

Diplomado Iberoamericano de Especialización

Derechos Económicos, Sociales y Culturales y Políticas Públicas



TESINA

“La posibilidad de medir derechos sociales: Nuevos desafíos”.

.....

Laura Royo

Delfina Lawson

Tutora: Laura Pautassi

Santiago de Chile, Mayo 2009.

INDICE

1. Palabras preliminares	Pág. 3
2. La exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales: una discusión saldada.	3
3. El diseño de las políticas públicas con un enfoque de derechos	5
4. La implementación de indicadores para medir el cumplimiento estatal de los DESC.	7
5. Desafíos para una adecuada implementación de un sistema de indicadores.	18
6. Conclusiones	24

LA POSIBILIDAD DE MEDIR DERECHOS SOCIALES: NUEVOS DESAFÍOS

1.- PALABRAS PRELIMINARES

Durante los últimos años se ha promovido la utilización de sistemas de indicadores como una herramienta para medir el goce de los derechos sociales, y el cumplimiento de las obligaciones en materia de derechos humanos asumidas por los Estados a través de numerosos instrumentos internacionales.

Este trabajo tiene por objeto reflejar y recopilar las principales discusiones que se han dado en torno a este tema, y presentar algunos de los desafíos que aún se encuentran pendientes para su adecuada implementación.

Desde la perspectiva de los derechos humanos, un sistema de indicadores representa un avance sustancial para las personas, la comunidad, las organizaciones de la sociedad civil, los Estados y los organismos internacionales. A su vez, supone un compromiso importante por parte de los Estados, quienes deberán adoptar una serie de medidas para poder rendir cuentas sobre dichos indicadores en forma periódica, y asimismo tomar las medidas necesarias para que las evaluaciones hechas en función de este mecanismo reflejen la realidad local.

Como veremos en el desarrollo de este trabajo, el proceso de adopción de este sistema llevará tiempo e implicará un esfuerzo conjunto de los Estados, de la sociedad civil y de los ciudadanos/as. Asimismo, requerirá de un apoyo importante por parte de los organismos internacionales que han desarrollado esta materia.

El balance al final del camino, es sin dudas positivo.

2.- LA EXIGIBILIDAD DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES: UNA DISCUSIÓN SALDADA

A lo largo del desarrollo del derecho internacional de los derechos humanos se han esbozado diversas teorías sosteniendo diferencias entre "categorías" de derechos: por un lado los derechos civiles y políticos (DCP) y por otro lado los derechos económicos, sociales y culturales (DESC o derechos sociales en adelante). En particular respecto de estos últimos se ha sostenido que no resultan directamente exigibles, y que son meras declaraciones, buenas intenciones, expresiones de deseo de los Estados restando su verdadera esencia de derechos humanos exigibles iguales en su carácter obligatorio que los civiles y políticos.

Asimismo, "se ha sostenido también que los derechos económicos son de una naturaleza fundamentalmente diferente a los derechos políticos y civiles por el hecho de que los últimos son derechos "negativos" y cuya aplicación es sin gastos, mientras que el anterior es "positivo" y costoso". "Se ha sostenido a veces que los derechos económicos y sociales difieren de los civiles y políticos en el hecho de que los primeros requieren el empleo de recursos por el Estado, mientras que la obligación para el Estado de asegurar el disfrute de los derechos civiles y políticos no requiere

recursos. Este argumento es válido solo en situaciones en las que el enfoque respecto a los derechos económicos y sociales se halla en tercer nivel (la obligación de satisfacer), mientras que los derechos civiles y políticos son observados en el primer nivel (la obligación de respetar). Sin embargo, esta escenificación es arbitraria. Los derechos civiles requieren obligaciones por parte del Estado en todos los niveles e igualmente la obligación de prestar asistencia directa, cuando la necesidad exista. Los derechos económicos y sociales pueden, en muchos casos, ser salvaguardados mejor mediante la no interferencia del Estado en cuanto a la libertad y el uso de los recursos que poseen los individuos¹.

Desde esta perspectiva, las diferencias entre derechos civiles y políticos y derechos económicos, sociales y culturales son diferencias de grado, más que diferencias sustanciales. Puede reconocerse que la faceta más visible de los derechos económicos, sociales y culturales son las obligaciones de hacer, y es por ello que se los denomina "derechos-prestación". Sin embargo, no resulta difícil descubrir cuando se observa la estructura de estos derechos la existencia concomitante de obligaciones de no hacer: el derecho a la salud conlleva la obligación estatal de no dañar la salud; el derecho a la educación supone la obligación de no empeorar la educación; el derecho a la preservación del patrimonio cultural implica la obligación de no destruir el patrimonio cultural (...). Muchas de las acciones legales tendientes a la aplicación judicial de los derechos económicos, sociales y culturales se dirigen a corregir la actividad estatal cuando ésta incumple con obligaciones de no hacer. En suma, los derechos económicos, sociales y culturales también pueden ser caracterizados como un complejo de obligaciones positivas y negativas por parte del Estado, aunque en este caso las obligaciones positivas revistan una importancia simbólica mayor para identificarlos. Como puede verse, el complejo de obligaciones que pueden caracterizar un derecho es sumamente variado. Los derechos económicos, sociales y culturales se caracterizan justamente por involucrar un espectro amplio de obligaciones estatales. Consecuentemente, es falso que las posibilidades de judiciabilidad de estos derechos sean escasas: cada tipo de obligación ofrece un abanico de acciones posibles, que van desde la denuncia de incumplimiento de obligaciones negativas, pasando por diversas formas de control del cumplimiento de obligaciones negativas, hasta llegar a la exigencia de cumplimiento de obligaciones positivas incumplidas².

Tomando en cuenta que dichas discusiones se encuentran resueltas ya que ambas "categorías" de derechos implican las mismas "categorías de obligaciones" hacia el Estado por lo que se ve de manifiesto su interdependencia e indivisibilidad. *"Los DESC tienen, (...), estrecha interdependencia con los derechos civiles y políticos. Porque a mayor acceso a activos, prestaciones y reconocimiento, mejores condiciones tienen las personas para participar en instituciones políticas, ejercer libertades para emprender proyectos propios, mejorar sus capacidades para el diálogo público y la participación en asociaciones civiles y en el intercambio cultural. Inversamente, mayor libertad de expresión y asociación, y mayor igualdad en el ejercicio de derechos políticos, permite*

¹ Asbjorn Eide, "Realización de los Derechos Económicos y Sociales. Estrategia del nivel mínimo" en Comisión Internacional de Juristas, La Revista N° 43, 1989

² Víctor Abramovich y Christian Courtis, "Hacia la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales. Estándares internacionales y criterios de aplicación ante los tribunales locales" en "La aplicación de los tratados de derechos humanos en el ámbito local. La experiencia de una década (1994-2005)", CELS

mayor presencia de los grupos excluidos en decisiones que inciden en políticas que los benefician en su acceso al bienestar y al reconocimiento³.

El ejercicio, el goce y el disfrute de los derechos de naturaleza económica, social y cultural resulta determinante para que los DCP puedan ejercerse, gozarse y disfrutarse en condiciones de igualdad y no discriminación así como a la inversa. En este sentido, el Comité DESC ha señalado en reiteradas oportunidades, que los DCP y los DESC son “indivisibles e interdependientes” y que “los esfuerzos por promover un conjunto de derechos deben también tener plenamente en cuenta el otro conjunto”⁴.

Por lo tanto, podemos afirmar que la discusión sobre las mal llamadas “categorías de derechos” se encuentra saldada y consecuentemente, los DESC no sólo resultan exigibles sino que se propone una nueva herramienta para medir su satisfacción.

3.- EL DISEÑO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS CON UN ENFOQUE DE DERECHOS

Al momento de suscribir numerosos instrumentos internacionales, los Estados han asumido un cúmulo de obligaciones provenientes del derecho internacional de los derechos humanos. Por lo que han aceptado voluntariamente la incorporación de un “enfoque de derechos” que funcionará como un marco conceptual o una guía que debe ser tenida en cuenta al momento del diseño e implementación de las políticas públicas y *“que puede ofrecer un sistema coherente de principios y reglas en el ámbito del desarrollo⁵”*.

La CEPAL entiende que *“cuando hablamos de un enfoque de derechos en las políticas de desarrollo, estamos reconociendo que el objetivo de dichas políticas es dar cumplimiento al deber de respetar, proteger y hacer efectivos los derechos humanos y que, en tal calidad, sus titulares pueden exigir tal respeto, protección y realización⁶”*.

Por lo que, tal como vemos, este enfoque de ningún modo restringe la soberanía de cada Estado para decidir sobre el diseño y ejecución de sus políticas públicas sino que solamente fija los contenidos mínimos que deben ser respetados. *“Los Estados tienen un margen importante de autonomía para decidir las medidas específicas que adoptarán con el fin de hacer efectivos los derechos, lo que es esencial para compatibilizar el enfoque basado en derechos con los procesos nacionales de definición de estrategias de desarrollo y de reducción de la pobreza⁷”*. De este modo, los tratados de derechos humanos, las interpretaciones que realicen los órganos internacionales de supervisión de los mismos, así como la jurisprudencia que los tribunales internacionales emiten se encargarán de vigilar el respeto a dicho marco.

³ Martín Hopenhayn, “Derechos sociales, deudas pendientes y la necesidad de un nuevo pacto”, Pág. 1

⁴ Comité DESC. Observación General N°2, “Medidas internacionales de asistencia técnica (artículo 22 del Pacto)”, Párr. 6; Observación General N°9, “La aplicación interna del Pacto” Párr. 10; Observación General

⁵ Víctor Abramovich, “Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo”, revista de la CEPAL, N° 88, Abril 2006, Pág. 36

⁶ Artigas, C., “La incorporación del concepto de derechos económicos, sociales y culturales al trabajo de la CEPAL. Reseña de algunas lecturas pertinentes.”, CEPAL, División de Desarrollo Social, Santiago de Chile, Sept., 2003, Serie Políticas Sociales, N° 72, pág.21.

⁷ Víctor Abramovich, “Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo”, revista de la CEPAL, N° 88, Abril 2006, Pág. 43

Entre algunos de los elementos fundamentales para poner en práctica este enfoque podemos mencionar: el reconocimiento a los receptores de las políticas como titulares de derechos y no como meros beneficiarios de políticas públicas desde una visión asistencialista; el empoderamiento de grupos excluidos por vía del reconocimiento de derechos; el fortalecimiento de diversos mecanismos de exigibilidad; mecanismos de reclamo, control, rendición de cuentas y participación; y la necesidad de garantizar un adecuado acceso a la información pública que permita la evaluación y fiscalización de las políticas por los ciudadanos.

Asimismo, este enfoque exige el respeto de ciertos estándares como la obligatoriedad de garantizar el contenido mínimo de los derechos, la prohibición de aplicar medidas y políticas que impliquen regresividad en los derechos garantizados (prohibición de regresividad)⁸ y la necesidad de enmarcar en medidas progresivas de cumplimiento de derechos a todas las acciones estatales (principio de progresividad). Asimismo, otros principios rectores que deben tenerse en cuenta son el de igualdad y no discriminación y el de universalidad.

Dentro de este marco, los Estados respecto a los derechos garantizados tienen la obligación de respetar, proteger y realizar los derechos humanos. La obligación de respetarlos significa que los Estados deben abstenerse de interferir en el disfrute de los derechos humanos, o de limitarlos. La obligación de protegerlos exige que los Estados impidan los abusos de los derechos humanos contra individuos y grupos por parte de terceros. La obligación de realizarlos significa que los Estados deben adoptar medidas positivas para facilitar el disfrute de los derechos humanos básicos.

Por último, si los recursos materiales para llevarlos a cabo son escasos, los derechos quedarían inevitablemente sujetos a algún tipo de priorización. *“Esto no implica postergar, sino gradualizar de manera progresiva la plena realización de tales derechos. La cuestión aquí es si se debe partir por “mínimos viables” u “óptimos proyectables” (vale decir, por el piso o por el techo). Los mínimos garantizables universalmente se fijan conforme al nivel de desarrollo de la sociedad y se acuerda incrementarlos gradualmente: en eso consiste la progresividad de los DESC. En este marco, la sociedad “debe ponerse de acuerdo en cuál es el mínimo, económicamente factible, que va a garantizar a todos sus miembros, y que, por comprender estándares y metas claras, es exigible y justiciable.”(CEPAL 2004, p. 25). En cambio los óptimos se fijan para imprimirle carácter de obligatoriedad a la distribución de los recursos que se producen a futuro. Vale decir, más que fijar un punto de partida, fijan un itinerario⁹”.*

En relación a este punto, es importante mencionar que tal como ha señalado el Comité DESC en su Observación General N°3, en relación al artículo 2° del PIDESC, que más allá de la discrecionalidad que le corresponde a los Estados al momento del diseño de las políticas públicas y de las restricciones derivadas de la limitación de los recursos, el Pacto impone varias obligaciones con efecto inmediato. El Comité ha señalado que la obligación de "adoptar medidas", establecida en el primer párrafo del artículo 2, "no queda condicionado ni limitado por ninguna otra consideración. Así pues, si bien la plena realización de los derechos pertinentes puede lograrse de manera paulatina, las medidas tendentes a lograr este objetivo deben adoptarse dentro de un plazo razonablemente

⁸ Pautassi, L., "La articulación entre políticas públicas y derechos. Vínculos difusos", Pág 12.

⁹ Martín Hopenhayn, "Derechos Sociales, Deudas Pendientes y la necesidad de un nuevo pacto", Pág.4

breve tras la entrada en vigor del Pacto para los Estados interesados”¹⁰. Para cumplir con este objetivo, los Estados se encuentran obligados a utilizar todos los medios apropiados, y en este sentido deberán justificar en sus informes por qué consideran que dichos medios son los adecuados.

Asimismo, si bien el alcance del ejercicio efectivo de los derechos se encuentra previsto en forma progresiva, el Comité ha sido enfático al señalar que esto no debe interpretarse equivocadamente, privando a la obligación de todo contenido significativo. En este sentido ha expresado que cada Estado tiene la obligación mínima de asegurar la satisfacción de por lo menos niveles esenciales de cada uno de los derechos. En otras palabras, se encuentra obligado a garantizar en forma inmediata el contenido mínimo de cada uno de los derechos, ya que “Si el Pacto se ha de interpretar de tal manera que no establezca una obligación mínima, carecería en gran medida de su razón de ser.”¹¹

Para concluir, cada Estado es el que decide sobre el diseño y ejecución de sus políticas. Cada Estado, en el marco de su autonomía, define su estrategia de desarrollo dentro de los parámetros fijados por el enfoque de derechos. Éste define cuales son los estándares mínimos y las obligaciones mínimas a ser realizados, el “cómo” está a cargo del Estado y de los actores relevantes que incidan y participen en la definición de las políticas públicas con los límites de la prohibición de regresividad y la obligación de tender políticas progresivas, es decir que tiendan a aumentar el nivel de protección. Es por ello que, bajo este enfoque, se plantea un nuevo marco metodológico de medición de obligaciones internacionales que intentará cuantificar si las políticas públicas, cualquiera sean, adoptadas por los Estados han cumplido en la obligación de satisfacer los derechos humanos.

4. LA IMPLEMENTACIÓN DE INDICADORES PARA MEDIR EL CUMPLIMIENTO ESTATAL DE LOS DESC.

4.1 Aclaración preliminar

La implementación de indicadores para medir el cumplimiento de los Estados de las obligaciones internacionales contraídas a través de diversos instrumentos internacionales ha tenido un mayor desarrollo en los últimos años por el sector académico y por diversos organismos internacionales de Naciones Unidas y de los sistemas regionales de protección de derechos humanos, en particular el americano.

Para hacer más minucioso el análisis creemos que construir un modelo de indicadores para la evaluación del cumplimiento de derechos se puede plantear como objetivo en tres niveles fundamentales. En primer lugar como herramienta de medición de la satisfacción de derechos; en segundo lugar, como herramienta para la autoevaluación del Estado respecto del cumplimiento de los estándares internacionales a nivel interno y por último como mecanismo de monitoreo de los órganos internacionales.

En particular, respecto de los DESC se ha tomado en cuenta la necesidad de desarrollar indicadores de medición de cumplimiento de derechos humanos respecto del Pacto Internacional de Derechos

¹⁰ Comité DESC, Observación General N°3, “La índole de las obligaciones de los Estados Partes párrafo 1 del artículo 2 del Pacto”, Párr. 2.

¹¹ Ibidem, Párr. 10

Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC en adelante) así como también a nivel regional respecto del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo o Protocolo de San Salvador en adelante). En este sentido es importante destacar el importante desarrollo sobre el tema realizado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en adelante CIDH, a través de la publicación en el año 2008 de los *“Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales”*¹²

Los mecanismos de vigilancia de los derechos humanos hacen referencia a una amplia gama de indicadores (cualitativos y cuantitativos) que se reflejan en el marco normativo de los derechos humanos, el cual comprende los diversos instrumentos internacionales, sus interpretaciones por medio de observaciones generales, directrices para la presentación de informes y observaciones finales. En los instrumentos de derechos humanos se citan de forma explícita algunos indicadores cuantitativos y en las observaciones generales aprobadas por los órganos de tratados se especifica el tipo y la función de esos indicadores¹³.

4.2 ¿A que nos referimos con Indicadores?

A fin de brindar una noción lo más acabada posible sobre el desarrollo actual de los indicadores, haremos una breve reseña de las diferentes definiciones establecidas por diversos organismos y expertos en la materia.

En primer lugar, la Oficina de Naciones Unidas del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH en adelante) ha afirmado que *“los indicadores de derechos humanos 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”*¹⁴. Por su parte, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD en adelante) ha manifestado que *“los indicadores estadísticos son un poderoso instrumento en la lucha por los derechos humanos. Permiten que las personas y las organizaciones, desde los activistas de base y la sociedad civil hasta los gobiernos y las Naciones Unidas, distingan los actores importantes y les exijan responsabilidad por sus acciones”*¹⁵. Asimismo Tomasevski señala que el objetivo de identificar indicadores de derechos humanos es medir dos factores claves en la implementación exitosa de los derechos humanos: la buena voluntad o predisposición estatal y por otro lado la capacidad de los Estados para cumplir con sus obligaciones de derechos humanos¹⁶.

¹² CIDH, Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales”, OEA/Ser.L/V/II.132, 18 de Julio de 2008. Disponible en:

<http://www.cidh.oas.org/countryrep/IndicadoresDESC08sp/Indicadoresindice.sp.htm>

¹³ ONU, Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos, Informe sobre indicadores para vigilar el cumplimiento de los instrumentos internacionales de derechos humanos, HRI/MC/2006/7, 11 de mayo de 2006, Pág. 5, Párr. 9

¹⁴ Esta definición sigue una formulación utilizada por el Relator Especial Paul Hunt en sus diversos informes a la Comisión de Derechos Humanos en “Informe sobre indicadores para vigilar el cumplimiento de los instrumentos internacionales de derechos humanos” HRI/MC/2006/7, 11 de mayo de 2006

¹⁵ PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano 2000. Desarrollo humano y derechos humanos, Pág.89. Accesible en <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2000/chapters/spanish/>

¹⁶ Ida-Eline Engh, “Developing Capacity to Realise Socio Economic Rights”, Oxford, 2008, chapter 3, Pág. 46

Por su parte, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH en adelante) entiende que el proceso de construcción de indicadores en derechos humanos busca utilizar los datos sobre la situación social y económica como referentes para el análisis de las obligaciones progresivas de los Estados frente a derechos sociales. Asimismo la Comisión considera que los indicadores cuantitativos deben ser complementados con señales de progreso cualitativas, que contribuyan a poner en contexto la información estadística y brinden elementos de análisis al órgano de supervisión.¹⁷

La CIDH y el ACNUDH¹⁸ entienden que también hay que tener en cuenta indicadores relativos a los principios transversales de derechos humanos. Estos están concebidos para demostrar en qué medida el proceso para aplicar y hacer efectivos los derechos humanos es, por ejemplo, participativo, integrador, no discriminatorio o de que forma implica responsabilidades para los Estados.

4.3 Diferencias entre Indicadores de Desarrollo e Indicadores de Derechos Humanos

Los indicadores estadísticos se han usado en la esfera del desarrollo por muchos años, tanto con fines de promoción como para centrar las políticas en objetivos concretos.

Según el PNUD¹⁹ los indicadores de desarrollo humano y los indicadores de derechos humanos tienen tres características comunes. Ambos comparten el objetivo de generar información que envíe señales de política sobre la forma de realizar mejor las libertades humanas, como el derecho a vivir liberado de la miseria, del temor y de la discriminación. Ambos dependen de la medición de resultados e insumos para describir el fenómeno, pues no sólo dependen de las tasas de alfabetización y de mortalidad infantil, sino también de los coeficientes alumnos-profesor y las tasas de inmunización. Ambos también aplican mediciones de promedios y desgloses, así como de valores mundiales y locales, para revelar información en muchos niveles diferentes. Pero tienen tres importantes diferencias de criterio:

- *Base conceptual:* Los indicadores del desarrollo humano evalúan la ampliación de las capacidades de las personas. En cambio, los indicadores de los derechos humanos evalúan si las personas viven con dignidad y libertad, así como el grado en que los actores fundamentales han cumplido sus obligaciones de crear y mantener mecanismos sociales justos que garanticen lo anterior.
- *Centro de atención:* Los indicadores del desarrollo humano se centran fundamentalmente en los resultados e insumos humanos, y hacen hincapié en disparidades y sufrimientos inaceptables. Por su parte, los indicadores de los derechos humanos también se centran en esos resultados humanos, pero prestan especial atención a las políticas y prácticas de las entidades jurídicas y administrativas y la conducta de los funcionarios públicos.

¹⁷ Organización De Los Estados Americanos, Comisión Interamericana De Derechos Humanos, Lineamientos Para La Elaboración De Indicadores De Progreso En Materia De Derechos Económicos, Sociales Y Culturales, OEA/Ser.LV/II.132, Doc. 14, 19 julio 2008, Párr. 3 y 10

¹⁸ ONU, Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos, Informe sobre indicadores para vigilar el cumplimiento de los instrumentos internacionales de derechos humanos, HRI/MC/2006/7, 11 de mayo de 2006, Pág. 11, Párr. 21

¹⁹ PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano 2000. Desarrollo humano y derechos humanos, Pág.91

• *Información adicional:* La evaluación de los derechos humanos requiere datos adicionales, no sólo acerca de las violaciones, como la tortura y las desapariciones, sino también sobre los procesos de justicia, como los datos sobre las instituciones judiciales y los marcos jurídicos y los datos aportados por las encuestas de opinión sobre las normas sociales. Además, se hace más hincapié aún en los datos desglosados por sexo, origen étnico, raza, religión, nacionalidad, nacimiento, origen social y otras distinciones pertinentes.

El Relator Especial sobre el derecho a la salud, Paul Hunt, ha afirmado que lo que tiende a distinguir un indicador del derecho a la salud de un indicador de la salud no es tanto su fondo como i) su derivación explícita de normas concretas del derecho a la salud; y ii) el uso que se les da, a saber, la vigilancia del derecho a la salud con miras a conseguir la rendición de cuentas de los responsables²⁰. En esencia, un indicador de derechos humanos se distingue de un indicador socioeconómico porque tiene una derivación explícita de una norma de derechos humanos y su propósito es hacer responsable a los obligados en el cumplimiento de los derechos humanos²¹.

Asimismo, se espera de los indicadores de derechos humanos que puedan brindar información desagregada sobre género, edad, etnia, etc. La desagregación de información es particularmente importante para los indicadores de resultado pero también para los estructurales y de proceso a fin de detectar discriminación de jure y de facto²². Los indicadores de desarrollo frecuentemente se centran en resultados y entradas, los indicadores de derechos humanos también monitorean procesos legales y administrativos²³.

La CIDH ha puesto de manifiesto que los indicadores de derechos no se restringen a recaudar información sobre la situación económica y social de un Estado Parte, sino que apuntan a verificar el nivel de cumplimiento y efectividad de tales derechos. Por su parte, las señales de progreso cualitativas, a diferencia de un indicador cuantitativo, se caracterizan porque no parten de una categoría preestablecida, como tampoco de una escala de medición ya dada (estadística) sino que captan la definición de la situación que efectúa el propio actor social y el significado que éste le da al fenómeno evaluado, lo que resulta clave para poder interpretar los hechos. Por lo que, tienen que incorporar los avances en la realización de los derechos y no considerar los adelantos o retrocesos en términos de desarrollo (económico y social)²⁴.

4.4 Cuestiones para tener en cuenta para la elaboración de los indicadores

A fin de realizar un trabajo metodológicamente consistente, los indicadores deben respetar ciertos criterios. Según el PNUD²⁵, los indicadores deben ser *pertinentes* desde el punto de vista normativo,

²⁰ El derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental. Informe Provisional del Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, Sr. Paul Hunt 10 de octubre de 2003

²¹ Ida-Eline Engh, "Developing Capacity to Realise Socio Economic Rights", Oxford, 2008, chapter 3, Pág. 42

²² Ida-Eline Engh, "Developing Capacity to Realise Socio Economic Rights", Oxford, 2008, chapter 3, Pág. 44

²³ J. V. Welling, International Indicators and Economic, Social, and Cultural Rights, Human Rights Quarterly, V. 30, 2008, Pág. 949 . La traducción es propia

²⁴ Organización De Los Estados Americanos, Comisión Interamericana De Derechos Humanos, 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, Párr. 15

²⁵ PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano 2000. Desarrollo humano y derechos humanos, Pág.90.

al transmitir mensajes acerca de cuestiones sobre las que se pueda ejercer influencia directa o indirecta adoptando medidas normativas; *fiabes*, al permitir que diferentes personas los utilicen y obtengan resultados congruentes; *válidos*, al basarse en criterios determinables que midan lo que pretenden medir, *capaces de medir de manera consecvente a lo largo del tiempo*, lo cual es necesario si se quiere que pongan de manifiesto si se están realizando progresos y alcanzando los objetivos; *susceptibles de desagregar*, para centrar la atención en grupos sociales, minorías y personas; *concebidos para separar, siempre que resulte posible, el supervisor de lo supervisado*, para reducir al mínimo los conflictos de intereses que surgen cuando un actor supervisa su propio desempeño.

Por su parte el ACNUDH ha manifestado que además de su pertinencia, validez y fiabilidad los indicadores deben ser: simples, oportunos y pocos en número; estar basados en información objetiva y en mecanismos de generación de datos (deben producirse y difundirse de forma independiente, imparcial y transparente, y deben basarse en metodología, procedimientos y conocimientos sólidos); deben prestarse a la comparación temporal y espacial, y cumplir las normas internacionales de estadística pertinentes; y por último deben prestarse al desglose por sexo, edad y sectores vulnerables o marginados de la población.²⁶ Asimismo, para que resulten útiles al vigilar la aplicación de los tratados de derechos humanos, los indicadores cuantitativos han de definirse de forma explícita y precisa, sobre la base de una metodología aceptable de recopilación, tratamiento y difusión de datos, y han de poder utilizarse de forma periódica. La principal cuestión metodológica guarda relación con las fuentes de datos y la creación de mecanismos y criterios para la selección de indicadores, y la flexibilidad del marco para admitir indicadores contextualmente pertinentes²⁷.

Respecto al desglose de datos por aquellos grupos que cada Estado o región los consideren como desaventajados, convendría que cada país estudiara los grupos de población y las regiones para determinar los grupos objetivo. El proceso de determinación de los grupos objetivo mediante criterios adecuados también debe basarse en las normas generales de derechos humanos y los principios de participación y transparencia y permitir, de ser necesario, que las personas se autodeclaren miembros del grupo objetivo²⁸. Esto representa una clara diferencia en relación a la práctica de focalización promovida durante las décadas de los ochenta y los noventa por los organismos de asistencia crediticia agrupados en el denominado consenso de Washington²⁹, en donde los grupos "beneficiarios" de las políticas se encontraban preestablecidos por quienes financiaban las políticas públicas. En este sentido, inclusive en los casos de autofocalización estas prácticas resultaron por una parte discriminatorias, y por otra parte, lejanas a incorporar una perspectiva de derechos que garantizaran el acceso a un sistema de protección social universal.

4.5 ¿Para que medir derechos? Los objetivos de los indicadores

²⁶ ONU, Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos, Informe sobre indicadores para vigilar el cumplimiento de los instrumentos internacionales de derechos humanos, HRI/MC/2006/7, 11 de mayo de 2006, Pág.14, Párr. 26

²⁷ ONU, Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos, Informe sobre indicadores para vigilar el cumplimiento de los instrumentos internacionales de derechos humanos, HRI/MC/2006/7, 11 de mayo de 2006, Pág.12, Párr. 23

²⁸ ONU, Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos, Informe sobre los indicadores para promover y vigilar el ejercicio de los derechos humanos, HRI/MC/2008/3, 15 de Mayo de 2008, Pág. 19, Párr.38

²⁹ Abramovich, V., Pautassi, L. "Dilemas actuales en la resolución de la pobreza. El aporte del enfoque de derechos", 30 de noviembre de 2006.

Los indicadores de derechos humanos están pensados en primera medida para evaluar la situación de los derechos y, bajo ciertas bases y criterios, efectuar comparaciones, medir la "intención o compromiso" del Estado así como de la consolidación de sus esfuerzos utilizando y generando información cuanti y cualitativa sobre el cumplimiento de los derechos humanos.

El PNUD³⁰ ha afirmado que es necesario estudiar los indicadores de derechos humanos para determinar si se *cumplen los siguientes cuatro objetivos conexos*:

- *Verificar si los Estados respetan, protegen y realizan los derechos, principal marco de responsabilidad para la función del Estado.*
- *Velar por el cumplimiento de los principios fundamentales de los derechos, al determinar si se están realizando los derechos sin discriminación, y con suficientes progresos, suficiente participación popular y recursos efectivos.*
- *Velar por el acceso seguro, por medio de las normas e instituciones, las leyes y un entorno económico propicio que convierta los resultados derivados de la satisfacción de las necesidades en derechos efectivos.*
- *Determinar los actores no estatales decisivos, al destacar qué otros actores influyen en la realización de los derechos y poniendo de relieve en qué consiste esa influencia.*

Tal como se abordará más adelante, la demanda de indicadores adecuados no responde únicamente a la necesidad de vigilar el cumplimiento de los instrumentos de derechos humanos por los Estados Partes, sino también a la necesidad de contar con instrumentos útiles para reforzar la rendición de cuentas, articular y presentar reclamaciones sobre las entidades encargadas y formular las políticas y programas públicos necesarios para facilitar la realización de los derechos humanos³¹.

4.6 Las ventajas del uso de indicadores de derechos humanos

Los diversos estudios realizados que recomiendan la elaboración de indicadores de derechos humanos han afirmado que, entre otras ventajas, beneficiarán al sistema internacional de derechos humanos así como también facilitarán el proceso de monitoreo internacional al aumentar la conformidad de los Estados con las normas internacionales vigentes; crearán sistemas uniformes de medición que facilitarán la comparación entre los informes que deben presentar los Estados; incrementarán la transparencia en las decisiones de elaboración de políticas públicas y en sus respectivos resultados así como la presión interestatal para proveer mejor información.

Además, simplificará el trabajo de los organismos internacionales en la verificación del cumplimiento de las obligaciones internacionales ya que podrán hacer comparaciones entre los Estados con similar nivel de desarrollo para medir el grado y progresividad de cumplimiento; así como entre la información estatal y la brindada por las organizaciones de la sociedad civil. Por otro lado, facilitará la comparación de la información suscripta por los Estados por medio de la estandarización de la metodología de la medición. Y, además, permitirá comparar al mismo Estado a lo largo del tiempo para determinar así la realización progresiva o regresiva de los derechos humanos. Asimismo

³⁰ PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano 2000. Desarrollo humano y derechos humanos, Pág.92.

³¹ ONU, Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos, Informe sobre indicadores para vigilar el cumplimiento de los instrumentos internacionales de derechos humanos, HRI/MC/2006/7, 11 de mayo de 2006, Pág. 2, Párr. 3

permitirá a la comunidad internacional tomar nota de los avances, retrocesos, dificultades de los Estados y llamará la atención en relación a la necesidad de cooperación internacional.

Respecto a la información, mejorará su relevamiento para poder dar respuesta a lo requerido por los indicadores. También, generará mayor presión en el Estado para que garantice la publicidad y accesibilidad de la información. Por lo que, el uso de los indicadores aumentará el entendimiento público e incrementará la demanda por mejor información y por el cumplimiento de los DESC.

En cuanto al Estado en particular, ayudará en la evaluación y orientará el diseño de nuevas políticas públicas y a su vez vigilará los progresos realizados. Asimismo colaborará a determinar los efectos no deseados de leyes, políticas y prácticas y a advertir de antemano posibles violaciones a fin de poder adoptar medidas preventivas. A su vez, cada país podrá, a través de esta herramienta fortalecer el consenso social respecto de decisiones difíciles que deban adoptarse frente a la limitación de recursos y sacar a la luz cuestiones que han sido desatendidas o silenciadas

En lo que respecta a los miembros de la comunidad, en primer lugar resulta imprescindible destacar que promoverá su empoderamiento en tanto sujetos titulares de derechos, y no meros beneficiarios, objetos o destinatarios de políticas públicas. En este sentido, y a través de este empoderamiento se promoverán los mecanismos de exigibilidad de los DESC, los reclamos frente a los incumplimientos, fomentando a su vez la participación pública en el monitoreo estatal.

Asimismo, un sistema de indicadores facilitará la identificación de aquellos grupos desaventajados que requieran de atención prioritaria por parte de los Estados y, permitirá llevar casos sobre violaciones a los DESC; brindará mayor transparencia al proceso público de toma de decisiones y finalmente promoverá la participación pública en el monitoreo estatal. Asimismo determinará actores más allá del Estado, que estén influyendo en la realización de los derechos y tengan obligaciones a su cargo y el grado de cumplimiento de las mismas.

Fundamentalmente, la implementación de un adecuado sistema de indicadores facilitará el efectivo acceso al bienestar de los miembros de una comunidad, promesa fundante de los DESC, que hasta el momento no ha podido ser lograda satisfactoriamente por los Estados comprometidos.

4.7 Las desventajas del uso de indicadores de derechos humanos:

En la investigación para el desarrollo del presente trabajo hemos advertido numerosos argumentos opuestos a la adopción de este sistema de medición.

En primer lugar, se argumenta que la implementación de un sistema de medición universal devendría una amenaza para la autonomía de los Estados ya que establecería criterios uniformes para la recolección de información entre otras cosas. Por lo que, representaría una mirada "desde arriba" o verticalista de los derechos humanos ya que son establecidos a través de normas de medición a nivel internacional y no son establecidas mediante procesos participativos a nivel local. Por otro lado, se argumenta que utilizar criterios de medición internacionales, la cuantificación y las definiciones estrechas podrían socavar la complejidad de los derechos humanos.

Como segunda crítica se alega la poca flexibilidad o inhabilidad de los indicadores para adaptarse a diversos contextos. Es discutido entre los académicos, si es conveniente o no establecer pautas que se adapten al contexto local o regional; o en base al nivel de desarrollo de cada Estado.

Con respecto a los análisis comparativos posibles a través del uso de los indicadores universales se argumenta que la información comparativa posiblemente pueda ser utilizada en detrimento de determinados países, en particular aquellos en vías de desarrollo, que no pueden cumplir, por diversas razones, con los estándares internacionales exigidos por los indicadores. Los indicadores pueden ser usados para “rankear” a los Estados por lo que probablemente muchos Estados se opondrán a ser sancionados mediante la exposición pública. No se puede igualar en la medición a los Estados como si todos tuvieran la misma infraestructura, los mismos recursos, etc. Es necesario adaptar contextualmente las mediciones.

En cuanto a la información en sí, muchos Estados no cuentan con un buen sistema estadístico o bien éste no cuenta con datos confiables, completos y/o actualizados. Por otro lado, puede darse que la utilización de indicadores inapropiados, contradicción entre indicadores, generalizaciones por falta de datos precisos; uso de inconsistentes o inapropiados criterios y metodología para la selección de los indicadores; limitación para la comparación en términos temporales, entre otros problemas que pueden generarse.

4.8 Diferentes Propuestas de Categorías de Indicadores

A continuación esbozaremos algunas propuestas de clasificaciones de indicadores que se encuentran en discusión actualmente.

A. ESTRUCTURALES – PROCESO – RESULTADO

Esta clasificación propone establecer indicadores estructurales, de proceso y de resultado y fue esbozada por primera vez por el Relator especial sobre el derecho a la salud, Paul Hunt³², ahora retomada por la CIDH y el ACNUDH.

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. Reflejan el compromiso o la intención del Estado de adoptar medidas para hacer efectivo ese derecho³³. Son indicadores cualitativos que indican hasta que punto los Estados han puesto a disposición las leyes, políticas e instituciones necesarias para dar cumplimiento a sus obligaciones internacionales³⁴.

Los *indicadores de proceso* relacionan los instrumentos de política de los Estados con objetivos intermedios que acumulados se convierten en indicadores de resultados, los cuales a su vez pueden

³² Ver Paul Hunt, Special Rapporteur for the Right to Health, “The right of everyone to enjoy the highest attainable standard of physical and mental health” U.N. Doc. A/58/427 (2003)

³³ ONU, Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos, Informe sobre los indicadores para promover y vigilar el ejercicio de los derechos humanos, HRI/MC/2008/3, 15 de Mayo de 2008, Pág. 12, Párr.18

³⁴ J. V. Welling, International Indicators and Economic, Social, and Cultural Rights, Human Rights Quarterly, V. 30, 2008, Pág. 950. La traducción es propia

relacionarse de manera más directa con la realización de los derechos humanos. Estos indicadores ayudan a vigilar directamente el ejercicio progresivo del derecho o el proceso de protección del derecho. Son necesarios para medir de algún modo el esfuerzo desplegado por la entidad responsable para cumplir sus obligaciones³⁵. Son indicadores cuantitativos que miden el grado en que ciertas actividades se han llevado a cabo para la realización de los derechos en un Estado particular. En resumen, miden esfuerzos no resultados³⁶.

Por su parte, *los indicadores de resultado*, describen los logros, individuales y colectivos, que reflejan el grado de realización de un derecho humano en un determinado contexto³⁷ e indican en que medida los DESC han sido disfrutados o no por los individuos en su vida cotidiana³⁸.

Al adoptar esta configuración se simplifica la selección de los indicadores; se fomenta el uso de la información contextualmente pertinente, se facilita una cobertura más amplia de los diferentes atributos o aspectos de la realización del derecho o, quizá, también se reduce al mínimo el número total de indicadores necesarios para vigilar la realización del derecho en cuestión en cualquier contexto. En segundo lugar, aunque no hay correspondencia de uno a uno entre las tres categorías de indicadores y las obligaciones de los Estados de respetar, proteger y hacer efectivos los derechos humanos, una combinación adecuada de los indicadores estructurales, de proceso y de resultados, particularmente los indicadores de proceso, podría ayudar a evaluar el cumplimiento de las tres obligaciones³⁹. Las Naciones Unidas miden los indicadores en función de “compromisos”, “esfuerzos” y “resultados” por lo que resulta necesario medir los esfuerzos comprendidos para hacer realidad ese compromiso y los resultados de esos esfuerzos en el tiempo expresados en indicadores de síntesis adecuados. Así pues, se decidió utilizar indicadores estructurales, de proceso y de resultado para reflejar los “compromisos”, “esfuerzos” y “resultados”⁴⁰.

Por su parte la CIDH toma el modelo de indicadores propuestos en el ámbito de la ONU pero agrega al examen dimensiones cualitativas que las denomina “*señales de progreso cualitativas*”.⁴¹. Asimismo, a fin de mejorar la posibilidad de análisis y organizar de manera más ajustada la información relevada, la Comisión sugiere desagregar cada tipo de indicador en tres categorías: i) recepción del derecho; ii) capacidades estatales; iii) contexto financiero y compromiso presupuestario⁴². Y por otro lado, se establece que respecto a cada derecho protegido debe

³⁵ ONU, Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos, Informe sobre los indicadores para promover y vigilar el ejercicio de los derechos humanos, HRI/MC/2008/3, 15 de Mayo de 2008, Pág. 12, Párr.19 y 20

³⁶ J. V. Welling, International Indicators and Economic, Social, and Cultural Rights, Human Rights Quarterly, V. 30, 2008, Pág. 950 . La traducción es propia

³⁷ ONU, Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos, Informe sobre los indicadores para promover y vigilar el ejercicio de los derechos humanos, HRI/MC/2008/3, 15 de Mayo de 2008, Pág. 13, Párr.21

³⁸ J. V. Welling, International Indicators and Economic, Social, and Cultural Rights, Human Rights Quarterly, V. 30, 2008, Pág. 950 . La traducción es propia

³⁹ ONU, Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos, Informe sobre indicadores para vigilar el cumplimiento de los instrumentos internacionales de derechos humanos, HRI/MC/2006/7, 11 de mayo de 2006, Pág. 10, Párr. 20

⁴⁰ ONU, Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos, Informe sobre los indicadores para promover y vigilar el ejercicio de los derechos humanos, HRI/MC/2008/3, 15 de Mayo de 2008, Pág. 7, Párr.8

⁴¹ Organización De Los Estados Americanos, Comisión Interamericana De Derechos Humanos, Lineamientos Para La Elaboración De Indicadores De Progreso En Materia De Derechos Económicos, Sociales Y Culturales, OEA/Ser.LV/II.132, Doc. 14, 19 julio 2008, Párr. 28

⁴² Organización De Los Estados Americanos, Comisión Interamericana De Derechos Humanos, Lineamientos Para La Elaboración De Indicadores De Progreso En Materia De Derechos Económicos, Sociales Y Culturales, OEA/Ser.LV/II.132, Doc. 14, 19 julio 2008, Párr. 34

considerarse los siguientes enfoques: equidad de género, grupos especiales de personas -niños, adultos mayores, personas con discapacidades-, diversidad étnica y cultural -en particular pueblos indígenas y afrodescendientes, y la incidencia de la sociedad civil en la formulación de avances legislativos y políticas públicas. Por lo que la Comisión considera que una forma posible de incorporar este mandato en su propuesta de indicadores, es a través de la formulación de indicadores cuantitativos y señales de progreso cualitativas sobre temas transversales a todos los derechos del Protocolo, en particular: igualdad, acceso a la justicia y acceso a la información y participación.

En conclusión para cada derecho establecido en el Protocolo se ordenará la información requerida al Estado, sobre la base de un modelo compuesto por indicadores cuantitativos y señales de progreso cualitativas, organizado en función de tres tipos de indicadores (estructurales, de proceso y de resultados), que responderán a tres categorías conceptuales (recepción del derecho, capacidades estatales, y contexto financiero y compromiso presupuestario).

Por último, otras de las ventajas de adoptar este modelo de indicadores es que se trata de categorías que ya se utilizan ampliamente en el contexto de las políticas de desarrollo y es probable que estén familiarizados con ellas los encargados de formular y aplicar las políticas y los profesionales de desarrollo y los derechos humanos, que son, en cierto sentido, los destinatarios principales de esta labor. La utilización de indicadores ayudará a desmitificar el concepto de los derechos humanos y a llevar el discurso de los derechos humanos más allá de los confines del debate jurídico y judicial es, además de facilitar la integración de las normas y los principios de derechos humanos de lleno en la formulación de las políticas y las actividades de desarrollo⁴³.

B. OBLIGACIONES ESTATALES

A partir de esta clasificación se crean categorías en relación específica con las obligaciones legales que tienen los Estados respecto de cada derecho.

El Comité de derechos económicos, sociales y culturales (Comité DESC), órgano supervisor de las obligaciones emanadas del PIDESC, a través de sus observaciones generales, ha establecido determinados atributos para cada derecho, es decir, que ha determinado el contenido mínimo de los mismos. Por lo que a partir de las mismas pueden determinarse las obligaciones concretas y mínimas que pesan sobre los Estados a fin de poder dar real y concreta satisfacción a los derechos establecidos.

En particular, Katarina Tomasevsky⁴⁴, ex Relatora especial de Naciones Unidas sobre el derecho a la educación ha propuesto medir las obligaciones del Estado a partir de un sistema de clasificación de obligaciones conocido como "el sistema de las 4-A". Este sistema permite estructurar los componentes individuales de los derechos a la educación (disponible y accesible), derechos en la educación (aceptable y adaptable) y derechos por la educación (adaptable) con sus respectivas

⁴³ ONU, Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos, Informe sobre los indicadores para promover y vigilar el ejercicio de los derechos humanos, HRI/MC/2008/3, 15 de Mayo de 2008, Pág. 7, Párr.9

⁴⁴ Tomaševski, Katarina. (2004). *Informe anual de la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre el Derecho a la Educación*, Katarina Tomaševski, presentado de conformidad con la 1998/33 de la Comisión de Derechos Humanos. 25 de enero de 2004. E/CN.4/2004/45.

obligaciones gubernamentales: asequibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad. Propuesta que de alguna manera puede replicarse para la medición de otros derechos.

Uno de las ventajas de esta clasificación es que pueden medir fácilmente el cumplimiento. Sin embargo, pueden pasarse por alto los esfuerzos de los Estados para cumplir con sus obligaciones y la explicación de porque sus esfuerzos han fracasado.⁴⁵

C. TIPOLOGÍA TRIPARTITA: RESPETAR, PROTEGER Y SATISFACER

Esta clasificación incluye las obligaciones estatales generales de “*Respetar, Proteger y Satisfacer*” los derechos humanos teniendo en cuenta las limitaciones de recursos, los antecedentes históricos y las condiciones naturales.

En particular la obligación de *Respeto* establece que los Estados deben abstenerse de interferir en el ejercicio de los derechos. En este caso, las estadísticas pueden revelar las violaciones de los derechos. Por su parte, la obligación de *Protección* requiere que el Estado prevenga violaciones de derechos humanos de terceros, incluyendo otras personas o entidades. Y la categoría de *Satisfacción* requiere que el Estado tome las medidas necesarias para garantizar el igual acceso a derechos. La realización de los derechos exige que se formulen y apliquen políticas que garanticen la realización universal de los derechos y que el acceso a ellos sea lo más seguro posible. Sin embargo, en todos los contextos se necesitan indicadores para garantizar que: las políticas incorporen los principios fundamentales de los derechos, a saber, no discriminación y participación; se adopten medidas que garanticen progresos adecuados y la provisión efectiva de recursos y se garanticen los derechos mediante la promoción de normas sociales, instituciones, leyes y un entorno económico propicio⁴⁶.

Esta clasificación tripartita establece obligaciones para los Estados respecto de los DESC de forma tal que sea fácilmente comparable con las obligaciones establecidas para los derechos civiles y políticos. Una de las dificultades de adoptar esta clasificación se basa en que considera a las obligaciones estatales hacia la satisfacción de los DESC y la división que hace de deberes puede ser distinta a los establecidos en los instrumentos internacionales, por ejemplo en el PIDESC. Es difícil determinar que obligaciones requieren inmediata satisfacción de aquellos que merecer ser evaluados a través de la obligación de progresividad⁴⁷.

5. DESAFÍOS PARA UNA ADECUADA IMPLEMENTACIÓN DE UN SISTEMA DE INDICADORES.

La implementación de un sistema de medición de derechos impone nuevos y complejos desafíos para el Estado. Por un lado la producción de información y el establecimiento de mecanismos adecuados que faciliten su acceso constituyen un pilar esencial para poder poner en práctica este nuevo sistema. Por otro, nuevos sistemas de participación se abren a partir de su puesta en

⁴⁵ J. V. Welling, International Indicators and Economic, Social, and Cultural Rights, Human Rights Quarterly, V. 30, 2008, Pág. 951 . La traducción es propia

⁴⁶ PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano 2000. Desarrollo humano y derechos humanos, Pág. 93

⁴⁷ J. V. Welling, International Indicators and Economic, Social, and Cultural Rights, Human Rights Quarterly, V. 30, 2008, Pág. 953. La traducción es propia

vigencia, por lo que el papel de la sociedad civil puede ser clave en esta nueva etapa. A continuación se plantean algunos desafíos que se presentan para los Estados así como para las organizaciones de la sociedad civil.

5.1 La producción de información como herramienta necesaria para la elaboración y el monitoreo de políticas públicas desde un enfoque de derechos.

En primer lugar entonces, resulta fundamental que los Estados dispongan de información adecuada sobre la situación de cada uno de los derechos y su goce efectivo por parte de la comunidad. A partir del conocimiento adecuado que los funcionarios públicos puedan tener de la situación de los individuos frente al alcance de cada uno de los derechos es que se podrán diseñar políticas públicas adecuadas para revertir situaciones de desigualdad o vulneraciones a las obligaciones contraídas a través de los instrumentos de derechos humanos. En igual sentido, el Estado deberá producir información para poder monitorear y dar cuenta de los progresos o retrocesos en materia de exigibilidad de los derechos humanos. Sin dudas, al igual que para el diseño, un sistema de indicadores adecuado podría facilitar esta tarea.

La producción de información como herramienta de monitoreo significa que mientras se ejecutan las políticas públicas tendientes a dar cumplimiento a las obligaciones contraídas en materia de derechos humanos, el Estado debe crear un mecanismo eficiente y adecuado de rendición de cuentas o *accountability* que permita observar el alcance progresivo de los derechos.

De acuerdo a la interpretación doctrinaria y jurisprudencial desarrollada en gran medida en el sistema regional, la obligación de producir información surgiría del derecho a la libertad de pensamiento y expresión garantizado a través del artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos, entre otros. En lo que nos interesa, dicho artículo dispone que *“toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección”*⁴⁸.

Al interpretar dicho artículo, la Corte Interamericana ha señalado que *“de acuerdo a la protección que otorga la Convención Americana, el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión comprende no sólo el derecho y la libertad de expresar su propio pensamiento, sino también el derecho y la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole”*⁴⁹.

Específicamente en relación al derecho a buscar y recibir información, la Corte Interamericana ha señalado que lo que se pretende es proteger el derecho que tiene toda persona a solicitar el acceso a la información bajo el control del Estado, con las salvedades permitidas bajo el régimen de restricciones de la Convención.

⁴⁸ Convención Americana de Derechos Humanos. Artículo 13.1

⁴⁹ Corte IDH, *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 76. *Caso López Álvarez Vs. Honduras*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de febrero de 2006. Serie C No. 141, párr. 163. *Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 77. *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 108.

La contracara del derecho a buscar y recibir información es la obligación del Estado de producir dicha información y suministrarla a la comunidad a través de un sistema adecuado de acceso a la información. En relación a este punto, la Corte Interamericana ha señalado que la obligación positiva del Estado de suministrar dicha información deberá realizarse de forma tal que la persona pueda tener acceso a conocer esa información o recibir una respuesta fundamentada cuando por algún motivo permitido por la Convención el Estado pueda limitar el acceso a la misma para el caso concreto⁵⁰.

El fundamento detrás de la obligación de producir información se relaciona con el deber del Estado de monitorear y supervisar el grado de efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales. En este sentido, el Comité DESC a través de sus observaciones generales ha considerado que la producción de información es un presupuesto necesario para poder cumplir con dichas funciones. Asimismo, ha señalado en reiteradas oportunidades que el Estado se debería ver obligado a relevar información y garantizar el acceso a ella de diversas maneras.⁵¹

Para poder graficar la necesidad de producir información tomaremos como ejemplo el derecho a la salud.

El Comité DESC ha señalado en su Observación general N°14 sobre *"El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud"*⁵² que entre las obligaciones que los Estados deben adoptar de inmediato para asegurar el contenido mínimo del derecho, se encuentra, entre otras, la obligación de *"garantizar el derecho de acceso a los centros, bienes y servicios de salud sobre una base no discriminatoria, en especial por lo que respecta a los grupos vulnerables o marginados"*⁵³.

De lo anterior, se desprende que para poder satisfacer dicha obligación de cumplimiento inmediato, el Estado debe contar al menos con información precisa sobre:

- La distribución geográfica de la población,
- La distribución geográfica de los centros, bienes y servicios de salud en todo el país,
- Las necesidades específicas en términos de salud de los grupos desaventajados,
- Las características y particularidades culturales de dichos grupos,
- La distribución geográfica de las principales patologías, enfermedades, epidemias, y necesidades en materia de salud.

Asimismo, quienes se encuentren a cargo del diseño de la política pública deberán poder contar con un diagnóstico social específico que identifique los grupos desaventajados, y su distribución geográfica. Por otra parte, el diagnóstico deberá relevar las principales necesidades específicas de dichos grupos en relación al derecho a la salud.

Es importante destacar aquí que, a partir de la implementación de este sistema de medición se evidenciarían violaciones a los derechos humanos en general, situaciones de discriminación y de

⁵⁰ *Ibidem*.

⁵¹ Abramovich V., Courtis C. *El umbral de la Ciudadanía*. Editores del Puerto, 2006. Pág. 192.

⁵² Comité DESC, Observación General N°14: "El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud", E/C.12/2000/4, 11 de agosto, 2000.

⁵³ *Ibidem*, Párr. 43.

exclusión en el país, afectación a determinados grupos de la sociedad, etc. Respecto a los grupos desaventajados, siguiendo con el ejemplo del derecho a salud, se deberá tener en cuenta especialmente las variables de género, edad y diversidad para poder reflejar la situación de las mujeres, niños, niñas y adolescentes, grupos indígenas, migrantes, etc.

Asimismo, el sistema de indicadores y la información producida por el Estado deberá reflejar la realidad local, y en este sentido, los Estados deberán adecuarlos sobre una base objetiva y general a la realidad nacional.

Creemos que solamente cuando el Estado y los encargados del diseño de las políticas públicas cuenten con esta información desagregada y con un diagnóstico específico en relación a cada derecho, podrá diseñar políticas públicas específicas para dar cumplimiento a sus obligaciones. Es necesario destacar, que para la realización del diagnóstico y para el relevamiento del Estado de situación es imprescindible contar con la más amplia participación social posible. Sobre este tema ahondaremos en el punto 4.3.

5.2 La producción de información y el acceso a la misma como requisito indispensable para la utilización de un sistema de indicadores.

La utilización de indicadores para el monitoreo y evaluación del cumplimiento de las obligaciones asumidas por los Estados en materia de derechos humanos supone como primera condición fundamental que el Estado sea capaz de producir información adecuada, tanto cuantitativa como cualitativa. En este sentido, más allá de la capacidad del Estado de producir información, la implementación de un sistema de indicadores, supone la obligatoriedad de la producción de determinado tipo de información que permita dar cuenta sobre el cumplimiento de los derechos humanos. La segunda condición, una vez que esa información se encuentre producida, es que el Estado adopte las medidas adecuadas para garantizar el acceso a dichos datos por parte de toda la comunidad. Finalmente, a través de la amplia divulgación de la información producida es que las organizaciones de la sociedad civil, y los individuos podrán ejercer su rol de monitoreo y contralor de la política y gestión pública.

Generalmente los Estados cuentan con sus propios sistemas de producción de información estadística, y en algunas ocasiones cuentan con indicadores sociales que son utilizados para el monitoreo de las políticas públicas. Consecuentemente, podríamos encontrar coincidencias entre la información producida por los Estados para medir su nivel de desarrollo socioeconómico y el de su población. Por lo que podrían adaptar los recursos técnicos y humanos ya existentes para dar cumplimiento con la metodología exigida por el sistema de indicadores que se adopte. Pero es probable que sea necesario producir nueva información, o al menos precisar la información existente.

Sin embargo, es probable que en muchos países y particularmente la mayoría de los países de la región no exista información estadística cualitativa, adecuada y suficiente sobre cada uno de los derechos sobre los que se deberá reportar, o bien, no exista aún la infraestructura suficiente o los recursos humanos necesarios para poder producir información sobre determinados derechos, situaciones o grupos desaventajados en todo el territorio. En estos casos, el desafío para los Estados será importante.

La tercera condición para la utilización adecuada de los sistemas de indicadores, es que la información producida se encuentre disponible para toda la comunidad. Esto a su vez, representa otro desafío para los Estados ya que supone la necesidad de adoptar medidas para garantizar que todas las personas en su territorio tengan acceso a los datos producidos en forma adecuada. Esto significa que la información debe ser producida y entregada en forma oportuna, completa y de calidad garantizando en particular el acceso a la información de los grupos desaventajados..

Finalmente, la implementación de un sistema de indicadores y de un sistema de acceso a la información adecuado facilitará la participación social tanto de las organizaciones de la sociedad civil como de los individuos. Como veremos en los párrafos subsiguientes, la participación social fortalece la construcción de sociedades democráticas y participativas, ya que supone el involucramiento de todas las personas en el diseño, planificación, ejecución y monitoreo de las políticas públicas.

5.3 El acceso a la información pública para facilitar el monitoreo del cumplimiento de los compromisos asumidos por los Estados en materia de derechos humanos por parte de la sociedad civil.

A través de distintas manifestaciones, los órganos que componen el sistema interamericano han manifestado la importancia del derecho a la libertad de expresión y pensamiento, y del acceso a la información pública como base fundamental del sistema democrático.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos se ha referido a la estrecha vinculación que existe entre un sistema de gobierno democrático y la libertad de expresión, señalando que *"[...] la libertad de expresión es un elemento fundamental sobre el cual se basa la existencia de una sociedad democrática. Es indispensable para la formación de la opinión pública. Es también conditio sine qua non para que los partidos políticos, los sindicatos, las sociedades científicas y culturales, y en general, quienes deseen influir sobre la colectividad puedan desarrollarse plenamente. Es, en fin, condición para que la comunidad, a la hora de ejercer sus opciones esté suficientemente informada. Por ende, es posible afirmar que una sociedad que no está bien informada no es plenamente libre⁵⁴.*

En este mismo sentido, la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos ha señalado en distintas oportunidades que *el acceso a la información pública es un requisito indispensable para el funcionamiento mismo de la democracia, una mayor transparencia y una buena gestión pública, y que en un sistema democrático representativo y participativo, la ciudadanía ejerce sus derechos constitucionales, a través de una amplia libertad de expresión y de un libre acceso a la información⁵⁵.*

Sin un sistema de acceso a la información pública, que incluya la divulgación adecuada, suficiente y oportuna de la información que se encuentra en poder del Estado, es difícil suponer que la sociedad

⁵⁴ Cfr. Corte IDH Caso Ricardo Canese, supra nota 42, párr. 82; Caso Herrera Ulloa, supra nota 42, párr. 112;

⁵⁵ Cfr. Resolución AG/RES. 1932 (XXXIII-O/03) de 10 de junio de 2003 sobre "Acceso a la Información Pública: Fortalecimiento de la Democracia"; Resolución AG/RES. (XXXIV-O/04) de 8 de junio de 2004 sobre "Acceso a la Información Pública: Fortalecimiento de la Democracia"; Resolución AG/RES. 2121 (XXXV-O/05) de 7 de junio de 2005 sobre "Acceso a la Información Pública: Fortalecimiento de la Democracia"; y AG/RES. 2252 (XXXVI-O/06) de 6 de junio de 2006 sobre "Acceso a la Información Pública: Fortalecimiento de la Democracia".

civil organizada así como los individuos podrán ejercer un adecuado control de la gestión pública. La publicidad de la información permite que el ciudadano pueda monitorear y controlar la gestión pública, “no sólo por medio de una constatación de los mismos con la ley, que los gobernantes han jurado cumplir, sino también ejerciendo el derecho de petición y de obtener una transparente rendición de cuentas”.⁵⁶

Un sistema adecuado de acceso a la información se relaciona directamente con el principio de la publicidad de los actos públicos. En relación a este punto, la Corte Interamericana ha señalado que:

El actuar del Estado debe encontrarse regido por los principios de publicidad y transparencia en la gestión pública, lo que hace posible que las personas que se encuentran bajo su jurisdicción ejerzan el control democrático de las gestiones estatales, de forma tal que puedan cuestionar, indagar y considerar si se está dando un adecuado cumplimiento de las funciones públicas. El acceso a la información bajo el control del Estado, que sea de interés público, puede permitir la participación en la gestión pública, a través del control social que se puede ejercer con dicho acceso⁵⁷.

De lo expuesto anteriormente podemos concluir que, el establecimiento de un sistema adecuado de acceso a la información es un requisito fundamental para el ejercicio del control de la gestión pública por parte de las organizaciones de la sociedad civil así como por los individuos.

5.4 El acceso a la información como requisito esencial para garantizar la participación de la comunidad en el diseño y monitoreo de las políticas públicas.

Hemos analizado en los párrafos precedentes la necesidad de producir información como presupuesto para el diseño de políticas públicas, como herramienta para el monitoreo, y la importancia de contar con un sistema adecuado de acceso a la información pública. El último eslabón de la cadena de información debiera ser la disponibilidad y accesibilidad de los datos para la comunidad.

La publicidad de la información, así como su divulgación son presupuestos necesarios para que las personas puedan ejercer el control democrático de la administración pública.

En primer lugar es necesario señalar que tal como fuera señalado por la Relatoría de Libertad de Expresión en su informe especial sobre Acceso a la Información, “*La información pertenece a las personas. La información no es propiedad del Estado y el acceso a ella no se debe a la gracia o favor del gobierno. Éste tiene la información sólo en cuanto representante de los individuos. El Estado y las instituciones públicas están comprometidos a respetar y garantizar el acceso a la información a todas las personas*”⁵⁸. Tomando como punto de partida esta afirmación, si la información pertenece a las personas, entonces el Estado debe asegurar la más amplia difusión de la misma en toda la sociedad.

⁵⁶ OEA, Ley Modelo de Acceso a Información Administrativa para la Prevención de la Corrupción, Taller Técnico Regional: Guatemala, Noviembre 2000

⁵⁷ Corte IDH. Caso Claude Reyes, supra nota 42, Párr. 86

⁵⁸ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Relatoría Especial para la libertad de expresión, *Estudio especial sobre el derecho de acceso a la información*, 2007, párr. 96.

Los miembros de la comunidad, ya sea a nivel individual, grupal o a través de organizaciones de la sociedad civil deben poder tener acceso en forma oportuna, adecuada y suficiente a la información pública, con el objeto final de poder conocer la gestión pública, monitorear su implementación, así como también participar en su diseño y ejecución.

Asimismo, el Estado debe garantizar el más amplio acceso a dicha información, a través de la adopción de medidas específicas que aseguren que ésta sea conocida por toda la sociedad, inclusive y sobre todo por los grupos desaventajados, que en muchos casos son los destinatarios y principales interesados en la implementación de políticas que garanticen su acceso al goce efectivo de los derechos humanos.

En relación a la divulgación de la información, la Corte Interamericana, así como otros órganos del sistema interamericano han señalado que:

[...] en una sociedad democrática es indispensable que las autoridades estatales se rijan por el principio de máxima divulgación, el cual establece la presunción de que toda información es accesible, sujeto a un sistema restringido de excepciones.⁵⁹

Si no se cuenta con la amplia difusión de la información en poder del Estado es difícil poder hablar de una participación adecuada por parte de la comunidad y de la sociedad civil.

En relación a la divulgación de la información entre los grupos desaventajados, en un informe especial de la Relatoría de Libertad de Expresión, se señala que los grupos en situación de pobreza han sido históricamente excluidos en relación al acceso a la información y a la posibilidad de influenciar en la toma de decisiones que los afectan, y *“por lo tanto se encuentran desposeídos de su derecho de participación activa en el quehacer nacional”*⁶⁰. A su vez, en un informe del año 2000, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión señaló que *“la falta de participación equitativa impide el desarrollo amplio de sociedades democráticas y pluralistas, exacerbando la intolerancia y la discriminación. La inclusión de todos los sectores de la sociedad en los procesos de comunicación, decisión y desarrollo es fundamental para que sus necesidades, opiniones e intereses sean contemplados en el diseño de políticas y en la toma de decisiones”*⁶¹.

Es fundamental entonces, que el Estado adopte las medidas necesarias para revertir esta situación de desventaja en relación al acceso a la información, y que garantice que todas las personas puedan recibir, buscar e impartir información en igualdad de condiciones sin discriminación.

De lo contrario, y si la comunidad no tiene garantizado el acceso a la información adecuada, en forma oportuna y sin discriminación, no podemos hablar de la existencia de un mecanismo efectivo de participación social ni de control democrático de la gestión pública. Asimismo, el acceso a la información en poder del Estado contribuye a aumentar la transparencia de los actos públicos, y la

⁵⁹ Informe Relatoría Libertad de Expresión, supra nota 51, Párr. 113; CIDH, *Caso Claude Reyes y otros*, supra nota 42, párr. 92; Declaración conjunta de 2004; *Article XIX, Principles on Freedom of Information Legislation*, Principio 1 “Máxima divulgación”.

⁶⁰ Informe anual de la Relatoría para la libertad de expresión 2002, Capítulo IV: Libertad de expresión y pobreza, Párr. 4, en: <http://www.cidh.oas.org/relatoria/showarticle.asp?artID=329&IID=2>

⁶¹ CIDH, Informe Anual, año 2000, Volumen III, Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, pág. 18.

consecuente disminución de la corrupción en la gestión estatal⁶². En relación a este punto, la Corte Interamericana ha señalado que: “[...] el actuar del Estado debe encontrarse regido por los principios de publicidad y transparencia en la gestión pública, lo que hace posible que las personas que se encuentran bajo su jurisdicción ejerzan el control democrático de las gestiones estatales, de forma tal que puedan cuestionar, indagar y considerar si se está dando un adecuado cumplimiento de las funciones públicas. El acceso a la información bajo el control del Estado, que sea de interés público, puede permitir la participación en la gestión pública, a través del control social que se puede ejercer con dicho acceso”⁶³.

6. CONCLUSIONES

La implementación de un sistema de indicadores en materia de derechos humanos podría pensarse como beneficioso para todos los actores involucrados: para las personas, la comunidad, las organizaciones de la sociedad civil, los Estados y los organismos internacionales. De todas maneras, el proceso de establecimiento de este mecanismo es incipiente, muy controvertido y plantea numerosos desafíos. Por lo tanto, podemos afirmar que aún resta un largo camino por delante que implica entre otras cosas, la asunción de fuertes compromisos por parte de los Estados.

En primer lugar, la implementación de un sistema de indicadores para medir el cumplimiento de los derechos humanos requiere que los Estados acuerden rendir cuentas sobre dichos indicadores en forma periódica, y asimismo adopten las medidas necesarias para que las evaluaciones hechas en función de este mecanismo reflejen la realidad local. Y en segundo lugar, que lo adopten como una herramienta de autoevaluación de las políticas públicas implementadas y aquellas a ejecutar.

Para ello se requerirá un mínimo consenso a nivel internacional, ya sea universal como regional, sobre qué tipo de indicadores se utilizarán, la metodología a aplicar, el grado de desagregación de información, etc. Cabe destacar que a nivel americano existe cierto consenso a raíz de la aprobación de los “Lineamientos para la elaboración de indicadores” por la Asamblea General de la OEA⁶⁴. Dicho documento implica un gran avance en el diseño de la nueva herramienta de medición cuali y cuantitativa que, por cierto deberá ser perfectibles, pero que los Estados, la ciudadanía y la sociedad civil deben adueñarse a fin de controlar el grado de satisfacción de los derechos. La obtención de los referidos consensos facilitará por una parte, las evaluaciones periódicas sobre el estado de cumplimiento de los derechos, y por otra parte, permitirá relevar las necesidades en términos de goce y ejercicio de derechos por parte de las personas que habitan en un determinado territorio.

En relación al avance americano, también puede hacerse mención al caso de los Desplazados internos de la Corte Constitucional de Colombia⁶⁵ quien concluyó que las autoridades locales y nacionales no habían resguardado un amplio espectro de derechos fundamentales de este grupo por lo que ordenó que se establecieran indicadores para medir el disfrute real de los derechos de los desplazados. La Corte estableció una serie de orientaciones para los indicadores, como por ejemplo, que debían ser cuantificables y comparables y ofrecer información sobre la vida de los

⁶² CIDH, Informe anual de la Relatoría para la Libertad de Expresión, Cap. IV: Libertad de y Expresión Pobreza, párr 20. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/relatoria/showarticle.asp?artID=329&IID=2>

⁶³ CIDH, *Caso Claude Reyes y otros*, supra nota 42, párr. 86; y Principios de Lima. Principio 3 “Transparencia y desarrollo”.

⁶⁴ OEA/Ser.L/V/II.132, Doc. 14 rev. 1, 19 julio 2008

⁶⁵ Sentencia T-025/2004 de la Corte Constitucional

desplazados y sus condiciones. Asimismo solicitó a diferentes organismos estatales e internacionales que ofrecieran documentación técnica para establecer los indicadores de resultado⁶⁶. Los indicadores debían medir los progresos realizados en la solución de problemas e identificar los escollos que obstaculizaban la adopción de medidas reparadoras. Asimismo, debían medir el grado de cumplimiento de los objetivos políticos, tener en cuenta las necesidades específicas de grupos concretos (niños, mujeres, discapacitados, indígenas) y debían ofrecer información relevante sobre los aspectos esenciales de los derechos de los desplazados.

Una vez alcanzado un consenso mínimo a nivel internacional, será necesario que los Estados lo utilicen "puertas adentro", es decir que los mismos indicadores puedan medir la realidad local. Esto le permitirá a los encargados de diseñar e implementar las políticas públicas, conocer las brechas en materia de derechos humanos, y consecuentemente le facilitarán la adopción de medidas adecuadas para enfrentarlas. Todo ello, insistimos, toman en cuenta el enfoque de derechos planteado ya que entre las numerosas ventajas expuestas para la adopción de un sistema de indicadores, especialmente se requiere un proceso transversal de producción de información y de implementación de metodologías de medición.

Posteriormente, una vez que los Estados se hayan comprometido a la utilización de este nuevo sistema de medición, se requerirán reformas estructurales en el organigrama estatal que permitan producir y difundir la información necesaria para dar cuenta con los indicadores. Esto es, el establecimiento de relaciones estrechas entre diversas agencias estatales, capacitación de funcionarios para el relevamiento y desagregación de la información necesaria, leyes de acceso a la información, etc. Principalmente, estas reformas deben contemplar la producción de información específica por parte de los distintos estamentos gubernamentales que se encargan de aplicar las políticas públicas destinadas a cumplir con los compromisos asumidos a través de los tratados internacionales en materia de derechos humanos. Para todo ello, será necesario seguramente en muchos países de nuestra región revisar las leyes de funcionamiento de los institutos de estadísticas y censos. Es necesaria su independencia y autonomía para que la información pública sea confiable. Y, por otro lado, es esencial leyes que garanticen el acceso a la información pública en concordancia que lo establecido en diversos instrumentos internacionales de derechos humanos. Al respecto, puede mencionarse el caso de la intervención política en el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos en la Argentina restándole autonomía funcional y técnica y aún más importante, la confiabilidad de sus datos. Por otro lado, advertimos que ni Chile ni Argentina, entre otros países latinoamericanos, no cuentan con leyes que garanticen el acceso a la información pública.

Dentro de las múltiples cuestiones que deben definirse para la adopción de un sistema de indicadores, encontramos en primer lugar que es necesario determinar una línea de base temporal para comenzar la medición. Al respecto, la OEA ha fijado como punto de partida el *año de ratificación del Protocolo por parte del Estado*, para desde allí medir los avances en la implementación de los derechos comprometidos⁶⁷. En segundo lugar, debe resolverse si adoptar en el sistema universal, indicadores que capten las particularidades regionales y en el caso de

⁶⁶ La Corte le solicitó dicha información a la Comisión de Seguimiento de la Sociedad Civil, a la Procuraduría General de la Nación, a la Defensoría del Pueblo, a la Contraloría General de la República y a ACNUR.

⁶⁷ Organización De Los Estados Americanos, Comisión Interamericana De Derechos Humanos, Lineamientos Para La Elaboración De Indicadores De Progreso En Materia De Derechos Económicos, Sociales Y Culturales, OEA/Ser.LN/II.132, Doc. 14, 19 julio 2008, Párr. 27

indicadores regional si captarán las cuestiones locales ya que como hemos visto es necesario tener en cuenta el contexto en que cada estado progresa o avanza en la satisfacción de derechos. Pese a ello, estamos convencidas que es necesario establecer parámetros comunes que permitan algún tipo de comparación interestatal.

En tercer lugar, creemos que las organizaciones de la sociedad civil tienen un gran rol que cumplir ante este nuevo escenario. La medición de derechos implica necesariamente que los Estados implementen nuevos sistemas de participación social y de rendición de cuentas o fortalezcan los ya existentes. Esto implicará que las organizaciones se involucren activamente en la construcción de nuevos espacios de monitoreo y participación. Por ejemplo, que participen en el relevamiento de información, en su procesamiento, que difundan la información de sus propios relevamientos, que presenten contrainformes frente a los organismos de supervisión de los tratados internacionales, que promuevan el libre acceso a la información pública, entre otros. En concreto es necesario que se involucren activamente en todo este proceso.

Asimismo, los ciudadanos también tienen un importante desafío frente a la implementación de un sistema de indicadores. Creemos que esto facilitará y promoverá el empoderamiento de los individuos ya que habrá mayor claridad y publicidad en materia de DESC y su exigencia.

Por último, estamos convencidas que la puesta en práctica de herramientas para la medición de derechos llevará tiempo e implicará el trabajo conjunto de los Estados, los organismos internacionales de supervisión de tratados⁶⁸, la sociedad civil y los ciudadanos/as para garantizar su efectivo y útil funcionamiento. Sin perjuicio de ello, creemos que esta valiosa herramienta no resultará mágica sino que se requiere que se adopten numerosas medidas complementarias. A lo largo del presente se han mencionado algunas como desafíos y asimismo se necesitan otras vías de supervisión tales como: informes alternativos de la sociedad civil, visitas al terreno de los órganos de supervisión, evaluación cualitativa, discusiones políticas con los decisores estatales, acceso a la justicia para grupos desaventajados, etc. Todo ello, garantizará una gran apuesta para arribar a conclusiones respecto del avance en la satisfacción y exigibilidad de los DESC y por otro buscará poner en práctica, indirectamente, políticas públicas con enfoque de derechos.

⁶⁸ Por ejemplo el Grupo de Trabajo conformado para el Protocolo de San Salvador, como mecanismo de "acompañamiento" de los gobiernos