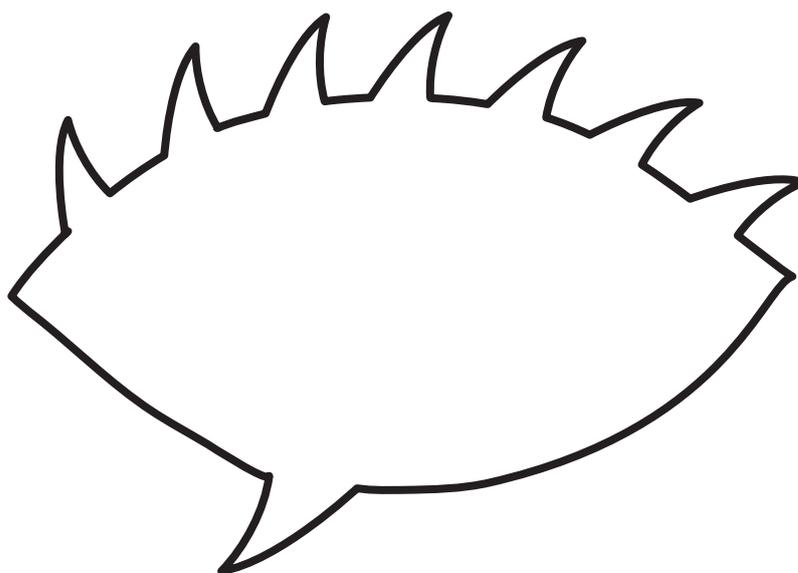


CONFERENCIAS



ENFOQUE DE DERECHOS EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS: MONITOREO Y RENDICIÓN DE CUENTAS DE LOS ESTADOS ANTE EL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

Laura Pautassi

Muy buenos días a todas y a todos, la verdad que es una enorme alegría, una profunda emoción estar en casa, en mi universidad, rodeada de tantas queridas amigas, amigos, y colegas. Quiero agradecer especialmente a la Secretaría de Extensión por proponer este espacio, a Ana Correa por su trabajo dentro del Observatorio de Prácticas en Derechos Humanos de la UNC y muy particularmente a mi querida amiga Jacinta Burijovich, no sólo por esta iniciativa de organizar éste Seminario, sino por la constancia en una línea de trabajo en el campo de los Derechos Humanos y de la equidad social y de género.

El tema que nos convoca hoy, y ojala siempre, son los Derechos Humanos y cómo estos deben ser incorporados a nivel de las políticas públicas. ¿Por qué la iniciativa de trabajar en la medición de los derechos? ¿Y por qué los derechos? ¿Qué relación tienen con las políticas públicas? La idea es que conjuntamente a lo largo del taller podamos pensar y problematizar la vinculación existente entre los Derechos económicos, sociales y culturales (en adelante DESC) y el conjunto de las políticas públicas del Estado, pero no sólo concentradas en el ámbito de las políticas públicas del Poder Ejecutivo, sino en vinculación con todos los ámbitos de poder del Estado, incluyendo el Poder Legislativo y Judicial.

En las últimas décadas, la mayoría de los países de América Latina y el Caribe se han comprometido a partir de la ratificación de Pactos y Tratados Internacionales de Derechos Humanos, en otros casos han avanzado en una tercera ola de reformas constitucionales, incorporando un amplio conjunto de Derechos Humanos, donde los DESC ocupan un lugar de peso significativo. Al respecto, cabe interrogarnos acerca de cómo éste amplio conjunto de derechos humanos se ha incorporado –o no– en un plan de acción que abarque no solamente las políticas públicas sino todos los ámbitos de producción estatal.

En concordancia, a lo largo del diálogo que hoy les invito a entablar, me concentraré en muchas categorías que seguramente conocen, otras quizás no tan conocidas como un instrumento fundamental que se aprobó durante este año (2012) dentro del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH). Este instrumento es el documento “Indicadores de Progreso para medición de derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador” (OEA/Ser.L/XXV.2.1)¹ que fue aprobado por los Estados

en la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA), el 4 de junio de 2012, en Cochabamba, Bolivia. Este documento constituye la base a partir de la cual los Estados van a informar el cumplimiento del Protocolo Adicional a la Convención Americana en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, conocido como “Protocolo de San Salvador” (en adelante el Protocolo). La aprobación, por parte de los 35 estados miembros de la OEA, de este documento significa un nuevo compromiso del Sistema Interamericano de Derechos Humanos ya que busca medir los avances en la satisfacción de derechos y el cumplimiento de las obligaciones que tiene los Estados en materia de derechos sociales. Concordantemente, voy a concentrarme en las particularidades que presenta, de modo que podamos conocer cuáles son las posibilidades que este mecanismo promueve para la región.

Previo a ello, sería conveniente interrogarnos ¿por qué estamos tan preocupados por ponerle derechos humanos a las políticas públicas? ¿Cuándo se comienza a demandar esta inclusión? En realidad, desde la propia lógica fundacional de los Derechos Humanos está incorporada la necesidad que las políticas públicas de los Estados, como su legislación y jurisprudencia se ajusten a los principios de los derechos reconocidos a nivel internacional, interamericano y en las propias constituciones de los países. Sin embargo en América Latina, solo en los últimos años se ha generado consenso en considerar a las políticas públicas en general, y a las políticas sociales en particular, como parte de las obligaciones estatales para el cumplimiento efectivo de los derechos humanos. Este enfoque supera la visión de las políticas sociales como parte de una lógica signada por la oferta de beneficios de tipo asistencial, que pueden o no ser asumidos por órganos estatales y que fueron característicos de las décadas de los años ochenta y noventa en la región, para encauzarse en la definición de parámetros mínimos de dignidad cuya garantía es responsabilidad del Estado, mediante los distintos instrumentos que tiene a su alcance.

Este nuevo enfoque busca superar la consideración de las personas como meros “beneficiarios” de programas sociales de corte asistencial para pasar a su valoración en tanto titulares plenos de derechos. Se trata de este modo de superar el tipo de políticas implementadas, particularmente las políticas focalizadas, que fueron promovidas fervientemente por los organismos de asistencia

¹ Disponible en el sitio de la secretaria técnica del Grupo de Trabajo: Secretaría Desarrollo Social y Empleo, Secretaría Ejecutiva para el Desarrollo Integral (SEDI-OEA) http://www.oas.org/es/sedi/ddse/paginas/index-7_GT.asp

crediticia, agrupados en el denominado consenso de Washington², de las cuales, a la fecha tenemos suficiente evidencia empírica que demuestra el fracaso de las mismas, no solo en términos de dar respuestas a las problemáticas vinculadas a la vulnerabilidad social, sino claramente se ha comprobado que el crecimiento de la pobreza fue la directa consecuencia de la implementación de estas medidas.³

Parte de la consideración de las personas como meros “beneficiarios” del asistencialismo estatal, se explica por la débil institucionalidad existente en América Latina, donde las fluctuaciones entre gobiernos democráticos y dictatoriales, no lograron una firme adopción de los principios y estándares de derechos humanos en el conjunto de políticas públicas. Por lo tanto, es un imperativo que las políticas públicas incorporen estos principios pero que además sea posible establecer unidades de medida, de tipo cuantitativo o cualitativo, que permitan comprobar el alcance, la cobertura y la calidad del cumplimiento de las obligaciones que tienen los Estados.

Asistimos a una década, luego de la Declaración de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) con el consenso de ciento ochenta y nueve Estados del mundo, por avanzar en logros concretos en términos de erradicación del hambre y de la pobreza, reducir la mortalidad infantil y mejorar la salud materna, promover la igualdad de género y la autonomía de la mujer, alcanzar la enseñanza primaria universal, combatir el paludismo, el HIV-SIDA y otras enfermedades, garantizar el sostenimiento del medio-ambiente e impulsar una alianza mundial para el desarrollo. Esta declaración marca un punto de inflexión y promueve, partiendo de diagnósticos que existía una separación entre el conjunto de principios de derechos Humanos y el accionar estatal, se comienza a pensar ¿por qué se ha producido dicha desvinculación?, si precisamente los Pactos, Tratados y la Constitución son vinculantes. ¿Porqué son tan débiles los esfuerzos de los Estados para efectivamente cumplir con las obligaciones positivas y negativas que contienen los derechos sociales?. De allí que comienza una nueva etapa donde los esfuerzos, del sistema internacional de Derechos Humanos y del sistema interamericano, se concentran

2 Los organismos internacionales de asistencia crediticia, durante las décadas de los años ochenta y noventa, instaban a lograr la estabilidad económica a través de la apertura comercial, liberalización de mercados, atracción de inversiones, reducción del sector público, expansión de los sectores privados, y en el caso de las políticas sociales, a partir de programas focalizados dirigidos a los sectores más pobres. La tesis sostenía que una vez eliminada la intervención estatal el intercambio mercantil promovería el crecimiento económico y distribuiría la riqueza a través del “efecto derrame”. En el interin, las políticas sociales atenderían situaciones de privación social más extrema, y en éste marco, los derechos sociales eran considerados como un gasto que no podía ser asumido ni por el Estado como tampoco podría soportar la competitividad de la economía.

3 Tal como demuestra Salama (2006), la región ha transitado etapas de crisis y de recuperación económica sin que se hayan alterado los niveles de pobreza, con ciertos atenuantes en períodos de alto crecimiento, con posteriores aumentos cuando sobreviene la crisis económica y luego se estanca en momentos de su recuperación; Salama, Pierre (2006) “La pobreza en América Latina. La lucha contra las dos V: volatilidad y vulnerabilidad”. En: Lo Vuolo, R. (comp.) *La credibilidad social de la política económica en América Latina*. Buenos Aires, Ciepp-Miño y Dávila editores.

en enfatizar la necesidad de establecer tal vinculación, pero también, buscan diseñar metodologías para tender puentes –entendidos como conexión de sentido, como vinculación entre potestades y obligaciones- entre las prescripciones de los Pactos y Tratados Internacionales y las políticas públicas de los Estados. Partiendo de la base que son necesarias metodologías claramente transformadoras de las políticas de ajuste estructural aplicadas en la década del noventa en toda la región, subrayando la necesidad de transformar y no solo superar la dinámica de las décadas neoliberales, es que surge el denominado “enfoque de derechos humanos”.

1. El enfoque de derechos: un nuevo prisma

En primer lugar se trata de un enfoque, ya que incluye una metodología de abordaje teórico conceptual que persigue un objetivo ético-político que es la efectiva vigencia de los derechos humanos y alcanzar la equidad social, étnica y de género. Es un enfoque porque incluye una perspectiva transformadora –y no simplemente correctiva- de las inequidades existentes. En segundo lugar es una metodología la que si bien está validada y legitimada, con su aplicación se irán produciendo los ajustes y adaptaciones que requiere. En otros términos, se trata de un prisma, una mirada que va a *atravesar* toda la lógica de producción al interior del Estado y que busca transformar, a partir de la definición de cuáles son los estándares necesarios que se deben cumplir, para corroborar que efectivamente el Estado está aplicando los derechos a los que se comprometió y de este modo vincular los mandatos establecidos en el sistema Internacional de Derechos Humanos y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, volviendo imprescindible fortalecer y establecer este conjunto. A su vez, nos encontramos en un escenario político que es favorable a la aplicación de este enfoque, aunque claramente con diferencias de acuerdo con las coaliciones gobernantes en los países de la región.

El punto claro está es, cómo se establece la interdependencia entre el Sistema Internacional y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos con la política interna de los Estados, sin que a su vez, se afecte la autonomía del Estado. Entonces, ¿Qué significa un enfoque de Derechos Humanos? Y, ¿por qué hablamos que un enfoque de Derechos Humanos es importante para las políticas públicas, legislativas y judiciales de los Estados? Esquemáticamente, el enfoque de derechos humanos consiste en un *corpus* que se fue produciendo en el Sistema Internacional de Derechos Humanos, a partir de la labor de los Comités de los Pactos y Tratados Internacionales, con sus distintas observaciones generales, específicas y recomendaciones a los países, por ejemplo, el Comité del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC); el Comité de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW); el Comité de los Derechos del Niño, entre otros.⁴ A ello se suma la

4 Para mayor detalle del enfoque de derechos, ver Abramovich, Víctor y Pautassi, Laura (2009) “El enfoque de derechos y

labor de los relatores de los derechos humanos en cada una de las áreas que están establecidas: por ejemplo el relator o relatora de derechos humanos a la vivienda; el relator o relatora del derecho humano a la alimentación y así para cada derecho. A este conjunto se le agrega el sistema regional que tenemos en América Latina, que es el Sistema Interamericano donde existen dos órganos fundamentales: la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos con sus diversas funciones de fiscalización y jurisdiccionales sobre los países.

Toda esta labor producida, todas estas recomendaciones, nos están marcando la pauta de cómo estos órganos autorizados (los Comités de los Pactos, los relatores especiales, la Corte, la CIDH) están interpretando las obligaciones de los Estados contenidas en dichos instrumentos. Precisamente, en derechos sociales la mayor carga que tienen los Estados es el cumplimiento de obligaciones positivas, pero también tienen obligaciones negativas.

En el caso de los DESC, y a diferencia de los derechos civiles y políticos, tiene un mayor peso las de obligaciones de “hacer” por parte del Estado.⁵ Por lo tanto, interpretar, por ejemplo, cuál era el contenido mínimo que el Estado tiene la obligación de cumplir para satisfacer cada derecho, siempre y en toda circunstancia, es una labor que ya se ha desempeñado en el Sistema Internacional de Derechos Humanos y en el Sistema Regional (SIDH). El punto es que esa definición, esa precisión, esos estándares, no ingresaron dentro de la política pública, pero tampoco en los poderes legislativos de la región, ya que estos muchas veces han sancionado leyes regresivas y por tanto están violando un principio sustancial del principio de derechos humanos, que es la obligatoriedad de progresividad y no regresividad.

En este sentido, vemos parlamentos que no tienen un enfoque de derechos así como en el ámbito judicial son escasas las sentencias en la región que fundamentan su resoluciones en los pactos y tratados internacionales, que son normas internas para los Estados de acuerdo a la jerarquía constitucional que a la mayoría de ellos les han dado. Ahora bien, la incidencia del discurso de los derechos humanos no se limita al impacto de sus decisiones sobre la jurisprudencia de los tribunales locales.

Una vía importante para el fortalecimiento de la institucionalidad democrática en los Estados, surge de su capacidad de incidencia de manera directa en la orientación general de sus políticas públicas, y en los procesos de formulación, implementación, evaluación y fiscalización de las mismas. Así, es común observar que las decisiones individuales adoptadas en un caso, suelen imponer a los Estados obligaciones de formular políticas para

reparar la situación que da origen a la petición, e incluso establecen el deber de abordar los problemas estructurales que están en la raíz del conflicto analizado en ese caso. Allí la labor de los sistemas de derechos humanos, en especial el sistema interamericano ha tenido un claro impacto.

La imposición de estas obligaciones positivas es precedida generalmente del examen, bajo estándares jurídicos, de las políticas implementadas, o del comportamiento omisivo del Estado que ha provocado o favorecido una violación de derechos. Esas obligaciones pueden consistir en cambios de políticas existentes, reformas legales, acciones positivas, la implementación de procesos participativos para formular nuevas políticas públicas y muchas veces en la reversión de ciertos patrones de comportamiento que caracterizan el accionar de ciertas instituciones del Estado que promueven conductas adversas o en otros casos van a violar ciertos derechos. Básicamente aplicar el enfoque de derechos consiste en tomar toda esta interpretación que se ha realizado, este *corpus* que se ha desarrollado y se va enriqueciendo permanentemente con esta metodología poder precisar el contenido y las formas en que deben cumplimentarse las obligaciones que contienen los derechos. Para aplicar esta metodología es necesario establecer y conocer estos estándares, y por lo tanto resulta necesario interrogarse sobre ¿cómo interpretamos un pacto internacional y quiénes interpretan el pacto?, ¿lo dejamos al arbitrio de los Estados? En primer lugar la experiencia nos dice que la sola ratificación por parte de un Estado de un Pacto de derechos humanos no implica su inmediato cumplimiento, y que si bien se ha avanzado en marcos más igualitarios, aún la región no ha alcanzado la efectiva igualdad material. En general, América Latina se caracteriza porque los Estados, que han cumplido en garantizar el principio de igualdad y no discriminación, pero no se ha llegado a la igualdad material donde efectivamente estos acuerdos y compromisos se traduzcan en calidad de vida para todos de la mejor manera posible, y donde, todas y todos hagan uso y ejercicio de los derechos que tienen garantizados. Sin embargo, la región sigue siendo el continente más desigual del mundo, lo cual da cuenta que estos compromisos en torno a la igualdad no se han cumplido.

2. La titularidad de derechos: clave del enfoque

El hecho de ser portador de un derecho significa que existe una pretensión justificada jurídicamente, que habilita a una persona a hacer o no hacer algo y, a la vez, puede reclamar a terceros que hagan o no hagan algo.⁶ En rigor, existe una norma jurídica que le otorga a una persona una expectativa positiva –de acción– y una negativa –de omisión– y crea, al mismo tiempo, obligaciones y deberes correlativos sobre otros sujetos. Por ejemplo, tengo derecho a circular porque existe una norma jurídica que me concede esa posibilidad; pero a la vez, también tengo derecho a la alimentación adecuada

la institucionalidad de las políticas sociales” En Abramovich, V. y Pautassi, L. (comp.) “La revisión judicial de las políticas sociales. Estudio de casos” Buenos Aires, Editores del Puerto, 2009 págs. 279-340.

5 Ver al respecto, Etchichury, Horacio (2010) “Para la exigibilidad de derechos sociales en la Constitución Argentina”, Tesis doctoral, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Córdoba, mayo 2010, mimeo.

6 Abramovich y Pautassi (2009), óp. cit.

porque hay una norma que me convierte en titular de esta expectativa –la de acceder a alimentos adecuados en cantidad y calidad suficientes– y crea a otros sujetos su obligación correlativa de proporcionarme los medios y las instancias de calidad para que ejerza mi derecho a alimentarme.

Las características constitutivas de un derecho son numerosas y específicas, pero es relevante que exista la posibilidad intrínseca de dirigir un reclamo ante una autoridad independiente del obligado –un/a juez/a o un/a magistrado judicial– para que haga cumplir la obligación o imponga reparaciones o sanciones por el incumplimiento. Esta característica se denomina justiciabilidad o exigibilidad judicial, y supone una garantía del cumplimiento de las obligaciones que se desprenden del derecho de que se trate.

Concordantemente, el reconocimiento de derechos impone la creación de acciones judiciales o de otro tipo, que permitan a la persona titular del derecho reclamar frente a una autoridad judicial, u otra con similar independencia, ante la falta de cumplimiento de su obligación por parte del sujeto obligado.

Se han establecido, en general, dos tipos de derechos:

Los derechos individuales o también denominados “derechos de primera generación”, reconocidos e incluidos en las constituciones políticas modernas, y definidos como aquellas libertades y garantías de los ciudadanos y que definen a su titular a priori (derecho a expresar las ideas propias, a profesar una religión, a comerciar, a ejercer el derecho a voto). En este grupo se incluyen los derechos civiles y políticos (DCP).

Los derechos económicos, sociales y culturales (DESC), considerados “derechos de segunda generación” e incluidos también en las constituciones políticas. Su principal diferencia con los anteriores es que su titular no está identificado a priori. Se refieren al derecho a la educación, a la vivienda, al trabajo en condiciones dignas, a la salud, entre otros. No se refieren a un sujeto titular del derecho, sino que la titularidad del derecho es para la ciudadanía en general.

Esta separación “generacional” no confiere argumentos para asignar distinto valor a ambos derechos. Como señala Gargarella, no hay suficientes fundamentos para justificar las distinciones entre derechos individuales y derechos sociales, sobre las cuales basar el estatus jurídico disímil que se les adjudica. En rigor, los derechos económicos, sociales y culturales deben considerarse tan “operativos” o tan “ideales” como los mismos derechos individuales. Es decir, constituyen una obligación jurídica y no una mera manifestación de buena voluntad política, con prerrogativas para los particulares y obligaciones para el Estado.⁷

Así, podemos constatar que los DESC tienen un amplio

reconocimiento en el derecho internacional, especialmente en el marco de los pactos y tratados internacionales de derechos humanos, desde la Declaración Universal de Derechos del Hombre (1948) o la Convención Americana de Derechos Humanos (1969) y los subsiguientes. Además, existe un tratado específico, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), aprobado en 1966 y que entró en vigor en 1976. En su preámbulo establece que “no puede realizarse el ideal del ser humano libre, liberado del temor y de la miseria, a menos que se creen condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos” y aclara que ambos tipos de derechos tienen el mismo rango. Dentro del sistema interamericano, en 1999 entró en vigor el Protocolo de San Salvador (1988), que es el Protocolo adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos, y que constituye el primer instrumento interamericano que regula los derechos económicos, sociales y culturales. A su vez, en Naciones Unidas hay un importante trabajo emprendido por los relatores especiales a cargo de monitorear el cumplimiento de derechos económicos y sociales (relatores para el derecho a la salud, a la educación, a la vivienda, pueblos indígenas y a la alimentación).

Y allí el desarrollo de los estándares es clave, ya que responden a un principio general, es decir, el estándar de universalidad se basa en el artículo 5 de la Plataforma de Acción de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de Viena (1993) que establece la universalidad, indivisibilidad e interdependencia de los derechos. Este principio de universalidad en sí mismo, nos acerca las precisiones necesarias que deben ser cumplidas para poder comprobar si efectivamente esta pauta ha sido respetada necesitamos otro instrumento, otra herramienta conceptual, que son los indicadores.

Los indicadores nos van a dar una medida de cómo este estándar de universalidad está siendo implementado. La unidad de medida, siguiendo con el ejemplo del estándar de universalidad, que constituye un indicador cuantitativo, en base a una referencia empírica, el cumplimiento de las obligaciones contenidas en el derecho.

Por caso, si consideramos una de las técnicas implementadas usualmente en los últimos años como ha sido la focalización en políticas sociales, la mismas conceptualmente se podrían adecuar a un enfoque de derechos, en tanto un Estado puede justificar que han priorizado ciertas acciones en sectores de la población, sin embargo la unidad de medida va a ser que, en base al estándar de universalidad, la política focalizada se aplique a todos y todas las que integran el grupo seleccionado. Esto es, que se universalice dentro de la política focalizada. Y así sucesivamente que se cumpla con cada uno de los estándares existentes.

El nuevo milenio también trajo de la mano, no solo la recuperación económica de muchos países de la región, principalmente en el sexenio de la abundancia como lo llamó la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) al período comprendido entre los años 2003-2008; sino que desembarcan con amplia

7 Gargarella, Roberto (2006) “Theories of democracy, the judiciary and social rights”, en Gargarella, R., P. Domingo y T. Roux (editores) *Courts and social transformation in new democracies. An institutional voice for the poor?*, Editorial Ashgate, Aldershot.

legitimidad los denominados programas de transferencias condicionadas de ingreso. Tanto México con el programa “Oportunidades” y Brasil con el “Bolsa Familia”, son los países que primero implementaron estos programas que han contribuido sustantivamente a la disminución de la pobreza y la indigencia. Al mismo tiempo, y dado el crecimiento y cobertura de los mismos, se han hecho numerosos esfuerzos por incorporar un enfoque de derechos a los mismos, lo que consisten en transferencias condicionadas las cuales están fundamentadas en un estado de necesidad que tienen las personas, y en ese sentido son prácticas focalizadas. Actualmente estas prácticas son masivas, lo cual es un gran cambio en relación a los programas implementados durante los años noventa, sin embargo a pesar de la masividad presentan una lógica de focalización y de discrecionalidad en su implementación. Son pocos los programas que se han dictado en el ámbito de una medida o ley discutida a nivel parlamentario, no cuentan con presupuestos regulares y en perdura la conceptualización del sujeto “beneficiario” del programa que recibe una transferencia y a quien se le solicita una “corresponsabilidad” que generalmente es reproductiva. Esto es, los destinatarios de estos programas deben certificar que periódicamente acuden al sector salud a llevar a sus hijos e hijas a controles de salud, del mismo modo, certificar la permanencia escolar de los niños, niñas y adolescentes, que son los destinatarios de dichas acciones. Es decir, el derecho a la salud y a la educación pasa a ser una obligación para los sujetos destinatarios de estos programas.

Desde una perspectiva de derechos, estos programas deberían tender a desaparecer, a reducir su implementación, como una vía superadora de esta situación y pasar efectivamente a la construcción donde el sujeto titular del derecho tenga la posibilidad de acceso al igual que el resto de la ciudadanía. Sin embargo, se constata una férrea decisión política para su permanencia.

Ahora ¿qué pasa con el resto de los derechos sociales de esa población destinataria?, se hace necesario, no sólo definirlo conceptualmente, sino verificarlo y medirlo empíricamente. Nuevamente recordando el Plan de Acción de Viena: universalidad, indivisibilidad, interdependencia e integralidad de los derechos humanos. Pero a su vez, la medición del cumplimiento o no de un derecho, es parte activa del empoderamiento, en tanto la ciudadanía puede reclamar activamente al Estado y exigirle que rinda cuentas. Entonces, los indicadores tienen múltiple impacto y es una herramienta que cobra centralidad desde diversos espectros.

3. Estándares e indicadores: precisión y acción

Quizás la pregunta de rigor a formularnos es si existen a la fecha estándares e indicadores que se hayan definido en el marco del corpus de derechos humanos ya desarrollado. Efectivamente se han definido y consensuado estándares en materia de DESC que son los siguientes:

Universalidad

Contenido mínimo de los derechos

Utilización al máximo de los recursos disponibles

Progresividad y no regresividad

Igualdad y no discriminación

Acceso a la justicia;

Producción y acceso a la información

Participación de los destinatarios en el diseño de las políticas públicas.

En el caso del estándar de universalidad, que tal como ya señalé es intrínseco a la definición de los derechos humanos, establece una pauta central: universalidad siempre y bajo toda circunstancia, para toda la política y acción gubernamental, por ello es que en la focalización se requiere universalidad y así en todos los ámbitos. Esto es, si se prioriza la inversión pública en un sector específico de la población, dicha intervención debe alcanzar a todo el sector y no solo a algunos destinatarios.

Del segundo estándar, que refiere al contenido mínimo de satisfacción de un derechos que cada Estado está obligado a cumplir siempre y bajo toda circunstancia, y donde la interpretación de los Pactos ha llevado a una importante labor de definición del contenido mínimo en cada uno de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, por ejemplo el derecho a la salud, a la educación, a la vivienda, y así sucesivamente. De esta manera, ya contamos con la definición del conjunto de obligaciones mínimas obligatorias e ineludibles que deben cumplir los Estados sobre las que se les va a solicitar que rindan cuentas y donde bajo ninguna circunstancia pueden excusarse en su deber de hacerlo.

Del mismo modo un principio central, y el más complejo en su alcance, es el principio de progresividad y no regresividad. Éste en la historia latinoamericana tiene un peso fundamental. Permanentemente hemos tenido acciones regresivas, todavía hoy podemos identificar numerosas a pesar de tener en América Latina colisiones gobernantes mucho más progresistas que en décadas pasadas y con plataformas políticas que incluyen de manera central al conjunto de derechos humanos, sin embargo, siguen sucediendo avances y retrocesos en el ámbito de las políticas públicas. Podríamos numerar varios ejemplos. Pero este estándar prohíbe al Estado sancionar normas jurídicas o adoptar políticas, programas y acciones de gobierno que empeoren la situación de los derechos sociales de los que gozaba la población al momento de adoptado el tratado internacional respectivo, o comprobar si la nueva norma suprime o restringe derechos o beneficios acordados por la anterior. Esta prohibición comprende a todos los órganos del Estado, inclusive al propio Poder Judicial, quien no debe convalidar situaciones regresivas a partir de sus sentencias o ser laxo a la hora de evaluar la efectiva implementación de la obligación de progresividad intrínseca en cada DESC. En rigor, y debido a que los DESC incluyen obligaciones positivas imperativas para los Estados, las que no solo deben garantizar sino efectivizar a partir de la “satisfacción total” de los derechos sociales, simultáneamente asumen la prohibición de reducir los niveles de protección de los derechos vigentes o de derogar derechos ya existentes.

Del mismo modo, el principio de igualdad y no discriminación es un principio fundamental en el sentido que pone el foco en la igualdad material. Si algo nos ha enseñado la experiencia es que el hecho de garantizar únicamente la igualdad de oportunidades no se ha traducido en una igualdad material: la historia de las mujeres y los pueblos originarios en América Latina dan cuenta de estas situaciones, entre otras situaciones de desigualdad estructural.

Porque además de la igualdad y no discriminación hay que reconocer la diferencia y la particularidad, tal como lo definió Nancy Fraser⁸ en términos de un dilema de reconocimiento-redistribución. Refiere expresamente a encontrar explicaciones y acciones que den cuenta tanto de las inequidades culturales de reconocimiento (por caso, reconocer las diferencias de género, de etnia) como de las injusticias sociales (por ejemplo el aumento de la inseguridad socioeconómica del trabajo). De allí que los estándares buscan precisar el principio fundamental y el alcance del mismo.

Pero también este estándar se aplica a la igualdad territorial, donde se va a comprobar por ejemplo si los recursos son distribuidos equitativamente al interior de un estado. En el caso de la Argentina cobra una importancia suprema, en tanto somos un país federal, donde la gran carga de responsabilidad de las políticas sociales está en las provincias, porque ha sido un efecto de transferencia de la jurisdicción central hacia las jurisdicciones provinciales. Por lo tanto las pautas de asignación de recursos son centrales a la luz del respeto de una igualdad que les corresponde y prohibición de un trato discriminatorio.

De igual modo, el estándar de acceso a la justicia en sentido amplio, no solamente refiere al acceso al sistema judicial, a los tribunales como los conocemos, sino también a toda aquella forma, vía administrativa, prejudicial, que los Estados tomen como una medida de garantía de debido proceso para que las personas puedan interponer cualquier tipo de denuncia, reclamo, queja en materia de garantía de derechos. Siguiendo con el ejemplo de los programas sociales focalizados, este estándar implica que cada programa debe contar con mecanismos amplios para que los destinatarios de estos programas puedan interponer una denuncia ante cualquier situación desfavorable en relación a este tipo de prestaciones.

Al respecto, se ha producido en la región un nuevo proceso de activismo judicial vinculado a los DESC buscando asegurar el acceso de individuos a ciertas prestaciones sociales, lo cual está contribuyendo a restaurar derechos vulnerados por la omisión de las autoridades públicas. En especial, respecto de ciertas personas que se encuentran en situación de desventaja para acceder al Estado o en situaciones de urgencia impostergable. Al respecto, Argentina es un buen ejemplo, donde destinatarios de programas sociales de transferencias de ingresos –y observen que no los denominamos beneficiarios- se les restringió el acceso a un programa de transferencia de

ingresos (el Plan Jefes y Jefas de Hogar desocupados) y recurren a la vía judicial. Si bien con diferencias en los procesos, se ha logrado el acceso a las prestaciones a través de una orden judicial que cubre casos individuales⁹, lo cual da garantías de cumplimiento de este estándar, pero si no se actúa de manera coordinada con las áreas de políticas públicas a la larga, este accionar puede tener un claro efecto distorsivo e incluso profundizar las brechas y desigualdades del propio sistema de políticas sociales.

En otros términos, los tribunales verifican la vulneración de ciertos derechos, ya sea porque no se alcanzan ciertos mínimos, o porque las políticas no son adecuadas y razonables para realizar el derecho en cuestión, o porque son discriminatorias, pero no reemplazan a las autoridades políticas en la fijación de las políticas reparatorias. Se limitan a declarar la violación y fijan a veces un marco jurídico mínimo que debe ser respetado, para reenviar la cuestión a las autoridades políticas, el gobierno o el Congreso, para que procedan a definir nuevas acciones acordes con esos estándares básicos. Este tipo de casos colectivos con remedios abiertos o sistemas de reenvío al poder político no implica resignar facultades judiciales, pues los jueces se reservan el control y la supervisión del cumplimiento e instalan un tema en la agenda de los decisores. Pero otorgan a la política democrática un espacio mayor para elegir las soluciones ponderando el impacto de esas decisiones sobre todo el sistema y considerando la complejidad de intereses múltiples que se ponen en juego.

A su vez, da cuenta de la importancia de trabajar transversalmente, eje central del enfoque de derechos, ya que es necesario que cada poder del Estado actúe de manera coordinada con las otras áreas de gobierno buscando maximizar recursos y resultados para garantizar los derechos.

En síntesis, los estándares incorporan la obligación de tener garantías en esta dirección, y no solamente en el sistema judicial, sino de otras medidas administrativas que se vinculan con el estándar de acceso a la información pública, una obligación que tiene el Estado no sólo de difundir la información estadística sino de producirla. Para hacer políticas públicas se hace imprescindible contar con información. Sin información, ¿qué tipo de políticas podemos implementar? Ninguna, ya que nos basaríamos en supuestos y no en datos empíricos que den cuenta de la realidad que se busca cambiar/transformar. Concordantemente, este estándar obliga al Estado a producir información, bajo resguardos metodológicos de calidad y validez, y respetando el enfoque de derechos. A su vez, debe difundirla ampliamente y no privar a ninguna persona del acceso a la información. Al respecto, hay pronunciamientos específicos de los Comités de los Pactos precisando esta obligación estatal.¹⁰

9 Arcidiácono, Pilar; Fairstein, Carolina y Gabriela Kletzel (2009) *La judicialización del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados: ¿Por la buena senda?* en Abramovich V. y Pautassi, L (comp.) "La revisión judicial de las políticas sociales. Estudio de casos" Buenos Aires, Editores del Puerto, 2009.

8 Fraser, N. (2000) "Nuevas reflexiones sobre el reconocimiento". Madrid: *New Left Review en Español* 4. Pp: 55-68.

10 Respecto al alcance de este derecho, la Corte Interamericana-

En este sentido, es necesario por ejemplo, que los Institutos de Estadísticas y otras áreas afines tengan su autonomía y que además respeten los acuerdos metodológicos internacionales. En Argentina tenemos ya varios años de una crisis muy importante del sistema estadístico nacional (desde enero 2007), a partir de la intervención política del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, y que a pesar de las denuncias, pedidos, reclamos internacionales, acciones judiciales, continúa vigente, lo cual implica que el principal órgano de producción estadística está intervenido en desmedro de la confiabilidad y validez de la información que produce, con la metodología adoptada para el cálculo y recolección de la información.

A su vez, además de la obligatoriedad de producción y de difusión de la información, es necesario que se avance en relación a generar indicadores que sean importantes en términos de derechos económicos, sociales y culturales, y no solamente seguir produciendo estadísticas socio-demográficas, socio-económicas, socio-laborales. Al igual que se han realizado enormes esfuerzos por definir indicadores de género (que no es lo mismo que sumar mujeres en un programa), del mismo modo se están incluyendo estos indicadores; o como en la última ronda de Censos Nacionales de población y vivienda, los países desagregaron la información por componente de población étnica. En este sentido, también se debe avanzar en información para los indicadores de derechos humanos, convirtiéndose en una necesidad de diálogo permanente con las fuentes de producción estadísticas y otras fuentes de información que tiene el Estado para lograr dicho fin.

Al respecto, al primero que tenemos que mirar es al Poder Judicial, ya que cuando queremos tener un indicador del cumplimiento del estándar de acceso a la justicia, hay muy pocos relevamientos y por tanto es muy difícil acceder a esa información. En los últimos años se ha avanzado en tener informatizadas las sentencias del poder judicial, pero no hay forma de poder hacer un seguimiento del proceso, es decir, no se conocen cuántos casos fueron denunciados y cuántos casos tuvieron efectiva resolución. Al respecto, el Poder Judicial tiene un enorme compromiso de producción de información que está desconociendo y en muchos casos está incumpliendo con esa obligación.

Entonces, no es solamente el acceso, es decir que el Estado me dé la posibilidad de acceder a las fuentes de información disponibles, sino que el Estado está obligado a producir información. Y ¿por qué está obligado? Porque, ¿cómo vamos a construir políticas públicas si no tenemos información empírica? Yo puedo decir en violencia contra la mujer que ha crecido, bueno eso es mi intuición, y seguramente sea cierta mi intuición. Un ejemplo es el tema de violencia contra la mujer, ya que Argentina está incumpliendo con la obligación de producir sistemáticamente información, no solamente violencia doméstica,

en las relaciones de pareja, institucional, y las demás definiciones que adopta la Convención de Belém do Pará. Pero en este caso Argentina incumple, por lo tanto la idea que está aumentando la violencia contra las mujeres, que se señala en relación a cierta información que circula por los medios seguramente es cierta. Pero, no hay forma de comparar si hubo aumento o disminución y en relación a qué periodo de tiempo porque no hay estadísticas que midan este fenómeno. Lo cual también es un dato fundamental para evaluar el impacto de la política pública. Si yo no tengo como medir con fuentes confiables, validadas metodológicamente por todos los sistemas internacionales (porque muchas veces escuchamos a muchas coaliciones gobernantes, tanto a nivel nacional como a nivel provincial, que sacan bastante irresponsablemente datos, con un fuerte efecto mediático) vuelve a interpelar la lógica de producción de las fuentes de información confiables y metodológicamente ciertas.

Por último, se encuentra el estándar de participación social, que en muchos casos ha sido definido de manera retórica pero en menor medida se ha precisado el alcance del mismo. Si bien como metodología ha sido ampliamente recomendada, tanto desde los ámbitos académicos como por parte de los organismos de cooperación para el desarrollo, en la práctica pocas veces se ha logrado efectivizarlo. Esto es, no se ha promovido un ejercicio del empoderamiento activo de los titulares de los derechos, que incluye a todo el amplio campo del ejercicio de derechos, tanto civiles y políticos como los derechos económicos, sociales y culturales.

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

Paradójicamente, y tal como señalé anteriormente, el campo de las políticas sociales no suele advertir la importancia de los sistemas y políticas de acceso a la justicia y a mecanismos de reclamos de derechos como componentes esenciales para mejorar la participación social, la transparencia, la fiscalización y, en definitiva, la efectividad de las propias políticas. Paralelamente los

na de Derechos Humanos ha adoptado la protección y promoción de un concepto amplio de la libertad de expresión, sosteniendo que es una piedra angular de la existencia misma de una sociedad democrática e indispensable para la formación de la opinión pública, configurando una condición para que la comunidad a la hora de ejercer sus opciones esté suficientemente informada, Opinión Consultiva OC-5/85, del 13/11/1985, Serie A, N° 5.

sectores especializados en temáticas judiciales tienden a ver los problemas de acceso a la justicia como asuntos vinculados estrictamente al diseño de los sistemas de justicia y desvinculados de las lógicas y orientaciones de las políticas sociales. De allí que recuperemos la centralidad del enfoque de derechos en su accionar transversal. Concordantemente, la igualdad y no discriminación en el marco de la interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos es lo que permite mirar las potencialidades del sistema como un todo, y permite superar medidas sectoriales.

En síntesis, igualdad y participación se conjugan en un presupuesto previo para ejercer otros derechos, los que actúan a su vez como una condición previa para que un proceso democrático funcione con cierta regularidad, tales como garantías en torno a derechos políticos, procesos electorarios, el derecho de asociación, de reunión, la libertad sindical, la libertad de expresión y el derecho de acceder a la información, entre otros. La posibilidad real de ejercer estos derechos determinará la posibilidad de cada persona pueda incidir en los procesos políticos y en la orientación de las decisiones del gobierno, pero estará a su vez condicionada o limitada por el grado en el que puedan ejercer sus DESC.

Por ello, resulta necesario conocer el estado de situación en torno al verdadero alcance de los derechos implementados, y para ello la adopción de indicadores y señales de progreso va a permitir medir el grado de efectividad de los derechos, que por extensión también lleva a identificar el gradiente de responsabilidades que le compete al Estado. A su vez, debemos tener siempre presente que en Derechos Humanos, nunca hablamos de un punto de llegada, siempre estamos en un punto de partida. Es decir hasta ahora es lo mejor que hemos podido avanzar en sistema de Derechos Humanos. Pero esto es un sistema absolutamente dinámico y la idea es que se siga fortaleciendo y avanzando con lo cual se seguirán sumando estándares e indicadores de modo de ir perfeccionando los sistemas de monitoreo y de rendición de cuentas.

4. Midiendo derechos: indicadores y señales de progreso cualitativas

Entonces, ¿cómo vamos a medir derechos? ¿se puede medir un derecho? En general estamos acostumbrados a los indicadores sociales, a los indicadores de desarrollo socioeconómico o al uso de índices, como los que construye el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) desde hace cerca de 20 años con el Índice de Desarrollo Humano. Parte por considerar que el desarrollo humano se puede medir a partir de la interacción de variables demográficas, de salud, educación e ingreso y se calcula a través de un índice que pondera la esperanza de vida al nacer, la tasa de alfabetismo, la tasa de matriculación primaria, secundaria y terciaria y el ingreso real per cápita. Una vez calculado el índice por cada país, se establece un ranking de todos los países en relación a quiénes garantizan un desarrollo humano más alto o quiénes están en las escalas más débiles en sus logros en materia de desarrollo humano. Los resultados de esta

herramienta son sumamente útiles para la rendición de cuentas y exigirle al Estado que refuerce sus acciones de modo de promover acciones que efectivamente garanticen un mayor bienestar. Sin embargo, en Derechos Humanos establecer ranking de cumplimiento no es una buena herramienta, porque no implica ponderar que Estado cumplió y qué Estado está por encima en relación a ciertos cumplimientos. Lo que importa, y a lo que apuntan los indicadores de derechos humanos, es a ponderar el grado cumplimiento de cada derecho en cuestión y en cada contexto específico. Por lo tanto lo que se busca es que los Estados se comprometan en la satisfacción plena de estos derechos y, si bien los indicadores socioeconómicos son una herramienta que se pueden utilizar en el contexto de desarrollo, es necesario contar con la especificidad de indicadores de derechos humanos.

En general, los indicadores sociales son herramientas analíticas que permiten mejorar el conocimiento de distintos aspectos de la sociedad o sobre los cambios que ocurren en un momento dado. Al respecto, la posibilidad de conocer el nivel de actividad laboral de una sociedad es central, y a la vez poder diferenciar si dicha actividad es por la inserción laboral asalariada formal o informal, a lo cual es sumamente útil complementarlo con la tasa de desempleo. Y así podemos dar múltiples ejemplos de indicadores sociales. Sin embargo, en derechos humanos tenemos una complejidad diferente y por ello es necesario definir indicadores específicos.

Concordantemente, el objetivo principal del sistema de indicadores de derechos humanos consiste en medir el cumplimiento progresivo de los derechos contenidos en un instrumento internacional de derechos humanos, de modo que este proceso de medición, contribuya a que los Estados Parte cuenten con herramientas útiles para realizar un diagnóstico de la situación de satisfacción de sus derechos, 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 cada Pacto o tratado, inclusive en las propias constituciones políticas de los Estados.

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 derechos a los cuales se han obligado, 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, diversas organizaciones especializadas en derechos sociales, quienes reclaman permanentemente canales y mecanismos participativos, demandando metodologías para poder efectivizar el control ciudadano del accionar de los Estados.

Por caso, el contenido mínimo de un derecho es la obligación ineludible, que bajo ninguna circunstancia (y en esto concuerdan todos los Comités de los pactos y lo reiteran en cada una de las recomendaciones específicas a los Estados), un Estado puede argumentar no estar satisfaciendo, ni siquiera en situaciones de crisis, ese

contenido mínimo. El estándar es la satisfacción plena y el indicador nos permite medir la progresividad en relación al nivel de cumplimiento por parte de dicho Estado. Precisamente los indicadores de derechos responden al contenido normativo de los derechos y a las obligaciones correlativas de los Estados que se derivan de las normas del derecho internacional de los derechos humanos. A su vez, 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. Del mismo modo, dentro del sistema interamericano existe el Grupo de Trabajo para analizar los informes nacionales previstos en el Protocolo de San Salvador, de reciente integración, el cual ha definido un conjunto de indicadores sobre los cuales los Estados deben elaborar sus informes, tema al cual me referiré más adelante.

Ahora bien, ¿por qué esta medición se traduce cuantitativamente?, porque es la forma más utilizada para poder construir, de acuerdo a las fuentes estadísticas disponibles, los indicadores. Pero no es la única, ya que se ha avanzado en incluir señales de progreso cualitativo, que captan la definición de la situación o de los hechos que efectúa el propio actor social y el significado que éste le asigna al fenómeno evaluado, lo cual resulta central para poder interpretar las situaciones bajo la mira. Precisamente, el propósito de las señales de progreso es reflejar la progresión en los cambios hasta el alcance deseado y realizar un seguimiento de los logros que contribuyen a obtener dicho objetivo.

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

A su vez, el proceso de verificación del cumplimiento de DESC suele llevarse a cabo en general a medida que los

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

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

En rigor, no se debe perder de vista que el objetivo del sistema de indicadores y de las señales de progreso es que sean una herramienta clave en el proceso de monitoreo del Estado de goce de los derechos por parte de sus titulares y de verificación de cumplimiento de las obligaciones estatales. Por ello nuevamente recurro a la necesidad de promover procesos de equilibrio: ni sobrecargar el proceso con un extenso número de indicadores ni de señales de progreso ilimitadas, como tampoco reducir a índices compuestos y omitir desagregar información. El efecto de esta potencial complejidad no solo se traduce a los órganos de supervisión internacional, sino a la propia sociedad civil y a las personas en particular que no podrían sostener un proceso de monitoreo y contralor de esta magnitud. De allí que resulta altamente deseable que se produzca una economía de procedimiento: pocos pero buenos instrumentos, información confiable, tanto cuantitativa como cualitativa, para permitir la mayor amplitud en la comprensión del fenómeno.

Debido a que los indicadores son signos o señales que ayudan a medir los esfuerzos realizados por los Estados para satisfacer un derecho, van a jugar un rol de observadores permanentes, verificando el progreso o retroceso que se realice en esta área. En rigor, en los últimos años los Estados se sienten conminados a mostrar resultados en el marco de la creciente pérdida de confianza en el Estado que han experimentado todos los países, situación que constituye una excelente oportunidad para asumir el desafío y desarrollar metodologías de evaluación y sistemas de información confiables y que den cuenta de los avances en la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales.

Sin embargo, en derechos humanos no es recomendable construir índices o valores agregados, porque cada

derecho es interdependiente del resto de los derechos, por lo tanto no se capta el proceso, como tampoco se recomiendan los rankings entre Estados. Cada Estado es tomado como una unidad en sí mismo, y se evalúa el proceso al interior del cada Estado.

5. Indicadores de progreso del Protocolo de San Salvador

Llegó el momento de considerar el proceso que se está desarrollando en la región en torno a la medición del cumplimiento de las obligaciones contenidas en el Protocolo de San Salvador, instrumento de DESC que se aprobó en 1988 y que tardó 10 años en entrar en vigor (en el año 1999), y que a la fecha ha sido ratificado 16 países de América Latina. Este instrumento incluye 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 en donde los estados parte deben informar sobre las medidas progresivas que hayan adoptado para asegurar el debido respeto de los derechos establecidos.

Pasados diez años de su aprobación, el Protocolo entró en vigor recién el 16 de noviembre de 1999, comprometiéndose los Estados que lo ratificaron, a adoptar las medidas necesarias a fin de lograr la plena efectividad de los derechos del mismo. Si bien hay 19 Estados que firmaron el Protocolo, sólo 16 han depositado el instrumento de ratificación a la fecha, por lo que resulta necesario que más Estados se sumen a ratificarlo de modo de dar mayor peso a la exigibilidad de los DESC en la región. Por caso, los países del Caribe, con excepción de Suriname, han sido ajenos al proceso de ratificación.

En virtud de un mecanismo previsto en el artículo 19, los Estados partes se comprometen a presentar de conformidad con lo dispuesto en ese artículo y por las correspondientes normas que al efecto deberá elaborar la Asamblea General de la OEA, informes periódicos respecto de medidas progresivas que hayan adoptado para asegurar el debido respeto de los derechos consagrados en el Protocolo.

La conformación de este órgano de supervisión del Protocolo llevó otros 10 años, y recién en el año 2010 la Asamblea General de la OEA terminó en designar a los integrantes del grupo de trabajo encargado de analizar los informes nacionales del Protocolo de San Salvador (en adelante GT). El GT está integrado por tres expertos/as gubernamentales titulares y un/a suplente, un/a experto/a independiente titular y otro/a suplente (representan a la sociedad civil y a la academia), y un experto/a por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, es decir un comisionado/a en el ejercicio de la Comisión, y un comisionado/a suplente.

Desde 2010, el Grupo de Trabajo inició la construcción de los indicadores de progreso, en base a una serie de documentos anteriores, en donde los Estados habían

acordado que el sistema de informes se iba a regir a partir de la definición de indicadores de progreso, que estaban contempladas en las Normas dictadas por la Asamblea General de la OEA (2005) y por un documento encomendado a la CIDH, que estuvo bajo responsabilidad por el entonces comisionado Víctor Abramovich; denominado Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de DESC¹¹.

Sobre estas bases, el GT comienza su tarea de 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, y 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.

El primer agrupamiento definido incluyó el derecho a la salud (art. 10, PSS), seguridad social (art. 9, PSS) y educación (art. 13 PSS), indicadores que serían desarrollados en un primer documento que fue elevado a período de consulta de los Estados y de la sociedad civil; 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), para un segundo informe, una vez aprobados el primer agrupamiento de derechos. Cada agrupamiento a su vez, y cada derecho en particular, debe considerar el enfoque de equidad de género, las especificidades de los derechos de los niños, niñas, las personas adultas mayores, personas con discapacidades, diversidad étnica y cultural) y la participación de la sociedad civil en la formulación de avances legislativos y políticas públicas, que corresponden a los demás derechos establecidos en el Protocolo (artículos 15 al 18).¹²

Para cada derecho establecido en cada uno de los agrupamientos en que se han dividido los derechos contemplados en el Protocolo, se ordenará la información requerida al Estado, sobre la base de un modelo compuesto por indicadores cuantitativos y señales de progreso cualitativas, 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.

En el primer caso, los **indicadores estructurales**

11 Se trata de las Normas dictadas por la Asamblea General de la OEA (AG/RES. 2074 -XXXV-O/05), y por el documento elaborado por el entonces comisionado Víctor Abramovich, CIDH (2008), Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Washington. Disponible en: www.cidh.org

12 Estos documentos se encuentran disponibles en el sitio del Grupo de Trabajo en: http://www.oas.org/es/sedi/ddse/paginas/index-7_GT.asp

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 para entender también algunas de sus características principales, por ejemplo si las normas son o no operativas, o cuál es la jerarquía de una agencia o institución pública o su competencia funcional.

En el caso de los **indicadores de proceso**, que buscan medir la calidad y magnitud de los esfuerzos del Estado para implementar los derechos, a través de la medición de la cobertura y el contenido de las estrategias, programas o políticas específicas encaminadas al logro de metas que corresponden a la realización de un determinado derecho. Estos indicadores ayudan a vigilar directamente la aplicación de las políticas públicas en términos de la realización progresiva de derechos, y en muchos casos pueden ofrecer información sobre la variación en los niveles de calidad o cobertura de programas o servicios sociales en un determinado período de tiempo y traducidos en cifras o porcentajes, por lo que tendrá un componente más dinámico y evolutivo que el indicador estructural.

Finalmente, los **indicadores de resultado** buscan medir el impacto efectivo de las estrategias e intervenciones del Estado. En cierta manera constituyen un indicio de cómo impactan esas acciones públicas sobre aquellos aspectos que definen el grado de efectividad de un derecho del Protocolo y proveen una medida cuantitativamente comprobable y comparable del accionar del Estado en materia de realización progresiva de los derechos.

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

recepción del derecho: en el sistema jurídico y las garantías establecidas en los Estados,

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.

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, los 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. Estos ejes son tres: igualdad y no discriminación, 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); y 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 desarrollen los Estados –de no más de 35 páginas– deben guiarse por los siguientes principios:

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;

Complementariedad: el mecanismo de informes se complementará y procurará no reiterar los elaborados para otros mecanismos de protección de derechos humanos;

Devolución: el informe debe redituarse al Estado que lo presentó el beneficio de acotar la lista de necesidades y definir mejor sus carencias;

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;

Pertinencia: la información debe ser pertinente y concreta, debe evitarse generalizaciones y la confusión con indicadores de progreso o desarrollo económico;

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;

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 en la elaboración de tablas que será 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. Luego de noventa días de recibido el informe del Estado Parte, el GT remitirá sus observaciones y recomendaciones al Estado Parte (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 presentar información sobre el cumplimiento del Protocolo y participar de las sesiones públicas de análisis. 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.

Este es el proceso que desarrolló el Grupo de Trabajo y que quedó plasmado en el 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)¹³ formulado en base a las Normas y los Lineamientos, que se elevó 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 República 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 y se comprometieron a presentar el primer informe, correspondiente al primer agrupamiento de derechos, en junio de 2014.

La aprobación del Documento Indicadores no sólo representa un enorme avance para la región en la realización de los DESC, 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 de garantías de cumplimiento de los derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador.

Finalmente me es grato anunciar que el Grupo de

Trabajo ya ha elaborado los indicadores de progreso para el segundo agrupamiento de derechos, que incluyen: derecho al medio ambiente, derecho a la cultura, derecho al trabajo y libertad sindical, y derecho a una alimentación adecuada, siempre bajo la misma lógica de indicadores de progreso con categorías y principios transversales y que en noviembre del 2012 será elevado a período de consulta a los Estados y a la sociedad civil por 120 días (hasta el 3 de abril de 2013). Quedan todos invitados a realizar comentarios y aportes, los que serán considerados por el GT para la elaboración del documento definitivo correspondiente al segundo grupo de derechos, y que se elevará para su aprobación por parte de los Estados en la Asamblea General del 2013 que se realizará en Guatemala.

Dado el carácter innovador del sistema de monitoreo propuesto, con el desarrollo del mismo se irá ajustando y precisando su desarrollo. Habrá algunos puntos a favor y otros que, quizá, generen mayor dificultad. Lo que sin duda estamos convencidos que este mecanismo constituye una oportunidad para contribuir a una mayor institucionalidad de las políticas públicas en la región y también a los sistemas de monitoreo.

Los desafíos actuales

Hasta aquí hemos analizado, en forma esquemática, los principales elementos en torno al enfoque de derechos; a este prisma, que va a atravesar la lógica de producción del Estado, ya que es un concepto transversal y que por lo tanto se aplica a todos y cada dependencia estatal, integre el Poder Ejecutivo, el Legislativo o el Judicial. No es solamente un poder del Estado que está interpelado para dar cuenta del cumplimiento de sus obligaciones positivas, sino que el enfoque ingresa para transformar al Estado. Y, para ello, es necesario un proceso que irrumpa en la lógica que hemos sostenido en muchas ocasiones en América Latina, de tener gestiones de gobierno que hacen una suerte de borrón y de cuenta nueva. Aplicar el enfoque de derechos implica un proceso de transformación, de la lógica de aplicación de las políticas públicas a todas las esferas de incumbencia estatal, pero a su vez, tiene un efecto fundamental que es promover el empoderamiento ciudadano.

Sin duda que esta transformación implica un enorme desafío, pero a la vez una gran oportunidad de consolidar efectivamente una institucionalidad estatal respetuosa de los derechos humanos. Se trata de tener en claro 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, el que ya está instalada en la región la necesidad de implementación, al menos discursivamente, tanto a nivel de las políticas públicas internas como también en materia de cumplimiento efectivo de los derechos sociales. Si bien los gobiernos están cada vez más familiarizados con el enfoque, los estándares y los indicadores, aún es necesario iniciar consensos y diálogos participativos sobre cuáles van a ser los canales adecuados que van a adoptar; y a partir de allí

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

qué indicadores dan cuenta del inicio de dicho diálogo y su consiguiente desarrollo. Del mismo modo, se requiere una amplia publicidad por parte de cada Estado de este procedimiento.

Por lo tanto, todos y todas estamos convocados al diálogo y a la tarea de acercar lenguajes, criterios, metodologías y estrategias para iniciar el proceso, debido a que sólo con voluntad política no es suficiente. Hay muchos Estados que tienen voluntad política para aplicar el enfoque de derechos humanos, que están realmente comprometidos pero tienen déficit de capacidades estatales, les falta la institucionalidad para aplicar, porque no tienen recursos, y las veces que los tienen les falta el contenido técnico o los recursos humanos adecuados para hacerlo o les falta conocer cuáles y cómo se implementarían estos estándares y los consiguientes indicadores de medición.

Asimismo estamos en un momento importante –y complicado a la vez- en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, donde tal como mencionó Ana Correa hay fuertes embestidas a distintos órganos, los Estados cuestionan la actuación de algunos de los organismos del sistema, por lo que es fundamental fortalecer el sistema interamericano, como instancia de respeto y garantía en materia de derechos humanos, ante avances y violaciones de los Estados en relación a los derechos humanos en general y a los DESC en particular. No se puede desconocer la importancia y el valor que tanto la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos han sido un baluarte fundamental para la reconstrucción de la memoria de las víctimas de las más graves violaciones de derechos humanos en el hemisferio, pero también en términos de la satisfacción plena de derechos de las personas más vulnerables. La labor de todo el sistema interamericano goza de legitimidad a partir del cumplimiento de las sentencias e informes por parte de los Estados, e incluso del reconocimiento de responsabilidad internacional respecto a las violaciones incurridas a los derechos humanos en el pasado. Los informes temáticos, las opiniones consultivas de la Corte, las visitas *in loco* a los países de la CIDH, las medidas cautelares aplicadas y las relatorías especiales entre otros tantos aportes, han contribuido a que hoy gocemos de importantes avances en el campo de los derechos humanos en general y de los DESC en especial. Pero es necesario preservarlos y defenderlos con firmeza.

Promover un proceso vinculado a la incorporación de los indicadores de progreso previstos en el Protocolo de San Salvador, es una manera firme de avanzar en la defensa del Sistema interamericano de derechos humanos. Si no se respetan los estándares y principios que hacen efectivos los derechos seguiremos en el camino de sumar prácticas con derechos, que solo promueven una pérdida de confianza en los alcances de los propios instrumentos legales, como también una errónea implementación de los mismos y una violación de Derechos Humanos.

La intención principal del abordaje y diálogo que hemos compartido en ésta jornada, es precisamente sumar acuerdos, diálogos interdisciplinarios respetuosos de las

diferencias de género y de etnia, analizar vías transformadoras de la situación de inequidad actual, que no dependen solamente de garantías y tutelas o de las reformas de los sistemas de políticas sociales existentes, o de acciones retóricas, sino precisamente de la conjunción de múltiples voluntades y acciones de actores sociales, políticos, económicos, legislativos, judiciales que promuevan un proceso integral de transformación del Estado y de sus interrelaciones con la sociedad.

Es el momento, es nuestra oportunidad como Estados, como sociedad civil, como académicos, como activistas, como ciudadanos y ciudadanas en avanzar en firme en la efectiva implementación de los derechos económicos, sociales y culturales en nuestro continente. De todos y todas nosotras depende transformar el desafío en una realidad.

¡Muchas gracias!