobre seguridad social (ya que en el caso de Salud y Educación, son parte del programa de Asignación Universal por Hijo/a). Del mismo modo, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos visibiliza datos e información sobre obstáculos de acceso a distintos derechos por parte de población en situación de vulnerabilidad, a través de los Centros de Acceso a la Justicia que se encuentran en las provincias y en Ciudad de Buenos Aires.

Luego de seleccionar los derechos se decidió abordarlos considerando a su vez cuatro ejes transversales, contemplados también en los propios mecanismos de Naciones Unidas y la OEA: igualdad; acceso a la justicia; acceso a la información y participación social. El compromiso con la *Igualdad*, es especialmente desarrollado por el proyecto para constatar los avances en el efectivo cumplimiento de los derechos a todas las personas, en especial respecto de las acciones implementadas para su reconocimiento u extensión, especialmente entre sectores que han resultado históricamente discriminados. Respecto del acceso a la justicia, el proyecto lo entiende en su sentido amplio, por ello contempla el acceso a los mecanismos administrativos y judiciales.

Respecto de la transversalidad, se destaca la consideración de la Comisión Interamericana en su informe sobre los *Lineamientos para la Elaboración de Indicadores de Progreso en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*⁶, donde señala la obligación del Estado de producir información estadística, desagregada por colectivos que se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad. Allí señala: "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

6. OAS/Ser.L/V/II.132, Doc. 14, 19 de Julio de 2008.

*información estadística que el Estado debe producir*⁷. En línea con ello, sostiene que la producción de información debidamente desagregada, "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"⁸, y que la desagregación de los datos por sexo o etnia es una herramienta imprescindible para revelar problemas de desigualdad y determinar aquellos sectores que necesitan especial atención para garantizar el ejercicio de derechos. Por ello, en las asistencias técnicas se advierte que los sistemas de información reproducen en su diseño los patrones imperantes en la sociedad que se desarrollan, por ello es relevante y oportuno, como antes se mencionó, producir o mejorar los sistemas para dar visibilidad a cuestiones tales como la discriminación en sus distintas modalidades, de modo que se puedan tomar decisiones específicas para garantizar la igualdad de todos y todas.

En este sentido, al momento de seleccionar las áreas temáticas, también se identificaron grupos específicos que presentan realidades o se encuentran en una situación de particular vulnerabilidad en el goce y disfrute de los derechos. Para ello se realizaron casos de estudios específicos. En el área de educación, se centró en el cumplimiento de la obligación constitucional de proteger el derecho de los pueblos indígenas a la educación intercultural bilingüe (CN. art. 75, inc. 1), y respecto de la igualdad de acceso y permanencia de niños/as y jóvenes en las instituciones educativas. El derecho al trabajo se centró en la situación de los jóvenes y las mujeres y su relación con la educación (en este caso, especialmente la cuestión del trabajo del cuidado y la educación). Respecto del derecho a la salud, se consideró el enfoque de género, especialmente el acceso de las mujeres a la salud sexual y reproductiva, analizando el desglose de indicadores que realizaron las áreas de salud para medir el seguimiento y analizar los obstáculos de las metas propuestas en relación con los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Asimismo, se constituyó una mesa interinstitucional entre las áreas del Poder Ejecutivo (justicia y salud), los organismos de control, la Superintendencia de Salud, el Ministerio Público y la Defensoría General, miembros del sistema de justicia y organizaciones dedicadas al tema para realizar un diagnóstico respecto de quiénes acceden a los servicios de justicia, los temas que llegan a crear jurisprudencia en la materia, y los obstáculos que persisten para hacer posible la exigibilidad de derechos, considerando especialmente las diferencias regionales.

7. CIDH. Lineamientos para la Elaboración de Indicadores de Progreso en Materia de Derechos Económicos, Sociales y 7. Culturales (2008), párr. 58. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/pdf%20files/Lineamientos%20final.pdf>.

8. CIDH. (2008), párr. 58.

Los documentos metodológicos

Respecto de la instancia técnica, en la etapa de diseño y desarrollo de una metodología para la formulación, implementación y monitoreo de políticas públicas con enfoque de derechos en las áreas de salud, trabajo y educación, se elaboraron los siguientes materiales de trabajo, destinados especialmente a los/as capacitadores y responsables de la gestión: un documento conceptual para la incorporación del enfoque de derechos en las políticas; guías para incorporar el enfoque en las distintas etapas de las políticas DESC; los documentos sectoriales sobre salud, educación y trabajo ya mencionados; y un documento específico sobre diseño y aplicación de indicadores DESC en distintas instancias de las políticas.

El documento de indicadores fue elaborado sobre la base de otras investigaciones realizadas en el marco del proyecto. Estas incluyen un **mapeo inicial** de indicadores utilizados a nivel nacional en las áreas seleccionadas, a partir de información cuali-cuantitativa existente. Se realizó una sistematización de la información disponible sobre aspectos específicos de los derechos seleccionados, que se utilizará para medir los indicadores elaborados y para identificar las brechas existentes en la producción de información desde un enfoque de derechos.

El documento integra el grupo de herramientas destinado a decisores, funcionarios/as locales que cotidianamente enfrentan los desafíos del diseño, implementación y monitoreo de las políticas. Plantea las mismas preguntas que aparecen en los talleres (¿cómo medir el cumplimiento de derechos?; ¿son necesarios todos los datos disponibles? ¿priorizar es discriminar?; ¿qué se debe o puede comparar?; ¿qué bases de datos consultar?)

El objetivo del documento es brindar herramientas para identificar dónde existen necesidades de información, dónde es necesario desarrollar estrategias para fortalecer los sistemas existentes y dónde se puede implementar un monitoreo para realizar el seguimiento del enfoque de derechos en las políticas. Allí se subraya la necesidad de que los indicadores se adapten a los requisitos de los objetivos concretos, con el fin de mejorar su potencial.

El marco adoptado propone un enfoque en dos partes que incluye la determinación de los atributos de un derecho humano, seguido por un grupo de indicadores referidos a aspectos específicos de la aplicación de la norma asociada a ese derecho. Para la definición y elaboración de indicadores, el marco se basa en las cuestiones generales ya abordadas, hace hincapié en la necesidad de considerar de manera integral a los derechos humanos, destacando la indivisibilidad e interdependencia de los derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales.

Como se dijo, los indicadores de derechos humanos deben estar vinculados con el contenido normativo de cada derecho, de modo que permitan medir los compromisos del Estado y los particulares que están obligados a garantizar el derecho, respecto de las obligaciones asumidas, y los esfuerzos realizados para hacer realidad el cumplimiento de derechos. Deben reconocer y reflejar los principios transversales, especialmente respecto de la igualdad y la no discriminación. Se insiste en que los atributos deben basarse en una lectura exhaustiva de la norma, comenzando con las disposiciones en los tratados internacionales de derechos humanos y la normativa nacional, de manera que ninguna parte de la norma se pase por alto. Respecto de los estándares: contenido mínimo y universalidad de los derechos; utilización del máximo de los recursos disponibles; progresividad y no regresividad; igualdad y no discriminación; acceso a la justicia y mecanismos de reclamo; producción y acceso a la información; participación de los sectores afectados en el diseño de las políticas públicas.

Se subraya la necesidad de atender a la expresión de un derecho, como también medir la efectividad de las instituciones y mecanismos de cumplimiento y reparación. La propuesta enfatiza la necesidad de complementar indicadores de resultado con otros que permitan conocer en qué medida se avanza o no en las condiciones de asequibilidad, accesibilidad, adaptabilidad y aceptabilidad. También se desarrollan indicadores estructurales y de proceso respecto de la recepción del derecho, los compromisos presupuestarios y financieros, la capacidad institucional y el cruce con las categorías transversales ya mencionadas que, junto con señales de progreso cualitativas, permiten determinar la voluntad de cumplimiento de las obligaciones. Respecto de los indicadores de proceso, como antes se mencionó, el objetivo principal es ayudar a determinar —y apoyar la profundización— de los esfuerzos que hace el Estado para implementar los derechos.

Se destaca que la definición de indicadores debe ser útil para cada contexto; que deben ser consideradas las diversas situaciones de desarrollo social, económico, institucional. Que el objeto no es comparar el estado de situación entre localidades o regiones, sino permitir analizar los propios avances en materia de cumplimiento. Así, la información obtenida, que debe ser sintética, relevante y significativa sobre la situación de un derecho específico, debe hacer posible identificar las áreas problemáticas, visibilizar los avances y retrocesos, y la vinculación de estos con las políticas y programas implementados.

El sistema de información útil a la gestión de políticas debe estar enmarcado en un proceso dinámico. Por ello se apoya la identificación de vacíos o debilidades para darle visibilidad y examinar cuáles son las estrategias que permitirán superarlos. Se insiste en la necesidad de que el diseño permita la incorporación de nuevos indicadores para enriquecer el diagnóstico y/o el monitoreo, pero también es preciso definir un conjunto mínimo de indicadores que permitan la comparabilidad en el tiempo. Finalmente, la propuesta recuerda la necesidad de transmitir los resultados, que permita el mayor involucramiento social.

Retos para la política pública

Para la política pública, en un escenario en el que cada vez son mayores las demandas para la ampliación de los derechos y las exigencias de mayor igualdad, el desafío y la meta es la de establecer políticas integrales que sean efectivas, potencien los recursos disponibles y superen las brechas existentes (entre las instituciones, las regiones).

En un escenario internacional marcado por economías que crecen menos, reaparece el intento, desde ciertos sectores, por limitar o restringir el acceso a los derechos.

Por ello cada vez es más importante explorar nuevas oportunidades institucionales y buscar los modos para que los obstáculos que se presentan no se conviertan en barreras infranqueables. El desafío, desde los derechos humanos, es defender la bandera de “ni un paso menos”, sostener los derechos conseguidos como mínimos exigibles e ir por más derechos para todas las personas, en el marco de un mayor compromiso con la igualdad.

Bibliografía

Abramovich, Víctor y Laura Pautassi (comps.) *La medición de los derechos en las políticas sociales*, Ediciones del Puerto, Buenos Aires. 2010.

Cecchini, S. y Azócar, I. *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 N53*. CEPAL. Santiago de Chile. 2007.

CIDH. *Lineamientos para la Elaboración de Indicadores de Progreso en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Doc 14 rev. (OEA/Ser.L/V/II.132) Washington Dc. Organización de Estados Americanos, OEA. 2008.

Mokhiber, C. 2001. *Toward a measure of dignity: Indicators for rights-based development*. *Statistical Journal of the United Nations* ECE 18 (2001): 155-162. IOS Press. Marcela Ferrer Lues, *Indicadores de avance en el ejercicio de Derechos en Población, Reunión de Expertos sobre Población, Desigualdades y Derechos Humanos*, 10 de Octubre de 2006.

Naciones Unidas. Indicadores de Derechos Humanos. Guía para la medición y aplicación. HR/PUB/12/2/2012. Publicación de las Naciones Unidas. 2012

Naciones Unidas. Informe sobre indicadores para vigilar el cumplimiento de los instrumentos internacionales de derechos humanos (HRI/MC/2006/7). Publicación de las Naciones Unidas. 2006.

Pautassi, Laura y Laura Royo. Enfoque de derechos en las políticas de infancia. Indicadores para su medición. Documento de Proyecto, CEPAL y UNICEF. Santiago de Chile. 2012

Documentos del proyecto Avanzar en Derechos, elaborados por Julieta Rossi, Javier Moro y Claudia Giacometti.

Experiencia en la construcción de indicadores de derechos humanos en Bolivia

Por Ana María Durán

I. Antecedentes

Diferentes órganos de tratados en materia de derechos humanos han recomendado al Estado boliviano el desarrollo de indicadores y datos estadísticos que permitan hacer el seguimiento de la realización de los derechos humanos en Bolivia. Por ejemplo:

- Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer
 “El Comité lamenta la falta de datos estadísticos desglosados por sexo, edad, área geográfica y origen étnico en el informe, que dificulta la evaluación precisa de la situación real de la mujer”¹.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
 “El Comité recomienda al Estado parte que adopte indicadores y metas, basados en derechos, que permitan monitorear la realización progresiva de los derechos reconocidos en el Pacto y que para este fin se cree una base de datos, desagregados y actualizados, especialmente por regiones y grupos vulnerables”².

“El Comité solicita al Estado parte que en su próximo informe periódico incluya datos desagregados y comparativos, e indicadores, sobre el número de personas que viven en extrema pobreza, así como sobre los progresos realizados en el combate a la pobreza”³.

1. CEDAW/C/BOL/CO/4, párr. 46.

2. E/C.12/BOL/CO/2, párr. 26.

3. E/C.12/BOL/CO/2, párr. 27.

Con el objeto de cuantificar los esfuerzos realizados por el Estado boliviano en relación a las recomendaciones internacionales en materia de derechos humanos, así como contar con información estadística actualizada que permita al Estado medir los esfuerzos realizados en la implementación de políticas públicas para la realización y disfrute de los derechos humanos en Bolivia, el Ministerio de Justicia, a través del Viceministerio de Justicia y Derechos Fundamentales y el Instituto Nacional de Estadísticas (INE), con el apoyo técnico de la Oficina en Bolivia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH-Bolivia), establecieron a fines de 2011 una alianza estratégica para el desarrollo de un conjunto indicadores de derechos humanos, que se oficializó en mayo de 2012 a través de la firma de un Convenio Marco de Cooperación Interinstitucional.

El objetivo de esta iniciativa es elaborar y desarrollar indicadores en derechos humanos, con enfoque de género, generacional y étnico (intercultural) que permitan al Estado cumplir con sus obligaciones internacionales y monitorear el nivel de cumplimiento de los derechos humanos en Bolivia a través de datos estadísticos e indicadores adecuados.

II. Marco conceptual y metodológico

La metodología se basó en el marco conceptual y metodológico de los indicadores de derechos humanos, documento elaborado y validado a nivel internacional por la sede de ACNUDH y que se constituye en una guía para la construcción de indicadores de derechos humanos.

Tras la revisión del documento, y analizando las necesidades y posibilidades de trabajo, el Equipo Técnico de Trabajo (ETT), conformado por representantes del Viceministerio de Justicia, el INE y ACNUDH-Bolivia, realizó una priorización inicial de derechos sobre los cuales se desarrollarían indicadores de derechos humanos. Los criterios fueron los siguientes:

- **Pertinencia:** Se consideraron la identificación de derechos sugerida por Viceministerio de Justicia y Derechos Fundamentales, las observaciones y recomendaciones de órganos de tratados en materia de derechos humanos referidos al desarrollo de indicadores por parte del Estado, y las recomendaciones del Examen Periódico Universal.
- **Factibilidad:** Referida a la disponibilidad de fuentes oficiales de información.
- **Capacidad económica y técnica de trabajo.**

Asimismo, se consideraron los modelos de indicadores propuestos en el marco conceptual y metodológico del Sistema de Indicadores de Derechos Humanos de la sede de ACNUDH y las experiencias comparadas de la región, particularmente de México.

Sobre la base de estos criterios, el ETT decidió trabajar, en una primera fase, indicadores para los siguientes derechos:

1. Alimentación adecuada
2. Educación
3. Salud
4. Trabajo
5. Vivienda adecuada
6. Derecho de las mujeres a vivir una vida libre de violencia

A partir de esta priorización se gestionó la conformación de seis Comités Técnicos de Trabajo (CTT), uno por cada derecho priorizado. Los CTT están conformados por representantes acreditados de las instancias estatales involucradas con las temáticas priorizadas, entre las que se cuentan el Ministerio de Educación, Ministerio de Salud, Ministerio de Trabajo, Ministerio de Vivienda, Viceministerio de Igualdad de Oportunidades, Policía Boliviana Nacional, Brigadas de Protección a la Familia, Servicios Legales Integrales Municipales y el Comité Técnico del Consejo Nacional de Alimentación y Nutrición (CT-CONAN).

Tras algunas reuniones de coordinación y un taller de capacitación sobre derechos humanos y datos estadísticos, los CTT se reunieron en varias sesiones de trabajo durante los meses de mayo, junio e inicios de julio para la revisión del documento base, los atributos mínimos para cada uno de los derechos priorizados y la contextualización y diseño de indicadores de estructura, proceso y resultado.

A mediados de julio, se finalizó el primer documento borrador que fue validado de forma técnica entre los/as integrantes de los CTT y socializado, de forma física, con las siguientes instancias:

- Cabezas de sector de los seis CTT
- Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE)
- Consejo Nacional de Derechos Humanos
- Agencias de Naciones Unidas
- OACNUDH México

Las recomendaciones, sugerencias y comentarios de todas estas instancias fueron sistematizados e incorporados en un primer borrador. Asimismo, y para contar con los importantes aportes y experiencia de instituciones de sociedad civil, organizaciones sociales, gobiernos departamentales, municipales, Defensoría del Pueblo y otros actores, se organizaron los siguientes talleres de socialización y validación en el interior del país:

- Taller Cochabamba
- Taller Santa Cruz
- Taller La Paz

Para una revisión aún más técnica de los contenidos de este documento, el ETT gestionó nuevamente la visita de Mila Paspalanova, Oficial de Derechos Humanos de la Unidad de Fortalecimiento Institucional de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas en México, para que, sobre la base de este segundo documento borrador (sistematización de la información recopilada en los talleres a nivel nacional), trabaje en la revisión técnica del documento con cada uno de los seis CTT. Fruto de estas reuniones técnicas y de la sistematización del trabajo, se obtuvo un tercer documento borrador.

Posteriormente, se continuó el trabajo de perfeccionamiento de los documentos con cada CTT, los que fueron nuevamente enviados de forma oficial a las cabezas de sector y presentados al Consejo Nacional de Derechos Humanos para su conocimiento y aprobación.

El 10 de diciembre de 2012, en conmemoración al Día Internacional de los Derechos Humanos y del 64° Aniversario de la Declaración Universal de Derechos Humanos, se presentó de manera oficial, a través de una página web alojada en el INE (www.ine.gob.bo/indicadoresddhh), la versión final de los 315 indicadores para los seis derechos priorizados.

III. Matriz de indicadores en derechos humanos

Es la forma gráfica en la que se han organizado los indicadores de derechos humanos dependiendo de su tipo (estructura, de proceso y de resultado) y del atributo al que corresponde.

Facilita una interpretación lineal de la manera cómo se relacionan los indicadores y permite una visión general de cómo cada uno de ellos contribuye a medir el nivel de cumplimiento del derecho en sus distintos ámbitos y momentos.

Resulta, por tanto, instructivo considerar los indicadores de proceso y de resultado como variables dinámicas y estáticas, respectivamente. Existe cierta similitud entre los indicadores de proceso y los de resultado, pues todo proceso puede medirse desde el punto de vista de los insumos o bien

de los productos o resultados que genera. Así pues, en el caso de un proceso de inmunización de niños/as los indicadores pueden medir los recursos o gastos públicos destinados a los programas de controles pre natales (es decir la variante insumos), mientras que un indicador de resultado podría ser la cobertura de dicha atención.

Los indicadores se han elaborado en forma de matriz, la norma captada en los atributos de un derecho se sitúa en el eje horizontal y las distintas categorías de indicadores, a saber, en el eje vertical (bajo cada uno de los atributos).

DERECHO AL NIVEL MÁS ALTO DE SALUD FÍSICA Y MENTAL					
ATRIBUTOS					
Tipo de Indicador	Salud Sexual y Reproductiva	Mortalidad Infantil, atención a la salud	Entorno natural y del trabajo	Prevención, tratamiento y control de enfermedades	Accesibilidad, Cobertura de Salud y medicamentos esenciales
Estructura	Tratados Internacionales ratificados por el Estado				
Proceso	Cobertura atención prenatal	% niños/as con educación en salud	% población con agua potable	Emisiones de CO2 per cápita	Médicos por población
Resultado	% niños/as bajo peso al nacer	TMI	Riesgos de salud en el trabajo	TM por infecciones respiratorias menores 5 años	

IV. Conclusión

El Ministerio de Justicia, a través del Viceministerio de Justicia y Derechos Fundamentales y el INE, con el apoyo técnico de la OACNUDH–Bolivia establecieron, a finales de 2011, una importante alianza estratégica para el desarrollo conjunto de indicadores de derechos humanos, que se oficializó en mayo de 2012 a través de la firma de un Convenio de Cooperación Interinstitucional.

Hasta finales de 2012, se definieron 315 indicadores (estructurales, de proceso y de resultado) para los seis derechos priorizados; trabajo que se constituyó en un primer esfuerzo de instituciones del Estado en la construcción de indicadores de derechos humanos, que se irán perfeccionando a medida que se genere la información estadística por parte de los diferentes sectores del Estado.

El 10 de noviembre de 2012, en el acto conmemorativo del día internacional de los derechos humanos, se presentó oficialmente los indicadores de Derechos Humanos y la página web. En dicho evento, se resaltaron los avances en la construcción de indicadores de Derechos Humanos en Bolivia.

La creación de una página web y el acceso público y transparente que ésta implica tanto para instituciones del Estado como para la sociedad civil es un logro importante de todo este trabajo. La página detalla en los antecedentes todo el proceso de la alianza estratégica conformada por representantes del Ministerio de Justicia a través del Viceministerio de Justicia y Derechos Fundamentales, el INE y la OACNUDH-Bolivia, posteriormente la conformación de los Comités Técnicos Temáticos, la metodología de trabajo y finalmente en la primera etapa se definió la priorización de indicadores para seis derechos.

Desde inicios de este año, los 6 CTT, junto al ETT, continuaron con el perfeccionamiento de los indicadores y la identificación de fuentes de información. Actualmente, y sobre la base de las fichas de metadatos, se está trabajando con los CTT en la producción de información desagregada para la mayor cantidad de indicadores identificados por los sectores y la producción de las fichas de metadatos. Asimismo, el presente año, el INE con fondos del basket fund crea el proyecto denominado "Producción de Estadísticas e Indicadores Transversales: Componentes Estadísticas de Derechos Humanos (DDHH)". El proyecto pretende, como decisión del INE, acompañar a los Comités Técnicos Temáticos – CTT con sectorialistas especializadas que permitan enriquecer la labor de los CTT.

El uso sistemático de indicadores de derechos humanos aporta una mayor objetividad y transparencia a las evaluaciones en materia de derechos humanos y permite realizar una vigilancia más fundamentada de éstos. Además, facilita a los responsables políticos la vigilancia de la efectividad de los derechos y aumenta la eficacia de las políticas públicas necesarias para hacerlos efectivos. Los indicadores de derechos humanos también pueden ser utilizados para respaldar denuncias de violaciones de los derechos.

O Sistema Nacional de Indicadores em Direitos Humanos do Brasil: o que é e para que serve

Por Andrei Suarez Dillon Soares

1. Apresentação

Como no restante do mundo, a demanda por políticas públicas baseadas em evidências empíricas avança no Brasil. Diretamente vinculado à consolidação democrática, tal avanço é impulsionado por ampliações de escopo e escala em programas sociais, pela qualificação crescente da cidadania e da sociedade civil e pela ampliação das demandas sociais. Neste contexto, indicadores são instrumentos de inteligência, *accountability* estatal e *advocacy* que desempenham um papel vital em todo o ciclo de políticas públicas – da concepção à avaliação, esta última uma oportunidade para garantir que a experiência de execução se transforme em aprendizagem e, assim, na ampliação de capacidade e efetividade estatal.

Os direitos humanos, entretanto, estão entre as últimas fronteiras no uso de indicadores, que passaram a ser tema de debate intenso nacional e internacional entre gestores, militantes e acadêmicos da área apenas no início deste século. Trata-se de um debate necessário: ainda que políticas públicas em direitos humanos frequentemente tenham como público segmentos numericamente raros ou espacialmente dispersos que possam resistir à quantificação, exigindo também métodos qualitativos, bem medir a sua realização é imprescindível para entender avanços passados, informar decisões presentes e identificar prioridades futuras.

Apesar da bibliografia extensa, se recente, sobre o tema – e da elaboração de matrizes de indicadores em direitos humanos pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH) e pela Organização de Estados Americanos (OEA) – são relativamente escassos os sistemas de indicadores que incluem uma perspectiva de direitos humanos. No Brasil, as iniciativas mais bem sucedidas se referem a unidades territoriais relativamente pequenas, como o Município de São Paulo, ou a direitos específicos e de grande

acúmulo teórico. É o caso dos sistemas de monitoramento elaborados pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) e pela Rede Interagencial de Informações para a Saúde (RIPSA).

2. Histórico

Informada por essas experiências, a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República do Brasil (SDH-PR) elabora desde agosto de 2012 o Sistema Nacional de Indicadores de Direitos Humanos em parceria com ministérios setoriais, organismos internacionais e representantes da sociedade civil e da academia. A SDH/PR é o órgão da Administração Pública Federal brasileira responsável pela articulação interministerial e inter-setorial de políticas de promoção e defesa dos direitos humanos. Além deste papel de secretaria transversal, que articula os ministérios na incorporação de uma perspectiva de direitos, a SDH/PR também tem um portfólio próprio de ações em direitos humanos, executando diretamente políticas de defesa de crianças e adolescentes, idosos e pessoas com deficiência – entre outros.

A elaboração do Sistema Nacional, por sua vez, responde a antiga demanda por um instrumento de monitoramento participativo da realização desses direitos, especialmente aqueles de setores vulnerabilizados. Tal demanda foi articulada ainda em abril de 2005 durante um seminário promovido em Goiânia pela sociedade civil brasileira. Ainda que a expressão *Sistema Nacional de Indicadores em Direitos Humanos* não tenha sido utilizada à época, foi demandada *uma mensuração de resultados, efeitos e impactos com o objetivo de gerar ações de fortalecimento das pessoas e organizações* e aprendizados que possam ser democratizados. Ou seja, ainda em sua primeira articulação, a demanda por um Sistema Nacional se baseava em princípios de accountability, empoderamento e aprendizagem social e institucional (da Silva, 2005).

Tal interesse da sociedade civil não seu deu *ex nihilo*, mas ecoou a percepção internacional da necessidade de indicadores que refletissem a realização de direitos em distintas nações, deslocando a arena dos Direitos Humanos da reivindicação intuitiva e declaratória para um monitoramento de fato. Tal percepção se manifestou pela constituição, em 2002, de uma equipe do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH) que, liderada por Rajeev Malhotra, teve como objetivo propor tal matriz.

Foi neste contexto de simultâneo interesse doméstico e internacional que o Sistema Nacional foi introduzido à agenda do Estado brasileiro. Objeto de uma pesquisa desenvolvida pela Escola Nacional de Ciências Estatísticas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (ENCE/IBGE) entre 2003 e 2004, ele foi também tema de seminário internacional em 2007. Realizado na sede do IBGE,

o seminário reuniu dirigentes do Instituto, do ACNUDH, da SDH/PR, do ACNUDH, do Instituto de Pesquisas Econômicas Avançadas (IPEA) e da sociedade civil.

Em 2008, o Brasil anunciou o desenvolvimento do Sistema Nacional durante o primeiro ciclo da Revisão Periódica Universal. Tal compromisso foi reiterado no Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3) na ação programática *instituir e manter Sistema Nacional de Indicadores de Direitos Humanos, de forma articulada com os órgãos públicos e a sociedade civil*. Apesar de a ENCE–IBGE estar à época desenvolvendo há anos trabalho específico sobre o tema, o PNDH–3 atribuiu a responsabilidade por tal instituição à SDH/PR.

3. Objetivos

Em resposta a essa demanda e informada por esses antecedentes, a SDH/PR desenvolve o Sistema Nacional de Indicadores de Direitos Humanos. Elaborado em parceria com ministérios setoriais, organismos internacionais, sociedade civil e academia, o sistema identifica, define, gera e divulga indicadores capazes de medir a realização de direitos previstos em acordos internacionais ratificados pelo Brasil, bem como na Constituição Federal e na legislação infraconstitucional brasileira.

Além de auxiliar no planejamento, monitoramento e avaliação de políticas públicas, agregando inteligência à política de direitos humanos, o sistema visa permitir que o Estado preste contas do grau de realização de compromissos assumidos e que a sociedade monitore tal realização. Um instrumento de transparência ativa, ele promove a responsividade do Estado e o empoderamento e a qualificação da sociedade em suas demandas por políticas públicas. Neste sentido, tem quatro objetivos principais:

- I. Subsidiar o planejamento, o monitoramento e a avaliação de políticas públicas, agregando inteligência à tomada de decisões em Direitos Humanos;
- II. Ser um instrumento de transparência ativa pelo qual o Estado presta contas sobre o grau de realização de compromissos em Direitos Humanos e a sociedade pode acompanhar tal realização;
- III. Subsidiar a cidadania e a sociedade civil em suas demandas por políticas públicas e informações junto ao Estado brasileiro; e
- IV. Identificar lacunas nas bases de dados governamentais cuja resolução é necessária para permitir desagregações que incorporem uma perspectiva de direitos em todos os registros administrativos, pesquisas e censos realizados ou mantidos pelo Estado.

Evidentemente, o Sistema Nacional é também um mecanismo de aprofundamento de demandas relacionadas a temas transversais e estruturantes intrínsecos a todos os direitos humanos – promovendo princípios como a não-discriminação, a participação social, a universalidade de direitos, o Estado de direitos, as garantias processuais e a boa governança. Evitando qualquer hierarquização que viole os princípios de Viena, ele abordará direitos tanto civis e políticos quanto econômicos, sociais, culturais e ambientais.

4. Desenvolvimento

O desenvolvimento é conduzido por um Comitê Técnico de Acompanhamento – CTA que reúne governo, sociedade civil e agências internacionais e serve de plataforma institucional para a concertação política de prioridades estratégicas, decisões metodológicas e marco lógico do Sistema Nacional. Ocorrida em 29 de agosto de 2012, a constituição do CTA foi fundamental para o Sistema Nacional, representando o marco inicial de seu real desenvolvimento: indicadores constituem uma arena política disputada e a criação de uma plataforma de concertação político-metodológica foi *conditio sine qua non* para o real andamento do processo. De fato, a constituição do CTA permitiu instalar os primeiros Grupos Técnico-Executivos (GTEs) e apresentar – como primeiro produto – matrizes de indicadores para cinco direitos, iniciando o efetivo desenvolvimento do sistema.

Perante o desafio de gerar, organizar e sistematizar indicadores vinculados a diversos ministérios setoriais, a SDH-PR propusera inicialmente priorizar direitos com maior acúmulo teórico e metodológico na elaboração de indicadores. Tal decisão foi parcialmente revista pelo CTA, que criou três Grupos Técnico-Executivos para direitos que registravam tal acúmulo (Educação, Saúde, Trabalho), um para direito marcado pela escassez de indicadores (Vida Cidadã) e um para direito objeto de uma reflexão incipiente (Meio Ambiente). Tais direitos foram selecionados por apresentarem menos complexidades federativas e de relações entre poderes, garantindo maior governabilidade. O quadro abaixo detalha a estrutura de elaboração inicial do Sistema Nacional.



Grupos multidisciplinares que exigem a congregação de saberes em direitos humanos, estatística e temas sociais, os Grupos Técnico-Executivos são compostos por acadêmicos, servidores públicos e defensores de direitos humanos. Tal convergência de visões é vital para incorporar a perspectiva de direitos à ação do Estado, revelando como a violação de um direito afeta a garantia a outros. Neste contexto, os GTEs trabalham com três conceitos técnicos basilares: 1) indicador de direitos humanos; 2) atributos de direitos humanos; e 3) tipos de indicadores.

5. Conceitos Basilares

O primeiro conceito basilar do Sistema Nacional é o de **Indicador de Direitos Humanos**: *uma informação específica quanto ao estado de um evento, atividade ou resultado relacionado a normas e padrões de direitos humanos, a qual focaliza e reflete preocupações e princípios de direitos humanos e permite a avaliação e o monitoramento da promoção e proteção dos direitos humanos.*

Com esta definição, o Comitê estabeleceu duas características que distinguem indicadores de direitos humanos de indicadores sociais convencionais. Em primeiro lugar, indicadores de direitos humanos devem – sempre que possível – ter como sujeito de medição o titular do direito, enfatizado o respeito à diversidade e medindo não atendimentos, insumos e ações (como indicadores clássicos de políticas sociais), mas cada pessoa humana na realização de seu cada direito alienável. Para medir a realização de direitos de pessoas, a pessoa deve ser a medida de todo direito, o átomo das obrigações do Estado. A tradução matemática deste princípio acaba sendo indicadores que tenham o titular de direitos como numerador.

Em segundo lugar, indicadores de direitos humanos devem medir não apenas a realização progressiva de cada direito, como também o grau de equidade desta realização – resguardando a universalidade, a equidade e a não-discriminação. Embasado naquilo que Norberto Bobbio descreveria como a lógica igualitária dos Direitos Humanos, o Sistema Nacional mede não a prestação de serviços pelo Estado, mas a realização de direitos por seus titulares, com atenção dobrada a populações vulnerabilizadas. Em termos estatísticos, uma perspectiva de direitos exige não apenas séries históricas formadas por médias, mas também desagregações que identifiquem vulnerabilizações específicas e metadados que documentem as alterações em instrumentos de coleta necessárias para realizar tais desagregações.

O segundo conceito basilar do Sistema Nacional é o **Atributo de Direitos Humanos**, definido pelo CTA como a *tradução do texto da norma jurídica do direito em um número limitado de temas principais que possibilitam definir indicadores apropriados para acompanhar a observância ao direito.*

Evidentemente, tal definição reflete o conceito proposto no International Human Rights Instruments, publicado pelo Alto Comissariado em 2008. Cada direito abordado pelo Sistema Nacional foi dividido em atributos que sintetizam o conteúdo normativo do direito, captando sua essência. Quando viável, os atributos foram definidos para ser mutuamente exclusivos, sem sobreposição. Dada a própria inter-relação e indivisibilidade dos direitos, isso nem sempre foi possível, mas tal impossibilidade não reduz a necessidade de minimizar as intersecções entre atributos.

Atributos ajudam a identificar indicadores de direitos, dando concretude a seu conteúdo e explicitando seu vínculo conceitual com o direito que metrifica. Ao abordar o conteúdo normativo antes do dado, também permitem a identificação lacunas de informação que impossibilitam a elaboração de indicadores: segue-se do direito à informação, não da informação ao direito – o que, por sua vez, permite o mapeamento de campos e revisões amostrais necessárias para captar o que hoje se faz inviável, intangível ou impossível.

O terceiro conceito basilar para o desenvolvimento do Sistema Nacional é o de **Tipos de Indicadores**. A bibliografia identifica três tipos de indicadores de direitos humanos, que foram assim tipificados pelo CTA na elaboração do Sistema Nacional:

Indicadores de Estrutura refletem a adoção de instrumentos legais e mecanismos institucionais necessários para facilitar a realização dos direitos humanos. **Indicadores de Processo** refletem os impactos de esforços de políticas públicas e intervenções específicas para realizar direitos. **Indicadores de Resultado** medem não os compromissos ou esforços governamentais, mas a efetiva realização de cada direito por cada titular.

Para um primeiro momento, o CTA optou por trabalhar exclusivamente com Indicadores de Resultado. Isso se deu por um motivo conceitual e pragmático. No campo conceitual, nossos indicadores de processo devem responder a pontos críticos, lacunas e assimetrias identificadas pelos indicadores de resultado – garantindo correspondência lógica entre processo e resultado para evitar a mera transcrição, como indicadores de processo, de informações gerenciais ou de monitoramento utilizadas por ministérios setoriais. No campo pragmático, a própria fundamentação jurídica de cada indicador de resultado designa os indicadores estruturais que o fundamentam.

Evidentemente, indicadores representam fragmentos do fenômeno social e nenhum mede por si a realização de direitos humanos por definição indivisíveis e interdependentes. Por isso, o Sistema Nacional apresentará matrizes inter-relacionadas de indicadores, evitando índices sintéticos e mapeando relações e correlações entre indicadores para construir um mosaico em que as limitações de cada indicador serão complementadas pelo conjunto de suas relações com os demais. Dentro

desta lógica, os principais instrumentos estatísticos utilizados são a análise bivariada e a estatística espacial.

6. Produtos

O Sistema Nacional observa temas transversais estruturantes que, intrínsecos a todos os direitos, não se observam em qualquer indicador específico, mas se manifestam em possíveis desagregações. Desta forma, para cada indicador produzido, são geradas – quando possível – desagregações por gênero, raça-etnia, localidade (rural versus urbano), renda e idade (com foco para crianças e adolescentes e população idosa). Também são geradas desagregações por região – variável fundamental dado que o Brasil tem estruturação federativa, com aspectos regionais que precisam ser considerados no enfrentamento à desigualdade estruturante e na promoção de direitos humanos.

A comparabilidade dos indicadores depende, sempre, da aplicação sistemática de definições operacionais e de procedimentos padronizados de medição e cálculo. Por isso, são elaboradas no Sistema Nacional fichas explicativas de cada indicador que apresentam suas características, ressaltando qualidades, potencialidades, limitações e interrelações. Quando não é possível gerar as desagregações necessárias, metadados detalhados documentam as lacunas existentes, recomendando formas de preenchê-las pela realização de novas pesquisas ou registros administrativos, adoção de novos campos em instrumentos existentes ou pela revisão de planos amostrais. Isso ajudará a aprofundar a perspectiva de direitos das próprias bases de dados oficiais brasileiras.

O Sistema Nacional será lançado em dezembro. Na ocasião, serão divulgados na página da SDH/PR (www.sdh.gov.br) mais de 50 indicadores referentes aos Direitos Humanos ao Trabalho, à Educação, à Saúde e à Participação em Assuntos Públicos. Para incorporar os princípios da interdependência e da indivisibilidade, os indicadores estão dispostos tanto por direito, em páginas que descrevem os marcos jurídicos, atributos e indicadores de cada direito humano abordado; quanto por público vulnerabilizado, em página que apresenta os marcos jurídicos e indicadores fundamentais para monitorar a realização de direitos de mulheres, negros, crianças e adolescentes, pessoas idosas e pessoas com deficiência, entre outros.

Para 2014, está previsto o lançamento de indicadores referentes à Alimentação Adequada, à Vida Sem Violência, à Previdência e ao Meio Ambiente. Também para 2014, está prevista a migração do Sistema Nacional para uma plataforma informatizada, com um painel virtual que facilitará a gestores públicos e à população acesso a material interativo de fácil compreensão e utilização. Adiar o desenvolvimento de uma plataforma de Tecnologia de Informação para depois do lançamento do sistema foi uma decisão consciente e deliberada: como o desenvolvimento do Sistema Nacional é

uma prospecção, com frequentes revisões, requisitar um sistema informatizado antes de completar pelo menos um ciclo de elaboração de indicadores teria sido uma temeridade no uso de recursos públicos.

7. Aprendizagem e Desafios

Vale, por fim, compartilhar brevemente o aprendizado gerado pelos erros cometidos e acertos logrados no desenvolvimento do Sistema Nacional – aprendizado que poderá ajudar outros países na execução de tarefas semelhantes.

Neste contexto, a primeira lição é que nenhum sistema de indicadores em direitos humanos pode ser elaborado sem a participação da cidadania e da sociedade civil que exigem a realização de direitos. Instrumentos métricos oficiais pelo qual Estados avaliam o próprio desempenho, indicadores são políticos no sentido mais profundo e republicano da palavra, constituindo uma arena potencialmente contenciosa. Por isso, é imperativo que seu desenvolvimento seja acompanhado por uma plataforma institucional de concertação política e alinhamento metodológico tanto intragovernamental quanto entre o Estado e a sociedade à qual responde.

Outra lição importante diz respeito às matrizes de indicadores. Ainda que fundamental, o debate conceitual sobre quais indicadores devem compor um sistema exige objetividade e celeridade. Isso por dois motivos. Em primeiro lugar, a elaboração efetiva de indicadores se dá não no âmbito teórico, mas no manuseio diário de extensas bases de dados – das quais se destila uma perspectiva de direitos. Em segundo lugar, tal perspectiva será com frequência construída não durante a identificação do indicador a ser produzido, mas durante mapeamento das desagregações necessárias para identificar onde e para quem direitos não estão sendo realizados.

Neste sentido, o CTA tomou em setembro de 2013 uma decisão fundamental. Ao abordar novos direitos, o Sistema Nacional partirá a partir de 2014 das matrizes de indicadores propostas pela Organização das Nações Unidas e pela Organização de Estados Americanos – aproveitando seus acúmulos teóricos para concentrar tempo e recursos no fundamental, que é o manuseio de bases de dados e a análise de informações. Com a decisão, o desenvolvimento do sistema se aproximará do processo de elaboração de relatórios de progresso para acordos internacionais, evitando retrabalhos.

Tal aproximação, por sua vez, indica o principal desafio que se apresenta ao Sistema Nacional. Trata-se de ir além da divulgação da temática dos direitos humanos e da promoção da transparência ativa para revelar onde, quanto e para quem a realização dos direitos humanos avança no Brasil. Trata-se de informar a própria tomada de decisão. Dada a complexidade da arena e dado o caráter cada

vez mais multidimensional das demandas apresentadas ao Estado, não é uma tarefa fácil. Mas é fundamental se o Sistema Nacional de Indicadores em Direitos Humanos, mais do que um inventário de violações ou promoções desses direitos, se torne um instrumento de inteligência estratégica para a sua realização.

Bibliografia

Brasil. *Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH-3*. Brasília: SEDH, 2010.

da Silva, Avanildo Duque. “Indicadores e Instrumentos para Monitoramento em Direitos Humanos”. Texto mimeografado. Goiânia: 2005.

Jannuzzi, Paulo de Martino. “Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil”. Em: *Revista do Serviço Público* 56. Brasília, 2005. 137-160.]

Jannuzzi, Paulo de Martino; Patarra, Neide Lopes; de Oliveira, Débora Santana; Silva, Leonardo de Carvalho; e Souto, Baiena Feijolo. “Mensuração de Direitos Humanos: propostas e desafios”. *Boletim de Estatísticas Públicas* nº 5. Salvador, 2009. 27-42.

Lues, Marcela Ferrer. *Derechos humanos en población: indicadores para un sistema de monitoreo*. Santiago: CEPAL, 2007.

Organização dos Estados Americanos. *Indicadores de Progreso para Medición de Derechos Contemplados em el Protocolo de San Salvador*. Washington: OEA, 2011.

Organização das Nações Unidas. *Human Rights Indicators: a Guide to Measurement and Implementation*. New York: United Nations, 2012. HR/PUB/12/5.

Organização das Nações Unidas. *International Human Rights Instruments*. New York: United Nations, 2008. HRI/MC/2008/3.

Teles, Jorge; Mesquita, Darlan; e Cepeda, Aurélio. “Por um Sistema Nacional de Indicadores de Direitos Humanos”. Em: *Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação*. Número 2. Julho-Dezembro de 2011. 168-171.

Hacia un sistema de indicadores de derechos económicos, sociales y culturales: derecho a la salud y derecho al trabajo

Por Dhayana Guzmán

Buenos días a todos y todas. La presentación que quiero compartirles es sobre la iniciativa desarrollada por el Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH) de Chile para la construcción de indicadores en derechos económicos, sociales y culturales (DESC). Este proyecto se enmarca en el mandato legal de cautelar y promover la plena vigencia de los derechos humanos en el país. Como organismo autónomo del Estado, el INDH tiene la misión de observar, informar e intervenir en la defensa de los derechos humanos amenazados o vulnerados, así como impulsar mecanismos que permitan la generación de una cultura que los reconozca y promueva en todos los ámbitos de la vida nacional.

Desde sus inicios el INDH, principalmente a través de sus Informes Anuales, ha construido un diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en Chile, a partir del cual es posible establecer que el cumplimiento de los DESC constituye un reto de enorme magnitud para el Estado. Esto en la medida que, por ejemplo, no están reconocidos a nivel constitucional y las vías disponibles para su justiciabilidad son escasas. A esto se suma la falta de un esfuerzo organizado desde el Estado por generar herramientas de medición de los avances en materia de derechos humanos, tarea a la que la línea de trabajo sobre indicadores busca contribuir.

En este contexto, nace en 2011 el proyecto “Indicadores en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: derecho a la salud y derecho al trabajo”, cuyo objetivo es evaluar el respeto, protección y garantía de los derechos económicos, sociales y culturales por parte del Estado, específicamente respecto al derecho a la salud y el derecho al trabajo, a los fines de contribuir al cumplimiento de los compromisos internacionales en la materia. La focalización en estos dos derechos se funda en la disponibilidad de información, en tanto son los ámbitos temáticos donde el INDH ha podido recabar mayor cantidad de antecedentes.

Al respecto es importante señalar que, aún cuando la construcción de indicadores ha sido iniciativa del INDH, se ha convocado y trabajado estrechamente con muchos servicios públicos, instándolos a incorporar la mirada de derechos humanos en la producción de estadísticas y en el seguimiento de los cumplimientos del Estado.

Ahora bien, ¿por qué y cómo monitorear los DESC? La primera respuesta a esta pregunta se encuentra en la Observación General N°10 del Comité DESC, la que señala que dentro de las tareas de las instituciones nacionales de derechos humanos se encuentran “b) el minucioso examen de las leyes y las disposiciones administrativas vigentes, así como de los proyectos de ley y otras propuestas, para cerciorarse de que son compatibles con los requisitos estipulados en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; c) la prestación de asesoramiento técnico o la realización de estudios en relación con los derechos económicos, sociales y culturales, inclusive a petición de las autoridades públicas o de otras instancias apropiadas; d) la determinación de criterios nacionales de referencia que permitan medir el grado de cumplimiento de las obligaciones que impone el Pacto; [y] e) la realización de investigaciones y de estudios con vistas a determinar la medida en que se llevan a la práctica determinados derechos económicos, sociales y culturales, bien sea dentro del Estado en general, o en determinadas esferas o en relación con determinadas comunidades particularmente vulnerables [...]”¹. En este sentido, la medición del cumplimiento de los DESC, a través de estrategias y herramientas diversas, constituye un mandato ineludible para el INDH.

Una segunda respuesta se encuentra en la Conferencia Mundial de Viena de 1993, donde se estableció la deseabilidad de avanzar hacia sistemas o matrices de indicadores, desafío al que tanto los organismos internacionales como la academia han respondido con propuestas teóricas y metodológicas. En particular, son destacables los desarrollos realizados por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) y la Organización de Estados Americanos (OEA), entidades que han generado indicadores ilustrativos para el monitoreo de diversos derechos humanos.

Aquí es importante resaltar que cuando se habla de indicadores en derechos humanos se apela a una conceptualización que hace una distinción respecto de los indicadores de desarrollo en dos sentidos. Por un lado respecto del propósito, pues los indicadores de derechos humanos permiten determinar el nivel de disfrute de mínimos que deben ser cumplidos o que constituyen imperativos éticos; y por otro, porque estos indicadores son herramientas poderosas para abordar la exigibilidad de los derechos humanos y permiten fiscalizar el cumplimiento de las obligaciones jurídicas que los Estados han asumido por el hecho de ratificar tratados internacionales.

Específicamente para esta iniciativa se tomó la conceptualización de ACNUDH, la que establece que los indicadores en derechos humanos son “informaciones concretas sobre el estado de un objeto, acontecimiento, actividad o resultado que pueden estar relacionadas con las normas de derechos humanos; que abordan y reflejan las preocupaciones y principios en materia de derechos humanos y que pueden utilizarse para evaluar y supervisar la promoción y la efectividad de los derechos humanos”².

1. E/C.12/1998/25, párr. 3.

2. HR/P/PT/12, pág. 60.

Además, para abordar esta tarea se estableció un modelo teórico–conceptual que rescata y sintetiza elementos de las propuestas de ACNUDH y OEA. En un primer eje este modelo considera indicadores de tipo estructural, de procesos y resultados. Esto, a modo de monitorear la ratificación de instrumentos jurídicos, la forma en que se organiza el aparato institucional y el sistema legal para cumplir las obligaciones internacionales, así como la magnitud o impacto de los esfuerzos estatales.

Modelo del INDH para la elaboración de indicadores de DESC



Fuente: INDH (2012). Indicadores de derechos económicos, sociales y culturales: derecho a la salud y derecho al trabajo.

El segundo eje contempla indicadores relacionados con la recepción del derecho internacional en el sistema legal interno, las capacidades estatales, el contexto financiero y los compromisos presupuestarios. Mientras que el tercer eje rescata cuatro principios transversales: no discriminación, participación, transparencia y acceso a la justicia.

Junto con lo anterior se tomó la decisión de establecer diagnósticos específicos sobre el derecho a la salud y el derecho al trabajo que permitieran focalizar la formulación de indicadores en algunos problemas o dimensiones especialmente sensibles en nuestro país. Para esto, durante 2011 el INDH convocó a diversos organismos gubernamentales e internacionales, especialistas y actorías sociales a conformar mesas de trabajo para la elaboración participativa de estos diagnósticos y proponer una batería inicial de indicadores asociados.

El diagnóstico sobre salud se centra en la débil definición del derecho a nivel constitucional, la omisión de los determinantes sociales de la salud en la política pública, la existencia de desigualdades e inequidades en salud, la falta de calidad de atención y de capacidad resolutoria en los servicios públicos,

así como la existencia de normas y políticas que no cumplen con los estándares internacionales en materia de salud sexual y reproductiva. Mientras, en materia del derecho al trabajo, el diagnóstico releva su débil definición constitucional, la discriminación laboral, las condiciones de higiene y seguridad disponibles para los/as trabajadores/as, la baja sindicalización y poca capacidad de negociación colectiva.

A la fecha se ha elaborado un total de 208 indicadores para las temáticas prioritarias del derecho a la salud y 164 para los ámbitos seleccionados del derecho al trabajo, los que están siendo depurados a la luz de la información disponible y reducidos a una cantidad que haga viable un monitoreo permanente. Además, se ha catastrado información secundaria relevante producida tanto por entidades públicas como organismos internacionales.

Una vez seleccionada la cantidad final de indicadores se elaborarán sus fichas técnicas para dar cuenta de las fuentes de información y los niveles de desagregación requeridos, entre otras características. Posteriormente, se pondrán a disposición de los organismos públicos y actorías pertinentes, a los fines de iniciar la implementación del monitoreo. Al respecto, es importante señalar que la generación de un sistema de indicadores sobre derechos económicos, sociales y culturales es una tarea de mediano y largo plazo, en que lo realizado por el INDH hasta ahora –tal como se plasma en la publicación elaborada– corresponde sólo a una primera fase.

Para finalizar, los pasos siguientes de este proyecto se relacionan con algunos desafíos necesarios de abordar: por un lado, establecer alianzas estratégicas con entidades interesadas, tanto del Estado como de la sociedad civil, que permitan viabilizar la medición y retroalimentar los indicadores; y por otro, avanzar en la producción de información con mayores niveles de desagregación, permitiendo así el análisis de los diversos grupos que componen la población y la generación de diagnósticos más certeros sobre la situación de los derechos humanos de nuestro país.

Muchas gracias.

Sexto Panel.

Experiencias nacionales (II)

Consolidación del Sistema Nacional de Información con enfoque de Derechos

Por Carlos Bermeo Palma

Estimadas amigas y amigos. El gobierno de Ecuador en nombre de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) saluda a los presentes y felicita a los organizadores del Seminario Internacional sobre Indicadores Económicos, Sociales y Culturales.

La exposición está orientada a compartir la experiencia del Ecuador en el tema de indicadores con enfoques de derechos mediante la ponencia "Consolidación del Sistema Nacional de Información".

La presentación mantendrá el siguiente orden: en primer lugar, se presentarán los antecedentes que están relacionados con el marco normativo que institucionaliza y consolida la gestión del Sistema Nacional de Información. El segundo punto define cómo se concibe al Sistema Nacional de Información en el marco del enfoque de derechos que se encuentra actualmente en el sistema. Finalmente, compartiremos las iniciativas generadas por el Ecuador para consolidar una propuesta más ambiciosa y comprensiva de indicadores con enfoques de derechos, con el fin de obtener una métrica para el buen vivir.

Antecedentes

En Ecuador contamos con tres instrumentos normativos fundamentales para garantizar los derechos y la justicia. El primer instrumento es la Constitución de la República reconocida a nivel nacional y mundial como un instrumento garantista de derechos y de justicia, no sólo al nivel del ser humano sino también de la naturaleza. Determina, en sus artículos, que el medio que hace operativa estas garantías es el Plan Nacional de Desarrollo. Además, enfatiza que el Estado tendrá la obligación de producir información veraz y de interés general, y garantiza a las personas el acceso libre a la información que genere el propio Estado.

Un segundo instrumento que permite garantizar los derechos e institucionalizar la generación y difusión de información es el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas que establece, en sus artículos, el carácter de oficial y público de la información para la planificación. Dispone, además, a la SENPLADES establecer los mecanismos pertinentes para la generación y administración de la información y la dirección del Sistema Nacional de Información.

Finalmente, los Planes Nacionales de Desarrollo denominados “para el Buen Vivir” operativizan las normativas mencionadas mediante la construcción de indicadores y metas, que constituyen los instrumentos de verificación del cumplimiento de las políticas públicas. Con lo cual se visibilizan los avances del Ecuador como “Estado garantista de derechos y justicia”.

Bajo estos tres instrumentos, el gobierno nacional creó el Sistema Nacional de Información con el objeto de articular a las instituciones generadoras de información y orientar la generación de políticas públicas, tanto a nivel nacional como local, a través de un sistema de indicadores.

Existe la convicción de que la información permite tomar decisiones fundamentales en los procesos de planificación. De esta forma, en sociedades que planifican su transformación es indispensable disponer de potentes sistemas de información que faciliten la tarea de los gobernantes y permitan realizar un seguimiento de las actividades en su gestión. Esta convicción posibilitó definir al Sistema Nacional de Información –SNI– como un espacio en el cual confluyen actores nacionales donde interactúan e interpelan para acceder, recoger, almacenar y transformar datos en información relevante para la planificación nacional y territorial.

Por lo antes mencionado, se ha generado un servicio a través de un portal web (<http://www.sni.gob.ec>) para que la ciudadanía pueda dar seguimiento al Plan Nacional de Desarrollo y con el objeto de que las instituciones del Estado puedan evaluar su desempeño en el impacto de las políticas públicas. El Sistema Nacional de Información trabaja articuladamente en el ámbito estadístico de caracterización de la población con el Consejo Nacional de Estadística y Censos y, con el Consejo Nacional de Geoinformática, en el ámbito geográfico, a través de los cuales se establecen normativas de generación y homologación de información, prioridades de captación, calendarios y compromisos con el objeto de que la información generada por las distintas instituciones cumpla con el ciclo de generación, recolección, validación, estandarización, transformación de los datos y publicación y entrega de la información. Bajo estos mecanismos, de interrelación interinstitucional –y con el respaldo de los instrumentos normativos– el Sistema Nacional de Información ha logrado alcanzar los siguientes objetivos:

- Integrar las entidades gubernamentales, los gobiernos locales y a todas las instituciones del Estado generadoras de información para proveer los datos e información necesaria en los procesos de planificación.
- Integrar información referida a diferentes ámbitos de la realidad nacional.
- Consolidar a escala nacional y local una red de proveedores de información.
- Desarrollar capacidades internas y externas para acopiar, producir y difundir información.
- Proveer información sobre la realidad nacional para los procesos de planificación en los ámbitos estadísticos y geográficos.

Al interior del Sistema Nacional de Información se consideran ciertos insumos realmente básicos de planificación. Primero, el trabajo se enfoca en los seres humanos que es la razón de la planificación, y se complementa con el territorio que es el lugar donde se planifica y donde se ubica la población. Para lo cual, en el primer caso, se cuenta con las proyecciones anuales de población a nivel cantonal o grupos de edad y también se dispone de información coyuntural que muestra la evolución en el corto plazo de la situación económica y social del Ecuador. En el segundo caso se cuenta con información temática a distintas escalas que caracterizan plenamente al territorio.

Reconociendo que el proceso de planificación es un proceso de doble vía, en el que la planificación local nutre a la planificación nacional y viceversa, el Sistema Nacional de Información incluye la desagregación y territorialización de los indicadores caracterizados por información referida en mapas temáticos que dan cuenta de las potencialidades y limitación de los territorios.

En términos generales, la información contenida en el SNI proviene de los censos de población y vivienda, el censo económico, encuestas de empleo y hogares, registros administrativos, imágenes satelitales, cartografías temáticas a distintas escalas, entre otros. Las temáticas presentadas en el sistema corresponden a: seguridad social; socio económicos; sectores estratégicos; territorial; ambiental; financiero; y demográfico. Procurando que la información difundida mantenga los respectivos niveles de desagregación permitidos como es el caso de grupos de edad, etnia, sexo, quintiles de ingreso y nivel geográfico.

En resumen, todos los esfuerzos realizados en el Sistema Nacional de Información han conducido a fortalecer, el ejercicio del derecho ciudadano respecto al libre acceso a la información y la generación de información determinante para la planificación.

El Sistema Nacional de Información con el propósito de evidenciar los avances de las políticas públicas y determinar el grado en que el Plan Nacional de Desarrollo garantiza los derechos, mantiene una

serie de indicadores enfocados a evaluar el cumplimiento del acceso de la población a los servicios públicos y a una distribución equitativa de los recursos. Un ejemplo de ello se refleja en los indicadores: “Calificación de los usuarios sobre el funcionamiento de los servicios de salud pública”, donde lo que se pretende es verificar, desde el punto de vista del usuario, si se cumple con garantizar el acceso y calidad de la atención en los servicios de salud y; el “Porcentaje de personas con seguro de salud pública” que apunta a medir la garantía del acceso a la salud pública.

Si bien existen avances importantes, el equipo institucional aun no está conforme con lo que actualmente dispone el Sistema Nacional de Información y se ha considerado focalizar la intervención del Ecuador a través de la consolidación de un sistema con enfoque de derechos. Ello, obviamente involucra un trabajo conjunto con las instituciones responsables de la aplicación de la política pública. Motivo por el cual, los responsables del Sistema nos encontramos elaborando una propuesta sobre el desarrollo de una nueva métrica que debe partir de una visión integradora, multidimensional y holística que supere los límites de la visión tradicional del desarrollo. Para ello, se plantea la construcción de indicadores a partir de seis dimensiones, las cuales deben visibilizar: diversidad productiva y seguridad económica, acceso universal al bienestar, equidad social, participación social, diversidad cultural y sustentabilidad. Esto implica fortalecer la producción estadística a través de los instrumentos de recolección de información como censos, encuestas y sobre todo registros administrativos.

Por esta consideración el Sistema Nacional de Información es concebido como un producto en constante construcción, razón por la cual se tiene previsto encaminar un proyecto para mejorar el Sistema bajo las siguientes líneas de acción:

- Fortalecer a las instituciones del sector público en la generación y difusión de información.
- Establecer y difundir estándares, metodologías y protocolos para la generación, validación y publicación de información.
- Asesorar en la creación o mejora de los procesos y registros administrativos.

Si bien hay avances importantes que se evidencian en la página web del Sistema Nacional de Información, aún queda mucho camino por recorrer en temas como el abordaje conceptual y metodológico de construcción de un sistema nacional con enfoque de derechos. Trabajo que esperamos concretar en los próximos años, considerando aquellas experiencias exitosas de países hermanos que han logrado consolidar sus propias estrategias y, con el apoyo de los especialistas o expertos nacionales e internacionales en estas temáticas.

La experiencia del Sistema de Información del Mecanismo de Seguimientos y Evaluación (SIMSE) del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal (PDHDF)

Por Marcia Itzel Checa Gutiérrez

La vigencia de los derechos humanos es el eje fundamental de todo sistema democrático e indicador de bienestar y gobernabilidad. Por lo tanto, “la política pública no puede ser solamente un conjunto de programas, medidas y acciones particulares, tampoco una lista de abstenciones para la autoridad. Debe ser una labor encaminada a construir un Estado donde el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas sean el objetivo central, y se realice con la efectiva participación de todos los actores políticos y sociales necesarios”.

Programa de Derechos Humanos del D.F.

Buenos días a todas y todos, me da un enorme gusto estar aquí con ustedes y poder enriquecer la experiencia de México a partir de lo realizado desde el **Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal (PDHDF)**. También agradezco la invitación a este importante ejercicio de retroalimentación y diálogo entre nuestras regiones, sobre los retos y oportunidades que implica este cambio de paradigma basado en la realización de los derechos humanos y con esta base transformar el quehacer público y generar diseños institucionales y formas de convivencia social basadas en el respeto irrestricto de la dignidad humana.

La presentación que voy a compartirles se enmarca en el **Sistema de Información del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación (SIMSE)** del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, y la dividiré en cuatro puntos:

1. Proceso del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal y conformación del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación (MSyE),
2. Marco conceptual y metodología para la construcción de los indicadores,
3. Sistema de Información del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación y,
4. Ejemplo en la plataforma informática.

PDHDF y el Mecanismo de Seguimiento y Evaluación

Como antecedente y derivado de la Declaración y Programa de Acción de Viena de 1993 que mandata a los Estados a contar con programas nacionales de derechos humanos, la Ciudad de México inicia este compromiso internacional con la elaboración de un **Diagnóstico de los Derechos Humanos del Distrito Federal** en 2008, el cual identifica los principales obstáculos que impiden a las personas que transitan o habitan en la Ciudad el ejercicio y goce efectivo de los derechos humanos reconocidos en los ámbitos nacional e internacional; asimismo, da cuenta de la situación que guarda el cumplimiento de las obligaciones de las autoridades públicas sobre 15 derechos y 10 grupos de población altamente discriminados,¹ y sobre esta base, da paso al Programa de Derechos Humanos del D.F. en 2009 para trazar soluciones que reviertan dicha situación.

El **Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal**, al menos en México, ha sido un proceso novedoso y único al menos por tres elementos: 1) porque reúne a todas las instancias públicas de la Ciudad y les establece compromisos específicos, es decir, convoca al poder ejecutivo, al legislativo, al judicial, a los órganos públicos autónomos y a las delegaciones, con lo cual busca construir una política de Estado y favorecer la coordinación y articulación; 2) porque su elaboración fue producto de un proceso altamente participativo e intersectorial, donde la voz de la sociedad civil tuvo un papel primordial y; 3) porque cuenta con todo un andamiaje normativo e institucional que busca afianzar su ejecución, seguimiento y evaluación. Sin embargo, una lección aprendida del diseño del PDHDF tiene que ver con su extensión, pues cuenta con 2.412 líneas de acción, agrupadas en 469 estrategias que a su vez responden a 167 atributos con 17 elementos del enfoque de derechos humanos y nueve ejes transversales que deben incorporarse en el ejercicio público de los entes, lo que plantea enormes retos.

En 2010, se crea el **Mecanismo de Seguimiento y Evaluación** —por un Convenio de colaboración— como un espacio plural y estratégico de coordinación entre instituciones públicas y sociedad civil, que se formaliza con la publicación de la Ley del PDHDF en mayo de 2011. Este paso le dio institucionalidad al proceso iniciado en 2008 y trascendencia de administración a administración.

1. Los derechos y grupos de población comprendidos en el PDHDF son: 1) igualdad y no discriminación; 2) acceso a la información; 3) derechos políticos; 4) libertad de expresión; 5) acceso a la justicia; 6) debido proceso; 7) integridad, libertad y seguridad personales; 8) derechos de las personas privadas de su libertad; 9) medio ambiente sano; 10) agua; 11) vivienda adecuada; 12) educación; 13) trabajo; 14) salud; 15) sexuales y derechos reproductivos; 16) mujeres; 17) infancia; 18) jóvenes; 19) pueblos y comunidades indígenas; 20) población lesbiana, gay, bisexual, transexual, transgénero, travesti e intersex (LGBTITI); 21) poblaciones callejeras; 22) personas adultas mayores; 23) personas con discapacidad; 24) personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo; y 25) personas víctimas de trata y explotación sexual comercial.

La Ley del Programa establece que todas las acciones de las instancias públicas de la Ciudad tienen que hacerse bajo la lógica de los derechos humanos; tanto en el diseño, la planeación, la programación, la implementación, la presupuestación, como en el proceso legislativo y en la administración y procuración de justicia.



El Mecanismo de Seguimiento y Evaluación subyace bajo tres pilares importantes:

1. Un **Comité de Seguimiento y Evaluación**, como la instancia deliberativa, plural y representativa encargada de coordinar las acciones de seguimiento y evaluación del PDHDF, así como promover la institucionalización del enfoque de derechos humanos en el quehacer público²
2. **24 Espacios de participación para el seguimiento del PDHDF** sobre cada uno de los derechos y grupos de población ahí contenidos, con el objetivo de ampliar y articular la participación de instituciones académicas, organizaciones civiles y sociales, organismos internacionales de derechos humanos e instancias ejecutoras del Programa de Derechos Humanos para aportar y coadyuvar en el proceso de seguimiento a su implementación e instituir la vigilancia social del mismo y,
3. **Una Secretaría Ejecutiva (SE)** encargada de las tareas técnicas de orientación a la implementación, seguimiento, evaluación y difusión del PDHDF, bajo los principios de transparencia, independencia, rigurosidad técnica y con enfoque de derechos humanos. Se crea mediante decreto como órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobierno en abril de 2012.

2. Está integrado por diez actores con voz y voto, que comprende cuatro organizaciones de la sociedad civil con sus suplentes; tres instituciones académicas con un suplente; el Gobierno del D.F., quien lo preside; el Tribunal Superior de Justicia; y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Como observadores permanentes con derecho a voz, pero no voto, participan la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y la Oficina en México del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Y, como invitados las 16 delegaciones políticas y los órganos públicos autónomos.

La aspiración de este esfuerzo, a largo plazo, es institucionalizar el enfoque de derechos humanos en el quehacer público de las instancias de la Ciudad de México y contar con un órgano con alta rigurosidad y calidad técnica de sus tareas, y con la capacidad para que sus recomendaciones, observaciones u opiniones sean incorporadas; tal como sucede con otras experiencias de instancias encargadas de la evaluación.

Marco conceptual y metodología

En primer lugar, conviene plantear un desafío en la medición de los derechos humanos: cómo se empatan los parámetros de la nueva gestión pública –marco lógico, presupuesto basado en resultados o sistema de evaluación del desempeño– con el enfoque de derechos humanos. Desde el eje de los derechos humanos, el actuar público exige incorporar: a) las obligaciones del Estado de respetar, promover, proteger y garantizar los derechos humanos reconocidos en los instrumentos internacionales; b) los componentes o atributos de los derechos –conocido como el “desempaquetado” de los mismos– elaborados desde las observaciones generales del Sistema de Naciones Unidas y; c) los principios y elementos del enfoque de derechos humanos.³ Desde la otra arista –nueva gestión pública– se cruza la eficiencia, eficacia, calidad y toda la inercia gubernamental volcada hacia allá.

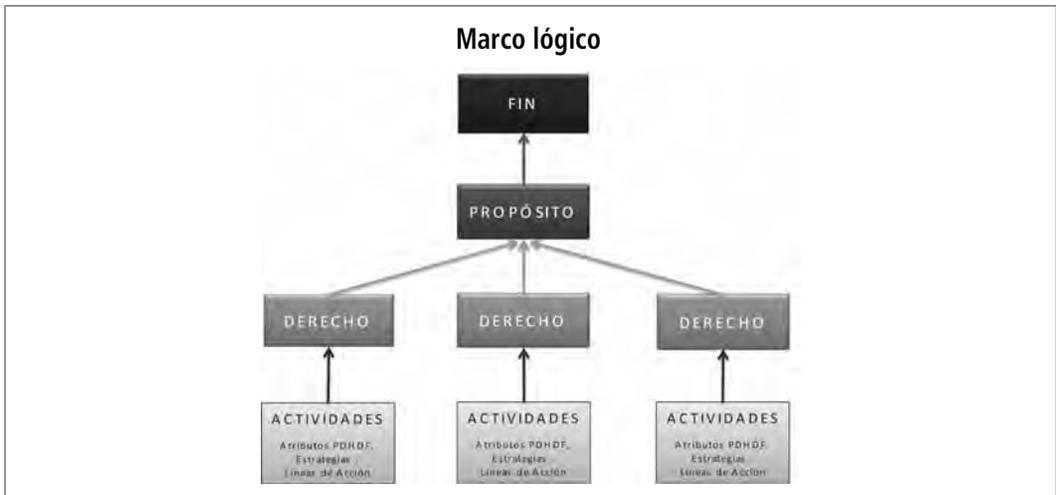
¿Cómo resolverlo? Desde el PDHDF se optó por poner a dialogar el enfoque de derechos humanos con la nueva gestión pública, es decir, se combinaron estas dos miradas. En primer lugar, porque a pesar del consenso sobre la relevancia de los derechos humanos como pilar fundamental del Estado –y, por ende, de sus obligaciones de respetar, promover, garantizar y proteger los derechos–⁴ se observa una distancia entre el reconocimiento político y jurídico con el trabajo cotidiano de las instancias públicas. En segundo orden, porque para éstas no está resuelto aún ¿cómo incorporar las obligaciones en materia de derechos humanos, o los atributos y ejes transversales del enfoque de derechos, en su “día a día”? Así, la finalidad de esta simbiosis es facilitar la incorporación del enfoque de derechos humanos y ejecución del PDHDF.

3. El PDHDF establece 17 elementos del enfoque de derechos humanos, a saber: 1) perspectiva de género, 2) empoderamiento, 3) reconocimiento del marco normativo de derechos humanos nacional e internacional, 4) responsabilidad, 5) respeto a la diferencia o a la diversidad, 6) igualdad y no discriminación, 7) intergubernamentalidad, 8) intersectorialidad, 9) participación e inclusión, 10) coordinación y articulación, 11) territorialidad, 12) efectividad, 13) sustentabilidad, 14) exigibilidad y justiciabilidad, 15) realización progresiva, indicadores y puntos de referencia, 16) máximo uso de recursos disponibles y 17) transparencia y rendición de cuentas. Ver Capítulo 3 del PDHDF “El enfoque de derechos humanos en la política pública”.

4. Para el caso mexicano, los derechos humanos forman parte de la Constitución desde 2011, a partir de una reforma al artículo primero.

Con esta base, se construyó un marco propio que respondiera a las características y necesidades propias del PDHDF a partir de la metodología y tipología de indicadores desarrollada por la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH); los trabajos realizados por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), con un énfasis en la progresividad y; la lógica de la gestión pública utilizada por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

En este marco, que se definieron cuatro tipos de indicadores: **estructurales, de procesos, de resultados y de impacto**.⁵ Paralelamente, se cruzó la estructura del marco lógico al contenido del PDHDF con la finalidad de darle una secuencia de causa-efecto. Es decir, qué acciones contribuyen a la realización de determinado derecho tomando como guía los estándares internacionales en la materia, como se ilustra a continuación con el caso del derecho a un medio ambiente sano (DAMS):



5. Los estructurales reflejan la adopción de instrumentos jurídicos y la existencia de mecanismos institucionales básicos que se consideran necesarios para facilitar la realización de un derecho humano, como el compromiso o la intención del Estado de adoptar medidas para hacer efectivo el derecho. Mientras que los de proceso registran todas las medidas (programas públicos e intervenciones concretas) que un Estado adopta para materializar su compromiso por alcanzar resultados que correspondan a la realización del derecho. A través de ellos, es posible evaluar la forma en que un Estado cumple con sus obligaciones, al tiempo, que ayudan a vigilar el ejercicio progresivo del derecho o el proceso de protección del derecho. En tanto que los de resultado describen las medidas para apreciar el disfrute del derecho, es decir, los efectos acumulados de diversos procesos subyacentes. Es decir, los efectos en lo inmediato. Por último, los de impacto muestran el grado de realización del derecho (s) humano en un contexto determinado, es decir el goce de los derechos. Desde 2008, la OACNUDH emitió el Informe sobre los indicadores para promover y vigilar el ejercicio de los derechos humanos como resultado de la consulta y estudio de un grupo de expertos/as y a solicitud de los comités para evaluar la observancia de los derechos humanos en los informes de los Estados parte. El objetivo central es brindar un método estructurado y coherente para traducir las normas universales de derechos humanos en indicadores que fuesen pertinentes y útiles. Lo que se busca entonces con esa metodología es medir el esfuerzo de las entidades responsables (intención y compromiso, así como consolidación).

Marco lógico del Derecho a un medio ambiente sano



Lo que se busca es dilucidar si las acciones que realizan o deben realizar los entes implementadores están diseñadas para lograr el impacto esperado del PDHDF o si son simplemente coincidencias entre objetivos generales de los atributos del ente, como primer paso.

	Resumen Narrativo	Indicadores				Medios de Verificación	Supuestos
Fin Derecho	09 Garantizar el Derecho a un Medio Ambiente Sano	Indicador	Información necesaria	Fórmula	Frecuencia de Medición	Mapas de uso de suelo y vegetación. Registros administrativos	Se hace una captación anual del uso de suelo
		Evolución de la superficie reforestada (ha.)	Número de hectáreas reforestadas por año	Dato directo	Anual		
Propósito Atributo PDHDF	1. Protección, preservación y mejoramiento de los ecosistemas y entornos naturales	Indicador	Información necesaria	Fórmula	Frecuencia de Medición	Padrón de hectáreas beneficiadas	Existe presupuesto asignado
		Hectáreas conservadas bajo los programas de apoyo social en zonas rurales para suelo de conservación.	Número de hectáreas beneficiadas	Dato directo	Anual		
Componente Estrategia	Estrategia 110 Garantizar una adecuada prevención y mitigación del impacto ambiental durante la realización de obras públicas, así como la sustentabilidad de las construcciones.	Indicador	Información necesaria	Fórmula	Frecuencia de Medición	Registros Administrativos	Se aplica el Marco Normativo para la expedición de Licencias y dictámenes
		Porcentaje de licencias y dictámenes para construcciones, obras, desarrollo y proyección urbanas, y uso de suelo otorgados (i _o)	a) Número total de trámites recibidos; b) Número total de licencias, dictámenes y modificaciones otorgadas; c) Total de trámites recibidos.	$i_o = \left(\frac{b}{a}\right) * 100$	Anual		
Actividades Líneas de acción	495. Diseñar y realizar, en coordinación con OSC, capacitaciones para funcionarios del GDF y de la Cámara de la Industria de la Construcción para desarrollar conciencia y compromisos sobre prevención y mitigación del impacto ambiental ocasionado por las obras públicas.	Indicador	Información necesaria	Fórmula	Frecuencia de Medición	Registros administrativos	Existencia de un programa de capacitación que cumpla con el objetivo de la línea de acción
		Porcentaje de funcionarios del GDF y de la CIC que han sido capacitados sobre el enfoque de impacto ambiental (i _u)	a) Número total de funcionarios del GDF y de la CIC; b) Número total de funcionarios del GDF y de la CIC que han tomado cursos de impacto ambiental	$i_u = \left(\frac{b}{a}\right) * 100$	Anual		

En este sentido, las consideraciones para el diseño de los indicadores de derechos humanos fueron: a) la medición del esfuerzo que el ente responsable de la protección de los derechos humanos hace para cumplir sus obligaciones; b) la vinculación de los indicadores para cada derecho humano con el contenido normativo de ese derecho –estándares internacionales–; c) la utilización de un método uniforme para todos los derechos humanos, que fortalece la noción de indivisibilidad e interdependencia de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales; d) el reflejo en los indicadores de las normas o principios comunes de los derechos humanos, tales como la no discriminación, participación y rendición de cuentas y; e) el reflejo de la obligación de las entidades responsables de respetar, proteger, promover y garantizar a cabalidad los derechos humanos.

Todo lo anterior, bajo las siguientes fases:

I. Revisar y seleccionar la información disponible (datos cualitativos y cuantitativos)

- Identificación y examinación de las fuentes de información (encuestas, censos, diagnósticos, programas, informes, bibliografía, ordenamientos jurídicos, instrumentos internacionales de derechos humanos)

II. Identificar indicadores

- Selección de indicadores (a partir de lo que se quiere medir)
- Definición del tipo de indicador (estructural, proceso, resultado e impacto)
- Vinculación de cada uno de los indicadores con el PDHDF (relación con el derecho, atributo, estrategia y/o línea de acción)
- Identificación de la unidad responsable, instancia competente y/o fuente oficial

III. Validar indicadores

- Retroalimentación de la batería con especialistas
- Presentación de la batería a las instancias públicas responsables
- Realización de mesas de trabajo para definir la ficha de metadatos para cada indicador
- Aprobación de la batería de indicadores a trabajarse con los entes implementadores por las y los integrantes del CSyE
- Notificación del/a titular de la instancia pública responsable del contenido de la ficha de metadatos para cada indicador

IV. Registrar indicadores en el SIMSE

- Capacitación a las/los enlaces de las instancias públicas responsables del uso de la herramienta informática
- Integración gradual de los indicadores en la herramienta informática
- Acceso vía web a los indicadores

V. Monitorear el avance y cumplimiento y actualización de indicadores

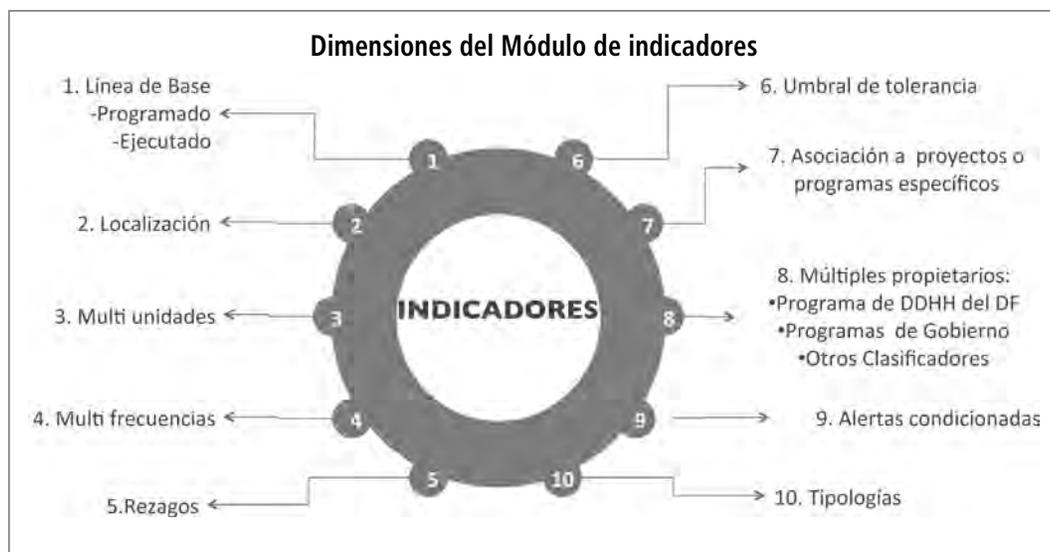
- Recepción y registro de la información
- Supervisión y atención de las alertas y restricciones reportadas
- Emisión de recomendaciones a los entes implementadores para la atención de la problemática en caso de incumplimiento en el avance del indicador, envío de información y actualización de los datos

Sistema de Información del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación

Esta estructura se trasladó a un Sistema de Información –SIMSE– que al igual que en Ecuador se encuentra contenida en una plataforma informática –<http://187.141.34.148/indicadores>– con dos módulos. El primero, relacionado con **indicadores** de todo tipo a partir de tres niveles de análisis (la institucionalización del enfoque de derechos humanos, la implementación del PDHDF y el ejercicio de los derechos); y el segundo, vinculado con datos cualitativos que permitan analizar y ubicar los factores que favorecen o limitan la implementación, el grado de la misma y la formulación y seguimiento de recomendaciones, observaciones u opiniones de política pública, es decir, el **IAR** (información, análisis y recomendaciones). En este momento, se está en la primera fase.

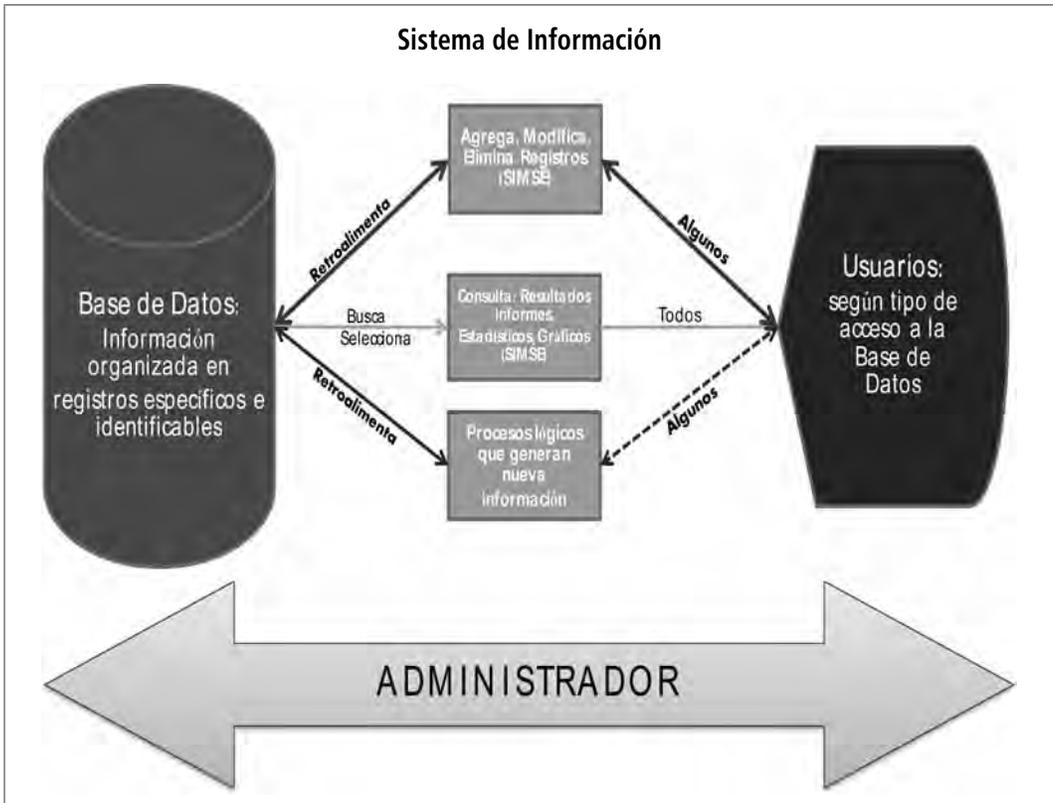
El módulo de indicadores busca ser una fuente de información unificada para almacenar un volumen importante de información a partir de los cuatro tipos de indicadores: de procesos, de resultados, estructurales y de impacto. Con la finalidad de instituir un mecanismo habitual para medir el compromiso de las entidades responsables respecto a las normas de derechos humanos, los esfuerzos emprendidos para hacer realidad ese compromiso y los resultados/efectos de esos esfuerzos en el tiempo. El SIMSE se ubica en la página web del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal: <http://www.derechoshumanosdf.org.mx>, con el objetivo de que toda persona interesada en lo que está haciendo el gobierno en la ciudad o cualquier instancia pueda tener información en tiempo real. De esta forma, cada indicador tiene diez dimensiones: una **línea de base**; una **localización**, es decir,

se puede ubicar cómo está el indicador dependiendo de las delegaciones/provincias. En el Distrito Federal se tiene una división política de 16 delegaciones. También cuentan con **multiunidades**; diferentes **niveles de frecuencia**; una **periodicidad** específica; un **umbral de tolerancia** relacionado con el suministro de información y por cada instancia pública involucrada. Por ejemplo, para un indicador que tenga hasta 20 responsables (las 16 delegaciones y las cabezas de sector o los entes con mayor responsabilidad en cierto derecho), se define en una mesa de trabajo qué información va a proporcionar cada dependencia y en qué tiempo. Si fuera el caso de que la información no se ubica en el Sistema, aparece una alerta para notificar dicho desfase; pero también puede darse en términos de los **rezagos** sobre los compromisos a alcanzar –metas– a partir de una semaforización (verde, amarillo y rojo). Si está en rojo, significa que ese indicador no está cumpliendo su meta y cuál es la dependencia responsable. Asimismo, se pueden establecer **múltiples propietarios**, **el tipo de indicador** y **alertas condicionadas**.⁶ La imagen siguiente ilustra lo anterior:



6. En suma, cada indicador cuenta con la información de la línea de base, lo programado o aspiración y lo ejecutado por cada periodo/región definidos. Localización, cada indicador podrá ser programado vinculando sus metas a regiones geográficas específicas, previamente listadas y disponibles para todos los indicadores. Multi unidades, para cada indicador se define la unidad de medida que corresponda. Multi frecuencias, para cada indicador es definida su propia frecuencia de programación, pudiendo ser desde diaria, mensual, trimestral, semestral hasta anual. Rezago, es el tiempo de atraso que tiene un dato, debido a que para su producción se necesita por tiempo. Esto servirá para saber de qué período se está hablando y si el dato que se muestra correspondiente a un período se encuentra actualizado o no en función de dicho rezago. Umbral de tolerancia, para cada indicador se identifica el límite de actualización permitiendo identificar aquellos que están pendientes de entregar el dato. Asociación, cada indicador puede estar vinculado a proyectos o programas específicos. Propietarios, los indicadores podrán estar asociados a múltiples propietarios, como temas definidos en los ejes de gobierno, Planes de Desarrollo, entre otros. Alertas condicionadas, que permiten detectar cuando las metas no están siendo cumplidas. Se conocen como rangos de cumplimientos y pueden estar asociados a cada periodo. Tipologías, permite vincular cada indicador al tipo de resultado esperado, pudiendo indicar el logro o aproximación a los productos, resultados e impactos, entre otros.

En suma, el **Sistema de Información del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación** busca ofrecer datos certeros y oportunos, e información suficiente y confiable para valorar adecuadamente las acciones emprendidas, sus alcances, resultados e impactos del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal; y a partir de esta base, posibilitar al MSyE y a toda persona interesada, a tener información actualizada de manera sistemática, rigurosa y accesible.



Ejemplo

A continuación un ejemplo de cómo aparecen los indicadores en el SIMSE. Primeramente, se despliega toda la lista de los indicadores, pudiéndose clasificar o buscar por diferentes formas, sea por derecho, por grupo de población, por la instancia responsable, por el territorio, por la clasificación concurrente o por tipo de indicador.

Programa de DDHH del Distrito Federal
 Sistema de Indicadores - México Distrito Federal
 (El usuario actual es este usuario)

Control Indicadores | Reportar | Ayuda

En los que soy Responsable

[+] Desplegar todo

Descripción	Inf. Cuantitativa	Avance	Avance LB	Est.
Indicadores de Impacto Tasa de subocupación de la Población Económicamente Activa. Unidad: Población Actualizado hace 3 días. \uparrow Frecuencia: Anual Tendencia Local: \uparrow (Disminuir) Tipo Valor: Porcentual (Sin rango) Fuente: Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal. Meta (Anual): %	Línea Base: 5.2% Meta Programada: 5.5% Avance: %	Logrado		
Porcentaje de población joven que no estudia ni trabaja. Unidad: Jóvenes Actualizado hace 3 días. \uparrow Frecuencia: Anual Tendencia Local: \uparrow (Disminuir) Fuente: INEGI. Meta (Anual): %	Línea Base: 16.2% Meta Programada: % Avance: %	Logrado		
Esperanza de vida a los 60 años. Unidad: Años de vida Actualizado hace 3 días. \uparrow Frecuencia: Anual Tendencia Local: \uparrow (Incrementar) Fuente: INEGI. Meta (Anual):	Línea Base: 22.1 Meta Programada: % Avance: %	3.5		
Tasa de desocupación de la población económicamente activa en el DF. Unidad: Porcentaje de la población Actualizado hace 3 días. \uparrow Frecuencia: Anual Tendencia Local: \uparrow (Disminuir) Fuente: INEGI. Meta (Anual): %				

Clasificadores:

- Derechos
- Grupos de población
- Tipo de indicador
- Territorial
- Responsable
- Presupuesto
- Clasificación concurrente

Cuando se elige determinado indicador, la información aparece de la siguiente forma considerando las dimensiones mencionadas arriba:

Ficha indicador

Programa de DDHH del Distrito Federal
 Sistema de Indicadores - México Distrito Federal
 (El usuario actual es este usuario)

Ficha del indicador

Tasa de subocupación de la Población Económicamente Activa.
 Unidad: Población | Frecuencia: Anual | Tipo: Impacto | Clasificadores: (1+) | Tendencia: \uparrow (Disminuir) | Tipo Valor: Porcentual (Sin rango) | Fuente: Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal.

PERIODO: 01 ene 2008 - 31 dic 2015 | **LÍNEA DE BASE:** 5.5%
 ESTADO: \uparrow Adecuado | **Meta:** 5.5%
 Avance: Logrado | **Avance:** 4%
 Actualizado: 08 feb 2013 - \uparrow Hace 3 días. | **Meta (Anual):** %

Información básica | Evolución | Periodos / Localización | Clasificadores | Documentos

Detalle del indicador

El indicador se refiere al Derecho al Trabajo.
 El indicador permite conocer las condiciones laborales de las que están ocupados.
 La falta de puestos de trabajo, son causa del aumento de la pobreza y de la precarización de las condiciones de trabajo.

Comentarios sobre el avance del indicador:

Fórmula de cálculo:
 Número de personas subocupadas / Población Económicamente Activa * 100

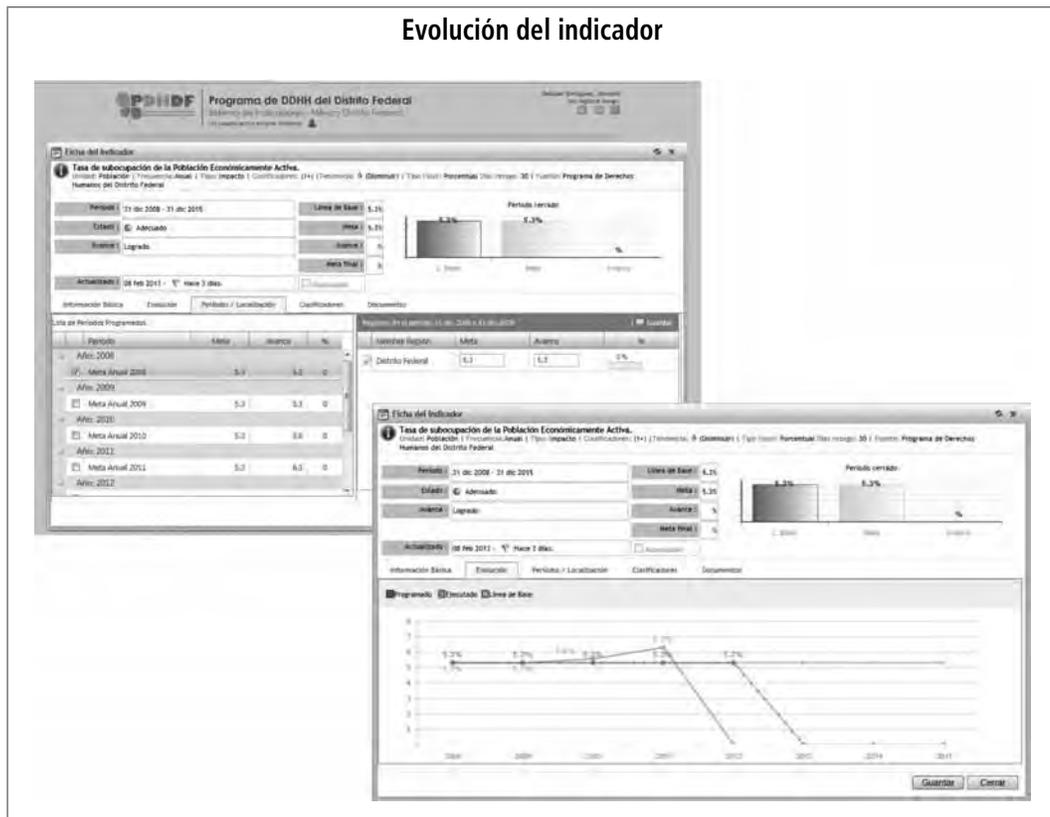
REGLAS DE COMPORTAMIENTO DEL INDICADOR

El estado se calcula en base al valor de avance del periodo anterior (si se ha cumplido el plazo de retago de actualización), en base a las siguientes reglas:

- \rightarrow 5.3 **Adecuado:** El avance del indicador es aceptable en función del tiempo y la programación del mismo.
- \rightarrow 5.4 **Alerta:** El avance del indicador no es el esperado a la fecha, se debería poner atención a las restricciones.
- \rightarrow 5.1 **Deficiente:** Avance del indicador por debajo de los valores mínimos programados.

Guardar | Cerrar

Evolución del indicador



Por último, apuntar algunos retos compartidos en la generación de información:

- Contar con información desagregada a nivel local, para lo cual es fundamental hacer partícipe a los Institutos Nacionales de Estadística.
- Armonizar los indicadores de derechos humanos con los esquemas de rendición de cuentas existentes en el Gobierno. En el caso de la Ciudad de México se observa la existencia de muchos sistemas, las instancias públicas tienen muchos controles, reportan a la Secretaría de Finanzas, a la Contraloría, a sus propios mecanismos internos, etcétera. Por lo tanto, se busca simplificar y construir un mecanismo único de rendición de cuentas pensado desde los derechos humanos.
- Empatar las metas institucionales con el Programa de Derechos Humanos. Pareciera –o así ha sido nuestra experiencia– que se va por dos caminos: el PDHDF y lo plasmado en el Programa General de Desarrollo de la administración pública. La finalidad es acortar dichas brechas y que –en el mediano plazo– sea un solo camino.

- Generar un diálogo más cercano entre la nueva gestión pública y el enfoque de derechos humanos con la finalidad de hacer más operativa la ejecución de los estándares internacionales en el quehacer público cotidiano.

La experiencia, constituye, indudablemente, una apuesta gradual, pero persistente, por abonar desde el seguimiento y la evaluación a la transformación del quehacer público desde la realización plena de los derechos humanos. Con la convicción de que estos ejercicios –el seguimiento y la evaluación– abonan a la transparencia y rendición de cuentas y permiten aumentar la eficiencia del actuar público, identificar rutas de oportunidad y extraer lecciones aprendidas. En todo caso, el seguimiento y la evaluación son procesos de aprendizaje y retroalimentación continuos que tienden a mejores prácticas de gobierno y, desde el compromiso del PDHDF y su Mecanismo de Seguimiento y Evaluación, buscan consolidar diseños institucionales que tengan como centro la dignidad de las personas.

Muchas gracias

¡Nuestra Ciudad, Nuestros Derechos!

Políticas sociales con perspectiva de derechos humanos. Los indicadores de progreso en Derechos Económicos, Sociales y Culturales como instrumento.

Por Andrés Scagliola y Patricia González Viñoly

El contexto

Uruguay es uno de los países más igualitarios de la región. Exhibe en 2013 –tras la brutal crisis económica y social de principios de siglo– un proceso de recuperación sostenida. Entendemos que este proceso de desarrollo económico y social –aún a falta de indicadores sistemáticos de progreso en derechos– expande la realización de los DESC.

Por mencionar sólo algunos avances en relación a la pobreza e indigencia, la estimación de personas viviendo por debajo de la línea de pobreza ha disminuido sostenidamente desde el año 2006, pasando de 25.2%, a 12.4% para 2012. La indigencia se redujo a niveles mínimos, registrando para el 2012 menos de un dígito: 0,5%.

En relación al trabajo, el aumento de la actividad y el empleo, y la baja sostenida del desempleo (que pasó de 13,4 % en enero de 2006 a 6,6% en enero de 2013) supuso la realización de este derecho para buena parte de la población hasta entonces excluida. Esto fue acompañado de medidas tendientes a la reducción de la informalidad (hoy en el orden del 25%) y a la reinstalación de la negociación colectiva (los llamados “consejos de salarios”).

En materia de salud también se registraron avances significativos. En 2007 se aprobó el Sistema Nacional Integrado de Salud (Ley 18.211) que, como derecho, regula la atención integral a la salud de todos los habitantes del territorio, articulando prestaciones públicas y privadas y asegurando el acceso a todos/as habitantes del territorio nacional. Es en ese marco en el cual, por ejemplo, se comienzan las consultas obligatorias de satisfacción de usuarios tanto para prestadores públicos como privados.

En materia educativa la Ley General de Educación de 2008 (Ley 18.437), encabezada por la educación como un derecho humano, incorporó modificaciones de distinto tipo entre las que pueden mencionarse la educación en derechos humanos, la obligatoriedad de la educación inicial y de la educación media superior, o la participación de docentes electos por el voto de sus pares en los Consejos de Gobierno de la Educación.

Finalmente, y a modo de ejemplo, valen mencionar en la descripción de este contexto avances en derechos tales como la aprobación en 2012 de la norma que permite la interrupción voluntaria del embarazo en un plazo inferior a las 12 semanas de gestación (Ley 18987) así como de aquella que 2013 aprobó el matrimonio de personas del mismo sexo con iguales derechos a las parejas de diferente sexo (Ley 19.075). En 2009 ya se había consagrado el derecho de las personas transgénero y transexuales a cambiar su nombre y sexo registral (Ley 18.620).

Otras leyes que hacen a la ampliación de derechos civiles, como la de la regulación de la producción, distribución y venta, y autocultivo, de cannabis están en discusión en sede parlamentaria. De todas maneras, quedan muchas brechas por cerrar; queda mucho por avanzar en relación al principio de igualdad y no discriminación. Las desigualdades territoriales, socio-económicas, étnico-raciales, de género y de generaciones, así como las que tienen que ver con la discapacidad así como con la identidad de género, están fuertemente presentes.¹

También avanzó Uruguay en la generación de nuevos sistemas de información así como en la desagregación de la misma con atención a poblaciones en particular situación de vulnerabilidad. Esto es así en la construcción de un Sistema de Indicadores de Género a partir del Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES). En el mismo sentido, se avanzó en relación a “la variable étnico-racial” referida, fundamentalmente, a la población afrodescendiente ahora presente en la Encuesta Nacional de Hogares, desde 2006, y en el Censo, desde 2011. En el mismo sentido, la Encuesta de Uso del Tiempo, realizada en 2007 y ahora, nuevamente, en 2013, también aportan nueva información, valiosa para una perspectiva de derechos humanos. Otro esfuerzo importante es el realizado por los Informes de Avance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio que ahora incorporan la mirada de la desigualdad. También lo hacen los registros administrativos del Ministerio de Desarrollo Social, coordinador del Gabinete Social y del Consejo Nacional de Políticas Sociales (en las variables étnico-racial y de personas trans), y sede del Sistema Integrado de Información del Área Social (SIIAS). Estos avances en generación y desagregación de información son una base importante para avanzar en la construcción de un sistema de indicadores de progreso de derechos humanos.

1. Las siete desigualdades mencionadas en el marco conceptual de las políticas sociales 2011-2015 llamado “La Reforma Social”.

Los antecedentes

Uruguay siempre se ha caracterizado por la firma y ratificación de la casi totalidad de los instrumentos internacionales de derechos humanos. Sin embargo, en los años previos a 2005, el país acumuló retrasos preocupantes en sus informes a los órganos de tratados.

En 2005, Uruguay creó una Dirección Nacional de Derechos Humanos –en la órbita del Ministerio de Educación y Cultura– como autoridad nacional en la materia. Esta dependencia, junto con la Dirección de Derechos Humanos y Derecho Humanitario del Ministerio de Relaciones Exteriores tomaron la responsabilidad de poner al país al día en una serie de Informes País a los órganos de los tratados. El trabajo se desarrolló a través de coordinaciones interinstitucionales en las que cada actor convocado aporta la información requerida o a través de solicitudes de información ad-hoc. El país comenzó entonces a saldar su retraso en la presentación de informes.

A partir de 2010, la presentación de informes tomó nuevo impulso y, según información del Ministerio de Relaciones Exteriores en 2013 Uruguay ya presentó todos sus informes. De hecho, se destaca que fue el primer país en presentarse al Comité sobre Desapariciones Forzadas. En 2011, con la Resolución Presidencial 522, se constituyó una coordinación permanente integrada por los ministerios de Relaciones Exteriores, Educación y Cultura, y el Ministerio de Desarrollo Social. Éste último por tener en su órbita organismos rectores como los Institutos Nacionales de las Mujeres, de la Juventud y del Adulto Mayor, así como el Programa Nacional de la Discapacidad, y la Asesoría Macro en Políticas Sociales que trabaja con poblaciones en situación de vulneración de derechos: la diversidad sexual, la población afrodescendiente, migrantes y retornados, y las personas con VIH.

Actualmente, como país, vivimos tres procesos de elaboración de información interesantes, que empujan el avance hacia indicadores de progreso en Derechos Económicos, Sociales y Culturales: el Examen Periódico Universal (2013), la propuesta de indicadores de progreso en DESC del Protocolo de San Salvador (2014), y el informe al Comité del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas (2015).

La Asesoría Macro en Políticas Sociales

Desde 2010, como espacio de recomendación y propuesta de nuevas políticas, planes y programas del Ministerio de Desarrollo Social, empujamos dos líneas de trabajo:

- avance hacia un Sistema Nacional de Cuidados como compromiso de gobierno;
- transversalización de las políticas sociales con la perspectiva de derechos humanos.

En el primer caso, se constituyó un Grupo de Trabajo, interinstitucional, promoviendo un conjunto de definiciones (entre ellas, la perspectiva del “derecho al cuidado”) y un debate nacional de amplia participación. En 2012, el Gabinete Social, reunión de los ministros del área social, validó un documento de recomendaciones. Vale la pena una referencia a este proceso en tres sentidos: tratados, recomendaciones y observaciones generales de órganos de derechos humanos estuvieron sobre la mesa; el proceso se construyó en torno a la idea de “sujetos de derecho”; aporta a la idea del “derecho al cuidado” como derecho emergente.

En el segundo caso –con recursos siempre escasos– se definió trabajar con colectivos en situación de vulnerabilidad, en muchos casos no suficientemente contemplados por las políticas sociales: la población afrodescendiente, la diversidad sexual (con énfasis en la población travesti, transgénero y transexual) y la población migrante. En 2013, incorporamos a las personas con VIH. La pauta de trabajo con cada uno de los colectivos es la apertura de espacios de participación social, la elaboración de una agenda compartida de promoción de acciones afirmativas, algunas ya implementadas.

Algunas de las acciones promovidas por la Asesoría en relación a colectivos puestos en una situación de particular vulneración de derechos humanos son:

- La promoción de apoyos para la implementación de la ley de cambio de nombre y sexo registral de las personas transgénero y transexuales (Ley 18.620) avanzando en el reconocimiento del derecho a la identidad (información, asesoría legal sin costo, traslados, sensibilización de operadores).
- El relevamiento de la identidad de género en los registros del Ministerio de Desarrollo Social generando un banco de datos único sobre la situación de las personas trans en Uruguay.
- La ampliación de la prestación Tarjeta Uruguay Social (TUS) a las personas transgénero y transexuales con al menos dos años viviendo su identidad trans (en seis meses se asignaron más de 400 tarjetas en todo el territorio nacional estimando que la población total es de 1200–1500 personas).

- La realización de más de 60 talleres de sensibilización a funcionarios/as públicos sobre diversidad sexual.
- El aporte de modificaciones e impulso a la aprobación del proyecto de ley de acciones afirmativas para la población afrodescendiente que reconoce la necesaria reparación histórica de la población descendiente del tráfico esclavista y establece cuotas para el acceso al trabajo en el Estado así como en becas educativas (la Asesoría será la referencia en el Ministerio de Desarrollo Social para la reglamentación de la ley).
- La promoción del “Diálogo Nacional sobre VIH y Derechos Humanos”.
- La puesta en marcha del Instituto Nacional del Adulto Mayor (INMAYORES), aprobado por ley en 2009, que el 1 de octubre de 2012 lanzó el primer Plan Nacional de Envejecimiento y Vejez de Uruguay.

Los indicadores

Con el objetivo de transversalización de la perspectiva de derechos humanos, en 2010, la entonces Dirección Nacional de Política Social (ahora AMPS) elaboró junto con la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo una propuesta de *Protocolo de Diseño de Programas Sociales* con inclusión del enfoque de derechos humanos (en términos de participación social, y de transparencia y rendición de cuentas). Más recientemente, y con la asignación de técnicos especialmente dedicados a la tarea, se comenzó a trabajar en la elaboración de *Indicadores Progreso en Derechos Económicos, Sociales y Culturales*.

Los indicadores de derechos humanos dan respuesta a la necesidad de delimitar las características de los informes que realizan los Estados parte a los órganos de pactos, convenciones y tratados. En este sentido aportan a equiparar el tipo de información que disponen los países como a obtener una sistematización de avance para los Estados que identifica brechas de acceso a derechos. Pero también -y hacemos particular énfasis en esto- son un instrumento notable de transversalización de la perspectiva de derechos humanos en las políticas públicas.

La primera aproximación en este sentido son los indicadores elaborados en 2008 por el Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ONU 2006). Es un antecedente valioso en la medida en que el esfuerzo país de elaboración de indicadores de progreso debe articular la respuesta tanto de Naciones Unidas como de la Organización de Estados Americanos (OEA) y la dirección de ésta última ha sido, precisamente, el de la complementariedad con aquella.² Tal y como lo explicita Pautassi

2. También es un antecedente importante el esfuerzo realizado en su momento por el Grupo de Trabajo de Indicadores DESC de la Reunión de Altas Autoridades en Derechos Humanos del MERCOSUR.

(2013) la intención de los indicadores no es crear un indicativo rígido que solo admita el cumplimiento o incumplimiento sino que permita a los países repensar en qué medida los sistemas de información de los que disponen son útiles para medir desde la perspectiva de los derechos humanos.

Entonces, el proceso iniciado en el marco de la Asesoría Macro en Políticas Sociales toma como base la propuesta de indicadores del Grupo de Trabajo de OEA en el ya conocido formato de *indicadores estructurales, de procesos y de resultados* (Pautassi 2013). Repasando la propuesta, se trata de: los indicadores estructurales que presentan en qué medida la legislación vigente en el país y la estructura institucional del Estado contempla los derechos establecidos en el Protocolo; los *indicadores de proceso* que se proponen medir la calidad y el alcance de los esfuerzos del Estado en los diferentes temas; y los *indicadores de resultados* que dan una medida del impacto de las diferentes acciones del Estado.

Por un lado, los indicadores para cada uno de los derechos se desagregan en tres categorías: *Recepción del derecho* en el sistema jurídico y garantías establecidas en el marco legal que implica la existencia o no del derecho y por tanto los márgenes legales con los que se cuenta para actuar dentro del Estado; *Contexto financiero básico y compromiso presupuestario* referido a los recursos que el Estado invierte en el avance de los derechos y su ejecución efectiva; *Capacidades estatales* a propósito de los diferentes instrumentos que el Estado despliega en torno a aquellos temas que el Estado problematiza, resuelve prioritarios y por tanto desarrolla acciones para su atención.

Por otro lado, cada derecho cuenta con tres tipos de indicadores sobre temas transversales: Igualdad teniendo en cuenta las distintas dimensiones de sociales que inciden directamente en las posibilidades de acceso a derechos como, el sexo, la edad, la etnia/raza, entre otras; *Acceso a la información y participación* en referencia a la necesidad de que la ciudadanía cuente con información adecuada en relación a las acciones que realiza el gobierno del estado con los recursos que se le asignan y en consecuencia de las acciones que este lleva adelante en representación de sus habitantes; y *Acceso a la justicia* en relación tanto a la exigibilidad de acceso a derechos en los sistemas judiciales nacionales como a los mecanismos de control en los sistemas administrativos.

Finalmente, los criterios para la selección de las fuentes de información son los de: ser pertinentes, válidos y fiables; ser simples, oportunos y pocos en número; estar basados en información objetiva y en mecanismos de generación de datos; prestarse a la comparación temporal y espacial, y cumplir las normas internacionales de estadística pertinentes; prestarse al desglose por sexos, edad y sectores vulnerables o marginados de la población.

La propuesta de trabajo

La Asesoría comenzó un trabajo de largo aliento el propósito ya enunciado de transversalización de la perspectiva de derechos humanos en las políticas sociales. Se trata, por un lado, de la elaboración de informes de calidad a los órganos de los tratados internacionales de derechos humanos. Por otro, de la elaboración de un Informe Anual de Progreso en Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Para ello, nos proponemos la construcción de un Sistema de Indicadores de Progreso en DESC. En esta primera etapa de trabajo tomaremos, centralmente, la propuesta de indicadores de la Organización de Estados Americanos.

El trabajo recorrerá las siguientes etapas:

1. Relevar la existencia de la información propuesta por el GT para informar del avance de los derechos económicos, sociales y culturales analizando la disponibilidad de la información y su accesibilidad pública;
2. Construir un proceso de trabajo interinstitucional -en el marco del Consejo Nacional de Políticas Sociales- generando una red de referentes políticos y técnicos sensibilizados y capacitados en la propuesta de indicadores de progreso;
3. Consultar a la sociedad civil a lo largo del proceso;
4. Realizar recomendaciones para la adecuación de los sistemas de información existentes a una lógica de derechos humanos como la propuesta por los indicadores de progreso;
5. Publicar, anualmente, un Informe de los DESC en Uruguay en base a la metodología de los indicadores de progreso.

En la primera etapa, se realizó un primer relevamiento exhaustivo de la información disponible para cada uno de los indicadores de progreso de los derechos del primer agrupamiento propuesto por el GT de OEA (educación, salud, seguridad social) en base a la siguiente pauta:³

Por un lado, el análisis pretende identificar los indicadores con los que contamos medidos tal y como lo recomienda OEA, aquellos con los que no contamos pero para los que sí podemos sugerir otros aproximados e indicadores que no aplican al caso uruguayo.

3. **Existencia:** existencia o no del Indicador en los sistemas de información; **aproximación:** en caso de no contar con el indicador, se detalla cual es, o cuales son, los indicadores que se aproximan al objetivo; **fuentes:** nombre de la institución de la que se extrae la información; **acceso:** disponibilidad de acceso a la información; **enlace:** si está disponible en línea, el enlace de acceso; **fecha de actualización:** fecha de actualización de los datos; **periodicidad:** en caso de ser posible, la periodicidad en la publicación de la información.

Por otro lado, se trata de poner foco en la accesibilidad de la información. Esto supone analizar la dificultad para disponer de la información desde la perspectiva de los titulares de derechos. En este sentido, nos interesa analizar la disponibilidad de la información y su ajuste o no a lo establecido por la Ley 18.381 de Acceso a la Información Pública.

Del relevamiento realizado se desprende:

- **No aplica:** hasta el momento solo hemos validado esta categoría para algunos de los indicadores referidos a comunidades indígenas y respeto multilingüe y multicultural.
- **No disponible:** en relación a la información con la que no contamos aún nos centraremos en obtener tanto información disponible y no procesada como indicadores aproximados que den cuenta, al menos en parte, de la realidad que se pretende informar.
- **Indicadores de educación:** de la primera aproximación a los datos, contamos con un 64% de los indicadores estructurales, un 49 % de los indicadores de procesos y un 80% de los indicadores de resultados. En total contamos con un 61% de los indicadores de educación.
- **Indicadores de seguridad social:** el porcentaje de indicadores con los que contamos ascienden al 88% lo que nos muestra que al menos en principio hay mayor dificultad en el acceso a estos indicadores. En relación a las categorías contamos con un 79% de indicadores estructurales, un 97% de los indicadores de procesos y un 89% de indicadores de resultados.
- **Indicadores de salud:** el promedio de indicadores disponibles se mantiene similar a los indicadores de educación, contando con un 64% del total de los indicadores propuestos. Al igual que en el caso de los indicadores en educación, el porcentaje mayor es para los indicadores de resultados con un 82%, en segundo lugar un 69% de indicadores estructurales y en tercer lugar los de procesos con un 51%.
- **Estructurales:** en general contamos con amplia información en relación a la recepción del derecho. No obstante, encontramos dificultades en los otros tipos de indicadores estructurales que proponen información, por ejemplo, de asignación presupuestal que implica desagregados que no están disponibles.
- **Procesos:** en principio contamos (excepto en seguridad social) con dificultades para la obtención de los datos referidos a los indicadores de procesos ya que parte de ellos requieren un nivel de procesamiento que no existe aún pero que se puede elaborar. En este sentido, vemos la dificultad de contar con información precisa en cuanto a los desagregados del gasto público u otras asignaciones presupuestales.
- **Resultados:** amplia accesibilidad.

En la segunda etapa, ahora en marcha, se está realizando la convocatoria a responsables políticos (integrantes del Consejo Nacional de Políticas Sociales coordinado por la AMPS en representación del MIDES) y técnicos de los diferentes sistemas de información del área social para analizar los resultados del relevamiento preliminar. De la misma manera, se avanza en la creación de un espacio abierto a la sociedad civil para el seguimiento de todo el proceso. Será agenda de estos espacios el análisis de la propuesta de base de indicadores de progreso en DESC -formulada por el GT de OEA- en relación a su aporte a la comprensión de cuál es el grado de avance de los derechos económicos, sociales y culturales en Uruguay. Corresponderá a estas instancias la realización y el seguimiento de recomendaciones para a los sistemas de información existentes para la incorporación de la perspectiva de derechos humanos así como una propuesta de sistema o red que los vincule y articule de forma permanente.

El futuro

La de los indicadores de progreso en Derechos Humanos es una propuesta en construcción. En este sentido, nos interesa plantear dos líneas de trabajo a futuro.

En primer lugar, incluir la discriminación por orientación sexual e identidad y expresión de género en los indicadores de progreso en DESC. Es una situación común a los países del continente americano el estigma y la discriminación que sufren las personas LGTB y, en particular, travestis, transexuales y transgénero. Recientemente, la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos aprobó las Convenciones contra el Racismo y Contra la Discriminación e Intolerancia. Creemos que las dimensiones de discriminación por orientación sexual e identidad y expresión de género deben ser incorporadas a los Indicadores de Progreso. Avanzar en este sentido permitirá también avanzar en la agenda de la protección de los derechos de las personas trans, y en primer lugar, de su derecho a la identidad a través del cambio de nombre y sexo registral. La diferencia entre su identidad y su nombre somete a estas personas a todo tipo de humillaciones, violencia, y supone una barrera para el acceso a todas las instancias institucionales como la atención de salud, la asistencia a centros educativos o su desempeño laboral. En el plano de salud, detectamos que gran parte no concurre a los centros de salud lo que deviene, entre otras cosas, en altos niveles de prevalencia de ITS, como en una esperanza de vida promedio menor al de la población general. En materia educativa, detectamos bajos niveles educativos que tiene relación con la discriminación tanto por parte de pares como de educadores/as.

En segundo lugar, germinar el derecho al cuidado como nuevo campo de política social medible a través de los indicadores de progreso en DESC. Creemos que la definición del derecho al cuidado –en línea con desarrollos conceptuales y empíricos recientes– y el desarrollo de una propuesta de

indicadores de progreso en este sentido son un aporte sustantivo a la construcción de una nueva área de política pública. Se trata el cuidado según la definición cepalina de una “función social que implica tanto la promoción de la autonomía personal como la atención y la asistencia a personas dependientes. Esta dependencia puede ser transitoria, permanente o crónica o asociada al ciclo de vida de las personas. Son acciones que la sociedad lleva a cabo para garantizar la supervivencia social y orgánica de quienes han perdido o carecen de autonomía personal y necesitan la ayuda de otros para realizar los actos esenciales de la vida diaria”. Entender el cuidado como un nuevo derecho social y desarrollar sistemáticamente un conjunto de indicadores en relación a su progreso es una apuesta a la vez que un desafío en términos de la participación social en la definición de políticas de cuidado; la rendición de cuentas en relación a los avances en ese sentido; la exigibilidad del cuidado como derecho frente al Estado; y la promoción de pautas de equidad de género y corresponsabilidad.

Bibliografía

Organización de Estados Americanos (OEA). *Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de Derechos económicos, sociales y culturales*, 2008. Disponible en: <http://www.cidh.org/countryrep/IndicadoresDESC08sp/Indicadores1.sp.htm>

Pautassi, Laura. *Midiendo derechos sociales*. En: *Hablando de Derechos DESC+A*. Ministerio de Desarrollo Social. Uruguay, 2013. Disponible en: http://issuu.com/amspmid/docs/desc_a_-_20

Naciones Unidas (ONU). *Informe sobre indicadores para vigilar el cumplimiento de los instrumentos internacionales en Derechos Humanos*, 2006. Disponible en: http://www2.ohchr.org/english/bodies/icm-c/docs/HRI.MC.2006.7_Sp.pdf

Ley 18.381. *Derecho de Acceso a la Información Pública*. Parlamento uruguayo, 2008. Disponible en: <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=18381&Anchor=>

Ley 18.211. *Sistema Nacional Integrado de Salud*. Parlamento Uruguayo, 2007. Disponible en: <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=18211&Anchor=>

Ley 18.437. *La Ley General de Educación*. Parlamento Uruguayo, 2008. Disponible en: <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=18437&Anchor=>

Ley 18.620. *Cambio de nombre y sexo registral*. Parlamento Uruguayo, 2009. Disponible en: <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=18620&Anchor=>

ANEXO: Avance en el relevamiento de indicadores

DERECHO A LA EDUCACIÓN		Estructurales				
	Total	Disponible	No encontrado	No aplica	No disponible	
Recepción del Derecho – Indicadores	12	12	0	0	0	
Recepción del Derecho – Señales de Progreso	2	0	1	0	1	
Contexto financiero básico y compromiso presupuestario – Indicadores	3	2	1	0	0	
Igualdades – Indicadores	5	2	3	0	0	
Acceso a la información y participación – Indicadores	1	0	1	0	0	
Acceso a la información y participación – Señales de Progreso	2	0	2	0	0	
Acceso a la justicia – Indicadores	3	2	1	0	0	
Sub totales	28	18	9	0	1	
Porcentajes	100	64	32	0	4	
Procesos		Total	Disponible	No encontrado	No aplica	No disponible
Recepción del Derecho – Indicadores	6	4	1	1	0	
Recepción del Derecho – Señales de Progreso	2	1	1	0	0	
Contexto financiero básico y compromiso presupuestario – Indicadores	7	4	0	1	2	
Contexto financiero básico y compromiso presupuestario – Señales de Progreso	1	1	0	0	0	
Capacidades Estatales – Indicadores	3	1	2	0	0	
Capacidades Estatales – Señales de Progreso	1	1		0	0	
Igualdad – Indicadores	7	5	2	0	0	
Igualdad – Señales de Progreso	1	0	1	0	0	
Acceso a la información y participación – Indicadores	3	0	2	0	1	
Acceso a la información y participación – Señales de Progreso	1	0	1	0	0	
Acceso a la justicia – Indicadores	2	0	2	0	0	
Acceso a la justicia – Señales de Progreso	1	0	1	0	0	
Sub totales	35	17	13	2	3	
Porcentajes	100	49	37	6	9	

DERECHO A LA EDUCACIÓN		Resultados					
	Total	Disponible	No encontrado	No aplica	No disponible		
Recepción del Derecho – Indicadores	5	5	0	0	0		
Contexto financiero básico y compromiso presupuestario – Indicadores	2	1	1	0	0		
Capacidades Estatales – Indicadores	6	5	0	0	1		
Igualdad – Indicadores	7	5	1	1	0		
Sub totales	20	16	2	1	1		
Porcentajes	100	80	6	3	3		
TOTALES	83	51	24	3	5		
Porcentajes	100	61	29	4	6		
DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL							
DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL		Estructurales					
	Total	Disponible	No Encontrado	No Aplica	No disponible		
Recepción del Derecho – Indicadores	14	11	3	0	0		
Contexto financiero básico y compromiso presupuestario – Indicadores	5	4	1	0	0		
Contexto financiero básico y compromiso presupuestario – Señales de Progreso	2	1	1	0	0		
Capacidades Estatales – Indicadores	1	1	0	0	0		
Capacidades Estatales – Señales de Progreso	1	1	0	0	0		
Acceso a la información y participación – Indicadores	1	1	0	0	0		
Acceso a la información y participación – Señales de Progreso	2	1	1	0	0		
Acceso a la justicia – Indicadores	2	2	0	0	0		
Sub totales	28	22	6	0	0		
Porcentaje	100	79	21	0	0		

DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL						
Procesos						
	Total	Disponible	No Encontrado	No Aplica	No disponible	
Recepción del Derecho – Indicadores	5	5	0	0	0	0
Recepción del Derecho – Señales de Progreso	1	1	0	0	0	0
Contexto financiero básico y compromiso presupuestario – Indicadores	6	5	1	0	0	0
Contexto financiero básico y compromiso presupuestario – Señales de Progreso	5	5	0	0	0	0
Capacidades Estatales – Señales de Progreso	2	2	0	0	0	0
Acceso a la información y participación – Indicadores	3	3	0	0	0	0
Acceso a la información y participación – Señales de Progreso	1	1	0	0	0	0
Acceso a la justicia – Indicadores	6	6	0	0	0	0
Acceso a la justicia – Señales de Progreso	1	1	0	0	0	0
Sub totales	30	29	1	0	0	0
Porcentaje	100	97	4	0	0	0
Resultados						
	Total	Disponible	No Encontrado	No Aplica	No disponible	
Recepción del Derecho – Indicadores	5	4	1	0	0	0
Capacidades Estatales – Indicadores	4	4	0	0	0	0
Sub totales	9	8	1	0	0	0
Porcentaje	100	89	4	0	0	0
TOTALES	67	59	8	0	0	0
Porcentajes	100	88	12	0	0	0

DERECHO A LA SALUD						
Estructurales						
	Total	Disponible	No encontrado	No aplica	No disponible	
Recepción del Derecho – Indicadores	13	9	3	0	1	
Recepción del Derecho – Señales de Progreso	2	0	1	1	0	
Contexto financiero básico y compromiso presupuestario – Indicadores	3	2	1	0	0	
Contexto financiero básico y compromiso presupuestario - Señales de Progreso	1	0	1	0	0	
Capacidades Estatales – Indicadores	4	3	1	0	0	
Igualdad – Indicadores	5	4	1	0	0	
Igualdad – Señales de Progreso	1	1	0	0	0	
Acceso a la información y participación – Indicadores	3	2	1	0	0	
Acceso a la información y participación – Señales de Progreso	1	1	0	0	0	
Acceso a la justicia – Indicadores	3	3	0	0	0	
Sub totales	36	25	9	1	1	
Porcentajes	100	69	25	3	3	
Procesos						
	Total	Disponible	No encontrado	No aplica	No disponible	
Recepción del Derecho – Indicadores	4	3	1	0	0	
Recepción del Derecho – Señales de Progreso	1	1	0	0	0	
Contexto financiero básico y compromiso presupuestario – Indicadores	5	2	2	0	1	
Capacidades Estatales – Indicadores	7	4	3	0	0	
Capacidades Estatales – Señales de Progreso	1	0	1	0	0	
Igualdad – Indicadores	12	7	3	1	1	
Acceso a la información y participación – Indicadores	5	3	1	0	1	
Acceso a la información y participación – Señales de Progreso	2	0	2	0	0	
Acceso a la justicia – Indicadores	2	0	2	0	0	
Sub totales	39	20	15	2	2	

DERECHO A LA SALUD					
Porcentajes	100	51	38	5	5
Resultados					
	Total	Disponible	No encontrado	No aplica	No disponible
Recepción del Derecho – Indicadores	2	2	0	0	0
Contexto financiero básico y compromiso presupuestario – Indicadores	1	0	0	0	1
Capacidades Estatales – Indicadores	4	4	0	0	0
Igualdad – Indicadores	8	6	0	0	2
Acceso a la información y participación – Indicadores	2	2	0	0	0
Sub totales	17	14	0	0	3
Porcentajes	100	82	0	0	8

Panel de clausura.

El enfoque de derechos en las políticas sociales, la superación de la pobreza y el logro de la igualdad: desafíos y perspectivas

Por Martín Hopenhayn

Respecto a la supuesta oposición o tensión entre discrecionalidad y normatividad y Derechos Humanos cuando se piensa en estrategias de superación de la pobreza y promoción de la igualdad, creo que, más que contradictorio, es casi tautológico. Dicho de otro modo, hay tal consistencia entre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) y superación de la pobreza y promoción de la igualdad, que no debiera haber hiatos o dilemas entre “discrecionalmente superar la pobreza y promover la igualdad”, por un lado, y una normatividad centrada en los derechos sociales o DESC, por el otro.

La otra interrogante es en qué medida, en la dinámica de gobierno, administración y política pública, sí se pueden plantear contradicciones entre las bondades de la discrecionalidad y de la normatividad. Desde la discrecionalidad puede argumentarse que lo mejor es enemigo de lo bueno y que se requiere un sentido pragmático, velocidad en las decisiones, confiar en una cierta autonomía relativa de quienes ejecutan la política pública a fin de que puedan hacerlo de manera diligente y eficiente, etc.

Pero la contra–respuesta desde el lado normativo es que lo práctico es enemigo de lo mejor. Es decir, la invocación de pragmatismo puede ser muchas veces un eufemismo para reblandecer un marco normativo en la acción de la política pública. Ahí hay claramente una tensión, y frente a esa tensión entre el pragmatismo mal entendido y el normativismo mal entendido, es donde tiene que entrar la conversación y el diálogo. Imagino aquí un diálogo que junta actores con perspectivas heterogéneas, por ejemplo, entre el Ministro de Hacienda o el Director de Presupuestos y el representante del Instituto de Derechos Humanos o Derechos Sociales. El puente entre estas miradas diversas es clave, porque implica superar situaciones dilemáticas.

Hay que tener claro en estos puentes que los recursos se van expandiendo temporalmente y, por lo tanto, no se puede pedir mucho desde la partida. Hay que ser gradual y priorizar urgencias. Ser normativos sin ser maximalistas, porque el maximalismo cierra inmediatamente la interlocución o la reduce a invocaciones retóricas. Por lo mismo, importa definir una hoja de ruta en un acuerdo entre actores diversos para ir conjugando expansión de recursos con expansión de prestaciones, ambos monitoreables.

Ahí, en el monitoreo, entran los indicadores. Para evitar el argumento en pro de una discrecionalidad que finalmente neutralice o minimice el peso de un enfoque de derechos, de carácter normativo, están los indicadores que son la mediación entre una política pública con recursos escasos y que enfrenta necesidades múltiples.

Por último, un enfoque de derechos también prescribe respecto de los procedimientos en la política pública. Demanda una política pública transparente, que informa, que rinde cuentas, que da espacios de participación y deliberación. En esto no hay problema de recursos monetarios, o si lo hay, es menor y no es lo principal. En esta dimensión procesal hay una serie de herramientas disponibles, sobre todo las tecnologías de la información y comunicación, que facilitan sistemas de retroalimentación, rendición de cuentas, transparencia y espacios de opinión dentro de la ejecución de la política pública. Se trata con esto de algo más que una dimensión procedimental: estamos hablando de empoderar a la gente.

Respecto al desarrollo de pactos con enfoque de derechos, es posible identificar muchos. Por ejemplo, el Pacto por los DESC y muchos de los pactos específicos están ratificados por los gobiernos. No todos han ratificado el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales pero bastantes países lo han hecho. Además se identifica la Convención de los derechos del Niño y la más reciente sobre los derechos de las personas con discapacidad. En fin, cada Conferencia Mundial comienza con una oleada de suscripciones y ratificación detrás.

En el ámbito nacional, los pactos suelen concebirse en situaciones de crisis y con el fin de hacerles frente, aunque no siempre. Por ejemplo, la reciente Reforma Previsional en Chile o la Ley de Desarrollo Social en México, no son hijos de una guerra, sino que forman parte de procesos de democratización. Con todo, siempre queda la inquietud sobre pactos que se firman y no se aplican: ¿Cómo evitar la letra muerta post ratificación de un pacto?, ¿Cómo hacer que ese pacto se traduzca en políticas? Para eso los indicadores son un sustrato sustantivo claro en torno al cual construir políticas de Estado que marquen –nuevamente– una hoja de ruta y hagan del pacto algo más que un mero hito de ratificación.

Por eso estimo que el desafío es concebir respuestas integrales a las diversas interrogantes planteadas, en las cuales se logre: equilibrar discrecionalidad y normatividad a través de un pacto en el cual los indicadores permitan ir verificando, controlando, ajustando sobre la marcha.

Por Dhayana Guzmán

En primer lugar, quisiera transmitirles las excusas de parte de la Directora del Instituto Nacional de Derechos Humanos, Lorena Fries, quien tuvo un compromiso ineludible y no pudo estar presente en este momento.

Desde sus inicios, el Instituto Nacional de Derechos Humanos ha cumplido la labor de realizar diagnósticos sobre la situación de derechos humanos en el país, e informar y asesorar a los diferentes poderes del Estado en el cumplimiento de los compromisos internacionales que éste ha adquirido a través de la firma de los pactos ratificados. En ese sentido, si bien el Estado tiene poder soberano para establecer sus prioridades de política, por ejemplo en función de los recursos disponibles, el derecho internacional de los derechos humanos constituye una guía para la acción. El Instituto Nacional de Derechos Humanos ha sido claro en instar permanentemente al Estado a dar cumplimiento a los compromisos adquiridos y en evidenciar cuáles son las brechas que existen al respecto.

En el contexto de la profundización de la democracia, hoy en día es necesario abordar los desafíos en torno al cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales, que –como se ha discutido durante el seminario– enfrentan limitaciones para su garantía, por ejemplo, al verse reflejados de una manera restringida en las Constituciones de los países. En el caso chileno, además, esta discusión ha sido acompañada por la emergencia en los últimos años de movimientos sociales que en muchos casos incluyen entre sus demandas temas de derechos económicos, sociales y culturales.

El Instituto Nacional de Derechos Humanos ha abordado los desafíos en torno al rol garante del Estado en sus Informes Anuales. Para ello las políticas públicas juegan un rol fundamental, porque si bien es importante que los Estados adecúen sus normativas o establezcan mecanismos de exigibilidad, también deben elaborar políticas públicas que materialicen el goce de los derechos humanos. En ese sentido, es necesario que éstas adopten un enfoque de derechos humanos y apunten a la transformación de las condiciones sociales que reproducen y reiteran las situaciones de exclusión y desigualdad.

En esta materia, los indicadores en derechos económicos, sociales y culturales pueden desempeñar un papel relevante en el seguimiento y la evaluación de las políticas sociales y en la visibilización de las brechas que persisten. Ello representa un desafío, y requiere de gran cantidad de información que hoy en Chile no está siendo generada o procesada adecuadamente, ya sea a través de encuestas nacionales o de la sistematización de registros administrativos. Por otro lado, adicionalmente a la tarea de construir indicadores cuantitativos, también es necesario establecer señales de progreso cualitativas, que permitan profundizar los diagnósticos y generar visiones compartidas sobre cómo avanzar en el cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales.

Por Humberto Henderson

Vamos a hacer referencia exclusiva a analizar si al adoptar un enfoque de derechos en las políticas públicas, se limita excesivamente la discrecionalidad en la formulación de estrategias de superación de la pobreza y el logro de la igualdad.

En ese sentido, más que exista un obstáculo, una oposición, contradicción entre la discrecionalidad en la adopción e implementación de políticas y el enfoque de derechos humanos, nosotros estamos convencidos de que el Enfoque Basado en Derechos Humanos (EBDH) en realidad lo que hace es reforzar las políticas. Reforzar desde muchos puntos de vista porque, al final del día, el enfoque de derechos humanos es un marco conceptual que ha intentado trasladar la realidad cotidiana a los operadores políticos, lo que se deriva de los tratados internacionales de derechos humanos.

Al respecto, este marco conceptual empieza por una línea de base en la cual es determinante identificar dónde están las causas. Es lo que el EBDH denomina el "*análisis causa*", es decir, cuáles son las causas que hay que enfrentar en cualquiera de las políticas públicas. Causas de carácter *inmediato* que están vinculadas con los individuos y los hogares. Causas de carácter *subyacentes* que están relacionadas con la calidad, la forma de los servicios y con los comportamientos de los servidores públicos que son –al final– los que deben proveer de todo esto. Y aquellas causas *estructurales* que hacen referencia a las idiosincrasias, las tradiciones, las realidades socioeconómicas de los países que tienen definitivamente una incidencia en las políticas.

Ese marco conceptual también incluye el "*análisis de roles*", por el que se analiza cuáles son los responsables de avanzar en la agenda de derechos humanos. En efecto, no se contempla exclusivamente lo realizado por el Estado. Definitivamente es el Estado a todo nivel: nacional, regional, municipal, quien tiene la mayor responsabilidad de hacer realidad esto. Pero, también, quienes son los titulares de derechos. Al final del día los titulares de derechos somos más de 7 mil millones de personas que vivimos en el planeta tierra, sujetos de derechos, esto es, titulares de derechos. Hay un rol muy importante en este marco conceptual que conlleva el empoderamiento de los titulares de derechos.

El Enfoque Basado en Derechos Humanos aborda el tema de las "*brechas de capacidades*". Esto es, ¿Por qué no funciona esto? ¿Porqué las políticas no se implementan adecuadamente, ...no avanzan? Y bueno, ahí hay un elemento bien importante del enfoque de Derechos Humanos que establece dónde están aquellas brechas de quienes deben hacer algo y dónde están las brechas de quienes tienen la posibilidad de exigir algo: sus derechos.

En ese sentido, el EBDH, ese marco conceptual, descansa en dos grandes líneas de acción: "los principios internacionales de derechos humanos", tales como la Universalidad, la No Discriminación, la Participación, la Rendición de Cuentas, entre otros. Algunos son de contenido sustantivo, otros son de procedimiento. La segunda gran línea, y quizás lo más importante, son los "estándares internacionales de derechos humanos". Cuando uno habla de estándares internacionales de derechos humanos, nos estamos refiriendo al contenido normativo de un derecho y el alcance de la obligación jurídica que asumen los Estados para poder cumplir con los compromisos internacionales de derechos humanos. Eso es relevante, los tratados establecen el marco del que se derivan las obligaciones jurídicas de respetar, proteger y hacer una realidad pero, también, establecen otros elementos normativos. Las observaciones generales y otros estándares análogos marcan la hoja de ruta para un efectivo cumplimiento.

¿A dónde se avanza con la disponibilidad, accesibilidad, adaptabilidad, aceptabilidad, etc.? Esa hoja de ruta forma parte intrínseca de los tratados. Esas observaciones generales son la interpretación auténtica de los contenidos de los tratados dados por los propios tratados internacionales y sus órganos de vigilancia. Por eso, es relevante tener en cuenta que los tratados internacionales son fundamentales más allá de las discrecionalidades, ése es el ámbito al que se debe llegar.

Ahora bien, hay otras razones a tener en cuenta para explicar cómo la incorporación de un enfoque de derechos humanos refuerza a las políticas públicas. En primer lugar, los estándares internacionales y los enfoques basados en DDHH y los principios tienen un valor normativo. En ese sentido son correctas moral y legalmente. A veces uno se pregunta: ¿cómo se utilizan los tratados? Es muy fácil, basta pensar que desde la década de los ochenta, noventa, dos mil y hoy, las Constituciones de los países latinoamericanos han marcado dos cosas extremadamente relevantes: uno, si los tratados forman parte o no del ordenamiento jurídico interno; y dos, de qué manera deben ser considerados por los operadores del Estado. ¿Dónde están los tratados internacionales en esa jerarquía normativa? Son las Constituciones las que finalmente legitiman los tratados y estándares internacionales que fueron creados en foros internacionales, con la participación de los Estados, y que luego se convierten en normas jurídicas vinculantes y en la mayoría de los casos, autoejecutables.

Están basados en principios universales respecto a los cuales la comunidad internacional, esto es 193 Estados miembros de Naciones Unidas, se ha puesto de acuerdo. Con el Enfoque Basado en Derechos Humanos se sale del ámbito de la benevolencia y se lleva al ámbito legal. Ese es el enfoque basado en DDHH que parte del establecimiento de los derechos, de las obligaciones y en conformidad a una mirada integral: el combate a la pobreza implica el combate simultáneo de muchos otros derechos como la salud, la educación, la vivienda, el agua y saneamiento, etc.

Para finalizar, también tiene un valor instrumental. Definitivamente salir de la dadiva y llevarnos al marco de los derechos le da –cualquiera sea la política que se adopte, general o específica– resultados mucho más sostenibles porque esos resultados se basan en esos contenidos mínimos que se han acordado a nivel internacional y que deben ser implementados en el ámbito nacional. Se basa en analizar las desigualdades, en avanzar en la identificación de las causas, y su enfoque particular respecto a todos los grupos vulnerados. El EBDH normalmente promueve la participación de aquellos que están excluidos en el diseño, elaboración, evaluación de las políticas públicas y, finalmente, promueve la necesaria rendición de cuentas. Como analogía basta considerar que sesenta y cinco años en la historia de un ser humano es una vida entera, pero sesenta y cinco años en la historia de la humanidad, es absolutamente nada. Si uno sólo piensa que la Declaración Universal va a cumplir sesenta y cinco años, veremos que hay mucho trabajo para hacer.

En año 1966 se aprobaron dos instrumentos: el Pacto de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. El primero totalmente justiciable, el segundo erróneamente entendido como meras normas programáticas. El presente año ha entrado en vigencia el Protocolo Facultativo del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, específicamente el 5 de mayo. El cual permite la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales en el ámbito internacional, tales como los derechos a la educación, la salud, el acceso a la vivienda, entre otros, al menos del punto de vista cuasi judicial en el ámbito internacional.

La entrada en vigencia del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y culturales se erige como una posibilidad de cambio en el comportamiento de los servidores públicos en virtud que la rendición de cuentas o el famoso "*accountability*" se convertirá en una realidad. El acceso a niveles mínimos, el acceso, las calidades, todo lo que establece el Pacto va a inducir este nuevo sistema que los comportamientos de los Estados cambien lenta pero significativamente. Por lo tanto, quisimos recordar que el Enfoque Basado en Derechos Humanos va a tener positivas consecuencias en actuales y ulteriores políticas públicas. Al final del día estamos hablando de derechos y libertades fundamentales.

Por Magdalena Sepúlveda Carmona

Respecto a la pregunta de si *¿adoptar un enfoque de derechos en las políticas públicas, limita la discrecionalidad en la formulación de estrategias de superación de la pobreza y el logro de la igualdad?* La respuesta es afirmativa y este punto ha sido explicado muy bien por los anteriores panelistas. Efectivamente, un enfoque de derechos humanos limita la discrecionalidad en la formulación de estrategias de superación de la pobreza puesto que las autoridades públicas han de cumplir con las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos.

Pero la pregunta tiene un segundo componente, *¿es esta limitación a la discrecionalidad excesiva?* Quisiera responder de manera enfática que, desde mi punto de vista, el límite a la discrecionalidad *no* es excesivo. Si una "limitación excesiva" se entiende por aquella que está "fuera de los límites de lo razonable", debemos recordar que lo "razonable" es precisamente que los poderes públicos tengan límites, basados en un enfoque de derechos humanos (de respeto a la dignidad y los derechos de todas las personas).

El enfoque de derechos humanos tiene como objetivo transformar las dinámicas de poder en nuestras sociedades. El enfoque de derechos busca poder subvertir la subordinación y la marginación de ciertos grupos de ciudadanos, poniendo el respeto de la dignidad y la agencia de cada individuo en el centro de toda política pública. El enfoque de derechos busca, de esta forma, limitar o impedir que actores poderosos impongan su voluntad o sus intereses por sobre grupos vulnerables. Por ende, limitar la discrecionalidad del poder público para poder cumplir con estos objetivos, no es de ninguna manera "excesivo", o "fuera de la razonable", sino por el contrario, lo adecuado, lo "razonable".

Transformar la dinámica de poderes en nuestra sociedad (fin último de los derechos humanos), implica un cambio fundamental de paradigma en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas. Este cambio de paradigma, significa, en primer lugar, que los "beneficiarios" de las políticas públicas pasan a ser "titulares de derechos". Por ende, dejan de ser sujetos pasivos, receptores de la asistencia del Estado, para ser sujetos activos, facultados para exigir el cumplimiento de sus derechos y ante los cuales las autoridades públicas deben rendir cuentas.

En segundo lugar, requiere que las políticas públicas de reducción de la pobreza se centren en superar los obstáculos estructurales y sistémicos que impiden a los grupos más vulnerables disfrutar de sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de igual manera que el resto de la ciudadanía.

En tercer lugar, este cambio de paradigma requiere que la pobreza deje de mirarse sólo como una falta de recursos económicos o de ingresos, y se entienda la multidimensionalidad de la pobreza. La pobreza como la falta de capacidades básicas para vivir una vida digna. Este punto me lleva a una segunda interrogante si históricamente el reconocimiento constitucional de los derechos humanos ha sucedido después de la ocurrencia de fenómenos violentos, dictaduras militares y la lucha de los movimientos sociales, tanto en Europa como en América Latina ¿Es posible fomentar la adopción de un enfoque de derechos en las políticas públicas y la realización universal de los derechos económicos y sociales mediante pactos sociales entre los distintos actores de la política nacional, incluso como un modo de profundizar las democracias?

Uno podría interpretar la pregunta pensando que los “fenómenos violentos” se refieren sólo a la privación o limitación de derechos civiles y políticos, como el derecho a la vida, a la seguridad personal, la prohibición de tortura, la libertad de expresión, libertad de asociación, etc. Y por ende, considerar que estas situaciones relativas a la falta de un disfrute pleno de los derechos civiles y políticos serían las únicas situaciones catalizadoras de “pactos sociales”. Desde mi punto de vista, debemos asumir que el hecho de que existan 187 millones de pobres en Latinoamérica es también un fenómeno violento.

Me parece de una enorme violencia, que a pesar de que en las últimas décadas se haya logrado un crecimiento económico significativo en la región, más del 11% de la población de Latinoamérica (CEPAL 2013) siga viviendo en indigencia (extrema pobreza). Esta miseria, significa no sólo una falta de acceso y disfrute a derechos básicos tales como el derecho a la educación, derecho a una vivienda adecuada, derecho al agua potable y saneamiento, derecho a una alimentación adecuada, y derecho al disfrute del nivel más alto posible de salud. Esto es sólo una parte de la realidad de quienes viven en condición de pobreza extrema. A las múltiples privaciones y carencias materiales se suma la inseguridad, el estigma, la humillación, y la exclusión social que sufren quienes viven en miseria. Esto significa que a diario, quienes viven en situación de pobreza extrema enfrentan múltiples formas de violencia y la negación de un conjunto de derechos fundamentales tanto económicos, políticos, sociales, civiles y culturales (ATD Cuarto Mundo, Investigación-acción 2009-2012, “La miseria es violencia-romper el silencio-buscar la paz”, agosto 2012). Me parece importante que quienes tenemos una situación más privilegiada en la sociedad reaccionemos y solidaricemos con quienes viven en situación de miseria, cuya cotidianidad está plagada de la violencia de las privaciones y del trato inhumano que reciben.

Más aún, el hecho de que la región continúe siendo una de las más desiguales en términos de la distribución del ingreso. En América Latina, el 10% más rico de la población concentra el 32% de los ingresos totales, mientras que el 40% más pobre solo percibe el 15% (CEPAL, 2013). Esta disparidad en los niveles de ingresos de la población que se traduce de manera tan gráfica en los grandes contrastes que enfrentamos a diario en nuestras ciudades, y de manera tan dramática en la enorme brecha que existe en el acceso a bienes y servicios incluyendo la educación y la salud en la región. Estas disparidades son, a mi juicio, excesivamente violentas.

De esta perspectiva, la persistencia de la pobreza y la miseria en la región, son “fenómenos violentos”, que a mi juicio debieran catalizar el cambio de paradigma al que me refería anteriormente. Sin embargo, desde mi punto de vista, no se requiere nuevos pactos sociales, entendidos como nuevas reformas constitucionales. Lo que se requiere es el cumplimiento de las obligaciones legales que los países de la región han asumido en materia de derechos humanos. Lo que necesitamos ahora es que todos los poderes del Estado, los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, pongan en práctica este pacto de valores universales que son las obligaciones de derechos humanos.

Por Laura Pautassi

Quiero comenzar reiterando el agradecimiento a los y las organizadores de este Seminario, a los y las participantes, tanto panelistas, expertos, asistentes y activistas por el rico intercambio y posibilidad de aprendizaje. Precisamente el seminario nos ha permitido fortalecer un diálogo sumamente necesario en la región, conocer los importantes avances que están realizando los países en relación con la adopción del enfoque de derechos humanos en sus políticas y la definición de indicadores de medición de derechos, todo lo cual refuerza la cooperación interinstitucional y fortalece al sistema interamericano de derechos humanos.

Precisamente, adoptar un enfoque de derechos humanos lejos de limitar a los decisores gubernamentales, tanto en las esferas técnicas como políticas, fortalece la institucionalidad, al dotar de un marco de derechos el accionar de las instituciones de políticas sociales, las que están compelidas a cumplir con obligaciones positivas (prestacionales, de hacer) y negativas (de omisión, de abstenerse) que están incorporadas en las constituciones de los países y en los pactos y tratados internacionales de derechos humanos que los países de la región voluntariamente han ratificado y se han sometido a jurisdicción internacional. Estos instrumentos fijan los límites y obligan a los Estados a adecuar su accionar a efectivizar el principio de igualdad y les prohíben discriminar por cualquier razón. Lo importante es que lejos de ser una amenaza, es una oportunidad para que la implementación, el monitoreo y cumplimiento de estas obligaciones positivas y negativas que tienen los Estados se conciba bajo estándares de derechos humanos y contribuya a erradicar prácticas contrarias a derecho.

Resulta oportuno recordar la máxima establecida por el art. 5 de la Plataforma y Plan de Acción de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de Viena (1993) donde se establece que *“todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí. La comunidad internacional debe tratar los derechos humanos en forma global y de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todos el mismo peso. Debe tenerse en cuenta la importancia de las particularidades nacionales y regionales, así como los diversos patrimonios históricos, culturales y religiosos, pero los Estados tienen el deber, sean cuales fueren sus sistemas políticos, económicos y culturales, de promover y proteger todos los derechos humanos y las libertades fundamentales”*.

La pobreza constituye una violación de derechos humanos e intersecta la vulneración de derechos sociales y de derechos civiles y políticos, que por otra parte tal como hemos analizado, en su ejercicio, muestran una importante imbricación. La mejor política, no solo superar la pobreza sino definitivamente erradicarla, es a partir de instituciones sólidas, dotadas de un marco de derechos, que actúen transversalmente a toda la producción estatal.

Considerar a la pobreza como un problema relativo al campo de los derechos humanos no es novedoso, aunque tal vez sí lo sea las formas en su abordaje. Parte de las estrategias desarrolladas desde el inicio de este milenio, incorporan programas de reducción de pobreza que se basan —al menos discursivamente— en normas de derecho internacional. Identificar la pobreza desde esta perspectiva, supone un cambio de paradigma tanto en relación con los enfoques de políticas públicas centrados en la focalización, como respecto de aquellos que históricamente promovían aproximaciones inspiradas en el asistencialismo. Las diferencias se corresponden con que el lenguaje de derechos establece un marco de obligaciones antes inédito en la esfera de las políticas y que intersecta a los decisores públicos desde otro lugar y reduce necesariamente la arbitrariedad. El punto a determinar es el alcance de la inclusión de los derechos en el accionar estatal.

Uno de los puntos centrales a discutir, a mi modo de ver, refiere a la autonomía de los Estados en la definición de los planes de desarrollo. Hablamos muy fuertemente de la necesidad de establecer una vinculación entre los modelos de desarrollo y el conjunto de derechos humanos. Nuestra mirada está puesta correctamente sobre las tres esferas de producción del Estado (Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y los diagnósticos que disponemos a la fecha dan cuenta de una débil inclusión del enfoque de derechos, en el marco de un accionar desintegrado al interior del Estado. Precisamente, son muy bajas las acciones que muestren una coordinación intersectorial al interior de la estatalidad pública en América Latina, y esto claramente redundando en desmedro de la aplicación de políticas respetuosas de los derechos. Sin embargo, no significa que no se haya reducido la pobreza, sino que es importante analizar si los instrumentos propuestos, tanto en términos de políticas como de modelos económicos, son efectivamente respetuosos de los compromisos constitucionales y del conjunto de derechos humanos.

Concordantemente, un plan de desarrollo debe basarse en los estándares de DESC: universalidad, garantías de contenido mínimo, el principio de igualdad y no discriminación, la regla de progresividad y consiguiente prohibición de regresividad, acceso a la justicia en sentido amplio, acceso a la información y a la participación ciudadana en las decisiones públicas, los que establecen el marco prescripto que permitirá, a través del accionar estatal, la satisfacción de los derechos. Se trata del punto de partida de la política pública, no solo para definir el plan de acción y las consiguientes prioridades en la ejecución del gasto público, para desde allí impulsar la creatividad en el diseño de políticas que vayan ampliando progresivamente el contenido mínimo del derecho. Y allí se fija otro nudo crítico en torno al escaso poder de deliberación y de participación de los involucrados en la satisfacción del derecho.

En el caso del mecanismo de monitoreo de los informes nacionales previstos en el Protocolo de San Salvador, se parte del reconocimiento de la vinculación existente entre las políticas sociales y la realización de derechos, buscando medir si efectivamente tal vinculación ha operado en acotar —y ojala suprimir— el margen de discrecionalidad administrativa. Y el objetivo final es que en el mediano plazo los Estados internalicen definitivamente esta relación y funden sus políticas en derechos. Pero claro está, no se trata de un pasaje o de un simple salto del desconocimiento de la estructura de derechos a una formulación garantista, sino que se debe realizar en el marco de un proceso de revisión profunda en la institucionalidad de las políticas, en su modo de organización e implementación, y en el tipo de relación que se establece con los destinatarios.

Quisiera agregar un ejemplo, en el caso del sistema de informes propuestos. En el documento de indicadores elaborados por el Grupo de Trabajo del Protocolo de San Salvador, se establece el clientelismo político no solamente como un indicador de falta de transparencia y corrupción como habitualmente se lo considera sino como un indicador de violación del principio de igualdad de oportunidades. Y así podemos identificar numerosos indicadores incorporados que buscan precisamente dar cuenta de la relación entre el accionar estatal y el avance en términos de progresividad.

Por ello, y al igual que en los momentos fundacionales de las distintas acciones en derechos humanos, es fundamental comprometernos en la defensa contundente sobre la integralidad en el accionar estatal, que en base a la universalidad, interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos, potencie las competencias específicas de cada esfera pública y limite fuertemente la discrecionalidad. En la medida que las garantías constitucionales se traduzcan en participación ciudadana en todos los campos y ámbitos públicos —estatales y no estatales— en la definición de los presupuestos, en la erradicación de la pobreza, en la superación de la desigualdad, en la inclusión de identidades —de género, sexuales, políticas, étnicas, culturales, migrantes—, se logrará comprender que los derechos sociales son derechos humanos indisponibles, que no implican que se cumpla con el “desafío” de su satisfacción sino que existe una obligación al respecto.

Sin duda que es importante recuperar el rol que han tenido los pactos sociales previos a las conferencias de derechos humanos, el accionar de los distintos movimientos sociales o el activismo ciudadano, que se evidenciaron en el caso de la Conferencia de Derechos Humanos de Viena o de Población del Cairo y fueron determinantes de un nuevo marco inclusivo de derechos. Ejemplos más recientes lo constituyen el impulso para la aprobación del Protocolo Facultativo de la Convención para la Eliminación de toda forma de Discriminación contra la Mujer, la ratificación y entrada en vigor en mayo 2013 del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Sin los pactos sociales y políticos el camino hubiera sido más dificultoso.

También resulta relevante mencionar el sistema de contra informes que tienen previstos los Comités de los Pactos para garantizar la inclusión de la sociedad civil en los mecanismos de monitoreo internacional y abrir un diálogo participativo entre las esferas involucradas. Reforzar pactos sociales, tener esta posibilidad de dialogar entre el Estado y la sociedad civil en el marco del sistema de monitoreo constituye una obligación. En el caso del Protocolo de San Salvador, el Grupo de Trabajo puede recibir facultativamente informes alternativos de la sociedad civil, como también información complementaria de organismos especializados de Naciones Unidas, entre otros, de modo de ampliar el diálogo y los aspectos a analizar en términos de progresividad en el cumplimiento de las obligaciones contenidas en el Protocolo.

Finalmente, y relación con la construcción de sistemas nacionales de indicadores estamos en su fase fundacional. Es decir, claramente no solo es posible su desarrollo sino que los Estados están comprometidos a ello. Y como consecuencia de la aplicación de políticas con enfoque de derechos, sin duda que va a contribuir en una mayor institucionalidad. Desde el Grupo de Trabajo para analizar los informes nacionales previstos en el Protocolo de San Salvador, estamos a disposición de los Estados, de la sociedad civil y de los destinatarios de los derechos protegidos para acompañarlos en este proceso y potenciar los esfuerzos nacionales y regionales en esta dirección, de modo de promover un diálogo permanente entre los distintos actores.

La reflexión que cabe hacer, y aplicando un principio de cautela, es que no se caiga en diseñar y calcular indefinidamente indicadores sin tener claro el objetivo de estos sistemas o para qué vamos a usar los indicadores. Lo mismo se aplica para las señales de progreso cualitativas. Es decir, es importante preservarse de caer en una suerte de “retórica de los indicadores” y procurar que efectivamente se construyan sistemas transversales, rigurosos metodológicamente, que midan a partir de evidencia empírica, la constatación del principio de progresividad y no regresividad en materia de DESC. Estos sistemas deben partir por garantizar el principio de transparencia y acceso a la información mucho más amplio de lo que se está desarrollando ahora. Es importante estimular los vínculos y la comunicación entre las esferas internas en los países como a nivel internacional.

En síntesis, debemos seguir sumando y potenciando esfuerzos -como muchos de los que se han presentado estos días durante el seminario- reflexión y acciones para evitar que los logros realizados y la inclusión del enfoque de derechos en la política pública queden en mera retórica y que se promuevan acciones y arreglos institucionales, en un mix de intervención que recupere –y no desconozca- las distintas esferas de provisión de derechos. Se trata de implementar prácticas integrales, transversales y sincronizadas, las que al mismo tiempo se asienten en arreglos institucionales duraderos y respetuosos de las diferencias de género, étnicas, regionales y basadas en las garantías de derechos humanos.

Anexos

Reseñas curriculares de expositores y expositoras

Martín Hopenhayn

De nacionalidad norteamericana, Martín Hopenhayn estudió filosofía en las Universidades de Chile, Buenos Aires y París, en esta última se tituló bajo la dirección de Gilles Deleuze. Como profesor e investigador fue desplazándose progresivamente en una búsqueda interdisciplinaria de alternativas más humanas de desarrollo. Actualmente se desempeña como Director de la División de Desarrollo Social de la CEPAL. Los temas en que ha concentrado su trabajo en la CEPAL son: prevención del consumo de drogas, educación y reformas educacionales, nuevas formas de ciudadanía, dimensiones culturales del desarrollo, situación social de la juventud, nuevas formas de exclusión social, impactos socioculturales de la globalización en América Latina, y etnicidad y discriminación racial. Ha participado activamente en los aportes de la CEPAL a diagnósticos y propuestas en materia de equidad social. Entre sus obras destacan *Ni apocalípticos ni integrados. Aventuras de la modernidad en América Latina* (FCE, 1994), *Después del Nihilismo* (Andrés Bello, 1997) y *Repensar el trabajo. Historia, profusión y perspectivas de un concepto* (Norma, 2001).

Lorena Fries Monleón

Abogada por la Universidad de Chile y Máster en Derecho Internacional de los Derechos Humanos por la Universidad de Oxford. Reconocida defensora de los derechos humanos de las mujeres, es autora de diversas publicaciones en la materia. Fue fundadora y Presidenta de la Corporación Humanas. Le ha correspondido la elaboración y presentación de informes en derechos humanos tanto ante el sistema de Naciones Unidas como ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Coordinó las organizaciones de mujeres para la incorporación de una perspectiva de género y derechos de las mujeres en el proceso de negociación del Estatuto de Roma. Actualmente, es Consejera del Instituto Nacional de Derechos Humanos por la sociedad civil y el 20 de julio de 2012 fue elegida Directora del Instituto Nacional de Derechos Humanos por la mayoría absoluta de sus miembros.

Magdalena Sepúlveda Carmona

Relatora Especial de Naciones Unidas sobre la Extrema Pobreza y los Derechos Humanos e investigadora asociada del Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD). Posee un Doctorado de la Universidad de Utrecht en Holanda, una Maestría en derechos humanos de la Universidad de Essex en Inglaterra y, un diploma de postgrado en derecho comparado de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Ha trabajado como investigadora en el Instituto Holandés de Derechos Humanos, como abogada de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y como Co-

Directora del Departamento de Derecho Internacional y Derechos Humanos de la Universidad para la Paz de Naciones Unidas en San José, Costa Rica. También se ha desempeñado como consultora del ACNUR y del Consejo Noruego para los Refugiados en Colombia. Más recientemente fue Directora de Investigación del Consejo Internacional para el Estudio de los Derechos Humanos de Ginebra e investigadora asociada en el Centro Noruego de Derechos Humanos.

Laura Pautassi

Abogada, Doctora de la Universidad Nacional de Buenos Aires (UBA) Área Derecho Social. Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales, Ambrosio Gioja, Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires. Experta Independiente del Grupo de Trabajo para el análisis de los informes nacionales previstos en el Protocolo de San Salvador. Consultora CEPAL e Investigadora Responsable del Proyecto PICTO "Acceso a la justicia y marginaciones sociales. Líneas estratégicas provenientes del activismo judicial y social en la región metropolitana de Buenos Aires" (Proyecto PICTO-CIN 2010-00519).

Mila Paspalanova

Unidad de Fortalecimiento Institucional; Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OACNUDH) Ciudad de México. Doctora en Ciencias Sociales y Políticas por la Universidad Católica de Lovaina y la Universidad Católica de Bruselas. Ha trabajado en ambas universidades como investigadora sobre migración internacional con un enfoque especial sobre la migración indocumentada. Tiene varias publicaciones en revistas internacionales y capítulos en libros sobre migración internacional, problemas relacionados a la protección internacional y metodología de investigación. Se ha desempeñado como profesora en el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey y ha trabajado para el Alto Comisionado de la Naciones Unidas para los Refugiados en México. Actualmente es la encargada de la elaboración de indicadores de derechos humanos en el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, donde también es una de las expertas en el tema de derechos humanos y migración. A través de su trabajo en OHCHR-México ha impulsado la adopción por parte del Estado mexicano del marco metodológico en materia de indicadores del ACNUDH. Desde 2010 ha sido encargada de la socialización de la experiencia mexicana en la construcción de indicadores y el apoyo de semejantes procesos en el Ecuador, Bolivia, Paraguay, Brasil y la Unión Europea.

Ramiro Ávila Santamaría

Doctor en jurisprudencia de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE), Máster en Derecho de Columbia University (New York). Actualmente se desempeña como docente de planta del Área de Derecho de la Universidad Andina Simón Bolívar-Sede Ecuador y profesor de la Facultad de Jurisprudencia de la PUCE. Profesor de Constitucionalismo contemporáneo, Teoría General de Derechos Humanos, Sociología del Derecho, Garantismo Penal, y Género y Derecho. Es autor y editor de varias publicaciones, entre ellas: *Neonsitucionalismo transformador* (Quito, 2011), *Derechos y garantías. Ensayos críticos* (Quito, 2011).

Julieta Rossi

Abogada (UBA), especializada en derecho penal e internacional público y Máster en derecho de interés público (Universidad de Nueva York). Actualmente se desempeña como Responsable de Proyectos en el Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR. Es investigadora y docente de la Universidad Nacional de Lanús y de la Universidad de Palermo, y miembro de la Comisión Directiva del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS).

Simone Cecchini

Oficial de Asuntos Sociales de la División de Desarrollo Social de la CEPAL, con sede en Santiago de Chile. Se dedica al estudio de las políticas y programas de protección social y reducción de la pobreza, temas sobre los cuales publica y asesora a los gobiernos de América Latina y el Caribe. Graduado en Ciencias Políticas de la Universidad de Florencia, Italia, el Sr. Cecchini es MA en economía internacional de George Washington University, Washington DC, y MBA de la Universidad Católica de Chile.

María Nieves Rico

Desde 2009 es Oficial Principal de Asuntos Sociales de la División de Desarrollo Social de la CEPAL. Trabajó durante 18 años en la Unidad Mujer y Desarrollo de la CEPAL. Ha publicado artículos y libros y ha asesorado a gobiernos de América Latina en políticas de igualdad de género en violencia y derechos humanos, educación, trabajo y empleo, familias y cuidados, así como en medición multidimensional de la pobreza infantil con enfoque de derechos. Coordina el proyecto CEPAL – UNICEF “Protección social e infancia” y el componente “Sistemas de cuidado” del proyecto Pacto social para una protección social más inclusiva (CEPAL–GIZ). Antropóloga social (UNR, Argentina); Máster en Sociología del Desarrollo (ISDIBER, España); Máster en Administración local y Desarrollo Urbano (IAL, España); Doctorado (c) en Sociología (Universidad Complutense de Madrid).

Diego Andrés Mora García

Asesor de Gobierno en políticas sobre pobreza y desplazamiento forzado, Colombia. Actualmente se desempeña en la Subdirección de Producción y Desarrollo Rural del Departamento Nacional de Planeación de Colombia.

Vivian Milosavljevic

Asistente Estadístico de la División de Desarrollo Social, CEPAL. Sus áreas de especialización son estadística matemática, análisis multivariado, metodologías de medición, formulación y propuesta de indicadores, encuestas de hogares, validación, procesamiento, difusión y análisis de resultados. Sus áreas primordiales de trabajo corresponden a pobreza, género, salud y estadísticas sociales en general. Presta asistencia técnica y capacitación para usuarios y productores de información.

Lilia Jara

Economista. Posee una maestría en Economía y posgrados en economía agrícola, género y políticas públicas, y epidemiología para gestores de la salud. Actualmente es asesora en Género, Etnicidad y Salud en la Organización Panamericana de la Salud/Organización Mundial de la Salud, donde se desempeña desde el 2002. Fue consultora de UNIFEM-Región Andina y especialista en estadísticas del Consejo Nacional de las Mujeres de Ecuador.

Luz Patricia Mejía

Abogada, egresada de la Universidad Central de Venezuela. Trabajó en Venezuela en diferentes Organizaciones No Gubernamentales de Derechos Humanos, en temas de DESC y grupos especialmente vulnerables como refugiados, trabajadoras y trabajadores sexuales y personas que viven con VIH/Sida. Formó parte del equipo fundador de la Defensoría del Pueblo de la República Bolivariana de Venezuela, donde se desempeñó como Directora de Recursos Judiciales y posteriormente como Directora General de Servicios Jurídicos. Posteriormente fue Consultora Jurídica de la Fiscalía General de la República. En 2007 fue electa Comisionada de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para el Período 2008-2011, de la que fue su Vicepresidenta y Presidenta durante los años 2009 y 2010. Fue Relatora de los Derechos de las Mujeres por el mismo período y miembro del Grupo de Trabajo del Protocolo de San Salvador. Actualmente Coordina la Secretaría Técnica del Mecanismo de Seguimiento de la Convención Belém do Pará de la Comisión Interamericana de Mujeres.

Marité Fernández

Licenciada en Comunicación Social, Universidad Nacional de Cuyo. Fue Coordinadora técnica de la Comisión Especial Banca de la Mujer, H. Senado de la Nación Argentina y Coordinadora del Área Cultura Democrática de la Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. Fue Asesora del Senado de la Nación y para los Parlamentos del Mercosur y Latinoamericano; y las organizaciones parlamentarias (GPI- Grupo Parlamentario Interamericano sobre Población y Desarrollo y GPA- Parliamentarians for Global Action). Actualmente es Coordinadora General del proyecto Avanzar en Derechos de la Secretaría de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación Argentina.

Ana María Durán

Economista de la Universidad Mayor de San Andrés, posee un Pos título en Población y Desarrollo Sustentable, un Diplomado en Estadística y una Maestría en Evaluación y Gestión de Proyectos. Trabaja en el Instituto Nacional de Estadística de Bolivia desde 1994, donde actualmente se desempeña como Especialista en Estadística e Indicadores de Educación y participa del equipo técnico que está desarrollando indicadores de derechos humanos.

Andrei Suarez Dillon Soares

Especialista en Políticas Públicas y Gestión Gubernamental. Es Coordinador General de Informaciones e Indicadores en Derechos Humanos de la Secretaría Ejecutiva de la Presidencia de la República, Gobierno de Brasil. Es responsable de coordinar el seguimiento del Tercer Programa Nacional de Derechos Humanos (PNDH-3), el desarrollo del Sistema Nacional de Indicadores para los Derechos Humanos y la organización del Primer Registro Nacional de Consejos de Tutela, entre otras labores.

Dhayana Guzmán

Socióloga de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Posee una Especialización en DESC y Políticas Públicas, un Postítulo en Educación Inclusiva y un Postítulo en Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Desde 2011 forma parte de la Unidad de Estudios del Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH) de Chile, realizando investigación sobre personas con discapacidad, niños y niñas, personas adultas mayores, derecho a la vivienda y derecho a la participación, entre otros temas. Además, es responsable del proceso de formulación de indicadores de derechos económicos, sociales y culturales que lleva a cabo el INDH.

Carlos Bermeo Palma

Ecuatoriano. Economista de la Universidad Estatal de Guayaquil – Ecuador. Diploma Superior en Economía Internacional y Economía del Ecuador y del Mundo. Universidad Estatal de Guayaquil. Se desempeña como Analista de Métodos, Análisis e Investigación, en la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES). Entre sus responsabilidades se encuentran la elaboración de diagnósticos y análisis demográficos; diseño de propuestas técnicas - metodológicas. Asistencia técnica en propuestas de investigación y elaboración de proyectos. Validación y cálculo de indicadores para el Sistema Nacional de Información.

Marcia Itzel Checa Gutiérrez

Posee una Maestría en Cooperación Internacional para el Desarrollo. Ha trabajado en la Secretaría de Gobierno, participó en el Proyecto “Agenda Ciudadana de Políticas Públicas para el Fortalecimiento de la Sociedad Civil” desarrollado por INCIDE y el Proyecto “Monitoreo y Vínculo con el Poder Legislativo” de Fundar. Actualmente es Secretaria Ejecutiva del Mecanismo de seguimiento y evaluación del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, México.

Andrés Scagliola

Politólogo por la Universidad de la República (UdelaR) con estudios de posgrado en Políticas Públicas y Administración en la UdelaR y en la Universitat Autònoma de Barcelona. Es Director de la Asesoría Macro en Políticas Sociales del Ministerio de Desarrollo Social de Uruguay. Trabaja en políticas de cuidados así como en propuestas de política hacia colectivos en especial situación de vulneración de derechos: personas LGTB, afrodescendientes, migrantes y retornados, personas con HIV, personas con discapacidad y personas adultas mayores. Es Coordinador del Consejo Nacional de Políticas Sociales, representante de Uruguay en el Consejo del Instituto Social del Mercosur y reciente integrante (suplente) del Grupo de Trabajo de OEA para el análisis de los informes de los países al Protocolo de San Salvador.

Humberto Henderson

Representante Regional Adjunto de la Oficina Regional para América del Sur del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH).

Seminario internacional

Indicadores de derechos económicos, sociales y culturales (DESC)

y seguimiento de las políticas sociales para la superación de la
pobreza y el logro de la igualdad

12 y 13 de junio de 2013

CEPAL, Sala Raúl Prebisch, Santiago de Chile

PROGRAMA

Día I: Aspectos metodológicos y conceptuales

9:00 – 9:30	Registro de participantes
9:30 – 10:00	Inauguración Martín Hopenhayn, Director de la División de Desarrollo Social, CEPAL. Lorena Fries Monleón, Directora del INDH.
10:00 – 11:00	Panel I: Los indicadores DESC como instrumento para la superación de la pobreza y el logro de la igualdad Panelistas: Magdalena Sepúlveda (Relatora Especial, ONU) y Laura Pautassi (GT-OEA). Modera: María Nieves Rico (CEPAL).
11:00 – 11:30	Debate
11:30 – 11:45	Café
11:45 – 12:25	Panel II: Marco internacional para los indicadores DESC Panelistas: Mila Paspalanova (ACNUDH) y Ramiro Ávila Santamaría (GT-OEA). Modera: María Luisa Sepúlveda (INDH).
12:25 – 13:15	Debate
13:15 – 14:30	Almuerzo

- 14:30 – 15:15** **Panel III: Indicadores DESC. Conceptos, perspectivas y acciones (I)**
Panelistas: Julieta Rossi (IPPDH), Simone Cecchini (CEPAL) y María Nieves Rico (CEPAL).
Modera: Evelyn Jacir (OEA).
- 15:15 – 15:55** Debate
- 15:55 – 16:15** Café
- 16:15 – 17:15** **Panel IV: Indicadores DESC. Conceptos, perspectivas y acciones (II)**
Panelistas: Diego Mora (Asesor del Gobierno de Colombia), Vivian Milosavljevic (CEPAL), Lilia Jara (OPS) y Luz Patricia Mejía (MESECVI-OEA).
Modera: Juan Pablo González (INDH).
- 17:15 – 18:00** Debate

Día II: Experiencias nacionales

- 9:00 – 10:00** **Panel V: Experiencias nacionales (I)**
Panelistas: Marité Fernández (SDH, Argentina), Ana María Durán (INE, Bolivia), Andrei Suarez Dillon Soares (SDH, Brasil) y Dhayana Guzmán (INDH).
Modera: Pablo Yanes (CEPAL).
- 10:00 – 10:45** Debate
- 10:45 – 11:00** Café
- 11:00 – 11:45** **Panel VI: Experiencias nacionales (II)**
Panelistas: Carlos Bermeo (SENPLADES, Ecuador), Marcia Itzel Checa Gutiérrez (PDHDF, México) y Andrés Scagliola (MIDES, Uruguay).
Modera: Carolina Carrera (INDH).
- 11:45 – 12:15** Debate
- 12:15 – 13:30** **Panel de Clausura: El enfoque de derechos en las políticas sociales, la superación de la pobreza y el logro de la igualdad: desafíos y perspectivas**
Panelistas: Martín Hopenhayn (Director de la División de Desarrollo Social, CEPAL), Dhayana Guzmán (INDH), Humberto Henderson (Representante Regional Adjunto, ACNUDH), Magdalena Sepúlveda (Relatora Especial, ONU), Laura Pautassi (GT-OEA).
Modera: Simone Cecchini (CEPAL).

ORGANIZA



NACIONES UNIDAS

CEPAL

INDH
INSTITUTO NACIONAL DE
DERECHOS HUMANOS

PATROCINA



Organización de los
Estados Americanos



NACIONES UNIDAS
DERECHOS HUMANOS
OFICINA DEL ALTO COMISIONADO

América del Sur
Oficina Regional



MERCOSUR
IPPDH