



NUEVAS FORMAS DE INTEGRACIÓN REGIONAL A PARTIR DE DERECHOS. UNA EXPERIENCIA EN CURSO

NEW REGIONAL RIGHTS INTEGRATION STYLE. A CURRENT EXPERIENCE

Laura Pautassi

RESUMEN

El artículo analiza el mecanismo recientemente conformado para monitorear el cumplimiento del Protocolo Adicional de la Convención Americana de Derechos Humanos en materia de derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) desde una perspectiva de medición de derechos. Para ello se examinan los indicadores de progreso que se han diseñado para la elaboración de los informes de países, como también se presentan escenarios posibles del impacto que este mecanismo puede tener en términos de desarrollo e integración para América Latina.

PALABRAS CLAVE

Derechos económicos, sociales y culturales, indicadores de progreso, políticas públicas, sistema interamericano de derechos humanos.

ABSTRACT

This article analyses the new mechanism of monitoring the fulfilment of the Aditonal Protocol to the American Convention on Human Rights in the Area of Economic, Social and Cultural Rights (ESCR) from a human right perspective. Applying to the methodological approach of rights the article analyses the progress indicators that were designed for the elaboration of the reports in the different countries, as well as the appearing of possible scenarios as a consequence of the impact of this new mechanism in terms of development and integration in Latin America.

KEY WORDS

Economical, Social and Cultural Rights; Progress Indicators, Public Policies, Inter-American System.



INTRODUCCIÓN

Pocas veces en la historia de América Latina han coexistido tantos fenómenos juntos, en la mayoría de los casos antagónicos, pero con la particularidad de que se presentan de manera simultánea. Así la concentración del ingreso coexiste con la pobreza más absoluta, que inclusive se enrola en un segmento aún más feroz que implica la pérdida de todo tipo de satisfactores mínimos para las necesidades de la población, con diferencias urbanas y rurales alarmantes, sin dejar de considerar además el impacto diferenciado en términos de género. Por otra parte, el proceso de transición demográfica acelerado ha desencadenado en que, por primera vez, convivan tantas generaciones juntas, al mismo tiempo que las conquistas alcanzadas en la democratización en el acceso a anticonceptivos contrastan con el crecimiento de embarazo adolescente. En el plano de las relaciones laborales, coexisten empleos jerarquizados con altos niveles de calificación para grupos selectos junto con la persistencia de la informalidad laboral para la mitad de la población económicamente activa, sumado a la segmentación ocupacional y discriminación salarial por razones de género, solo para mencionar algunos de los innumerables ejemplos que ponen evidencia empírica a la constatación que América Latina es el continente más desigual de la tierra.

En el campo de las instituciones sociales, aquellas que históricamente fueron la base fundante de la institucionalidad pública y de los regímenes bienestaristas, también se han profundizado “brechas” entre los esquemas contributivos que garantizan cobertura de contingencias sociales para asalariados formales y su núcleo familiar, con una extensión de algunas prestaciones para trabajadores informales, ya sea en el marco de los Programas de Transferencias Condicionadas de Ingresos (PTCI) o con otros beneficios (Pautassi y Gamallo, 2015). Así, el campo de las políticas sociales ha sufrido transformaciones de envergadura, con la presencia de programas al que se han ido instalando como la principal respuesta de intervención estatal, incluyendo nuevas estructuras de riesgo social que lentamente van ingresando en los esquemas de protección social. El nuevo mosaico incluye una tendencia a programas de mayor cobertura (focalización amplia), pero con respuestas particulares cuyo efecto es la segmentación en el acceso y la calidad (Filgueira, 2015).

En paralelo, las recomendaciones y declaraciones de los estados, en el seno de Naciones Unidas, principalmente a partir de la Declaración del Milenio, pero también en el caso de los sistemas regionales, como la Organización de Estados Americanos



(OEA), instalan agendas globales con iniciativas concretas. Al respecto, se destaca el compromiso con 8 Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) donde un número relevante de Estados (189 países del mundo) se comprometieron, en el año 2000, a erradicar la pobreza y el hambre extremo, pero con un dato relevante y novedoso: aceptaron someterse a ser evaluados en el cumplimiento de los mismos en el año 2015. A partir de allí, se comenzaron a realizar esfuerzos y se desplegaron importantes acciones por parte de los Estados para alcanzar mejoras en los distintos sectores que demandaban estos objetivos. Por otra parte, en noviembre de 2015, se aprueba una agenda superadora y más global, “la agenda 2030”, aprobada en el seno de Naciones Unidas y que incorpora 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Es decir, en este siglo, hay dos compromisos asumidos por los Estados en cada uno de los continentes y a nivel global, que incluyen metas concretas y objetivos estratégicos para avanzar, además, con una iniciativa por demás novedosa, como lo es el enfoque de derechos, que precisamente busca instalar los compromisos jurídicos internacionales como parte de la política pública interna de los países, pero con una diferencia clara: es un enfoque que instala la obligatoriedad en su aplicación ya que recuerda que no es discrecional para un Estado basarse o no en sus compromisos ratificados en los Pactos y Tratados de Derechos Humanos, sino que es una obligación vinculante (Naciones Unidas; 2012). Y este cambio central de recuperar los derechos ya consensuados en la esfera internacional con una fuerza metodológica única, marca un escenario, al menos a nivel comunicativo claramente diferente.

A nivel regional, en el marco de los consensos de la Organización de Estados Americanos (OEA), se producen dos hechos relevantes. El primero de ellos, del cual trata este artículo, es la puesta en marcha del sistema de informes previsto en el Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”, que fue aprobado en el año 1988 en San Salvador, que entró en vigor recién en el año 1999 cuando se alcanzaron el número de ratificaciones necesarias y que en su artículo 19 prevé un sistema periódico de informes de estados partes a ser presentado a un comité o grupo conformado a tal efecto. Es en el año 2007 que el pleno de los Estados miembros de la OEA; aprueba la conformación de un Grupo de Trabajo para el Análisis de los Informes Nacionales previstos en el Protocolo de San Salvador (GTPSS) que en adelante tendrá la misión de monitorear el cumplimiento de este importante pacto de derechos sociales del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH) y que termina de conformarse



en el año 2010. El otro hecho relevante, fue la aprobación, tras seis largos años de debates y rondas preparatorias de la Carta Social de las Américas (2012). Si bien el primero es un Pacto vinculante para los 16 Estados partes que lo han ratificado y el segundo es un compromiso en pos de la promoción y observancia de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) como parte constitutiva del “desarrollo integral, al crecimiento económico con equidad y a la consolidación de la democracia en los Estados del Hemisferio” (OEA, 2012). Sin embargo, ambos instrumentos ponen en agenda regional la necesidad de avanzar no solo en metas de cumplimiento, sino claramente en hacer efectivos los DESC en las Américas.

Este artículo se detiene en el proceso desarrollado y en los primeros resultados alcanzados en el monitoreo del Protocolo de San Salvador. Para ello, primero muestra la complejidad del diseño de un mecanismo que busca medir derechos sociales, a partir de una herramienta concreta como son los indicadores de progreso, que han sido diseñados al efecto. En segundo lugar, la reflexión se detiene en mostrar los resultados de la primera ronda de evaluación desarrollada entre junio 2014 a mayo 2016, destacando los resultados y las tendencias en los Estados parte en torno al cumplimiento de derechos sociales, para finalizar alertando sobre algunas urgencias que el proceso demanda a los Estados, las organizaciones de la sociedad civil y la ciudadanía en su conjunto.

I. LA ELECCIÓN DE LAS FORMAS DE MEDIACIÓN

Tal como fue señalado, el Protocolo de San Salvador es “e” instrumento de derechos sociales para las Américas, que si bien a la fecha ha sido ratificado por 16 Estados de América Latina –con excepción de Chile y Venezuela- y en el caso del Caribe sólo lo ha hecho Suriname, lo cual da cuenta de un compromiso importante de países con mayor tradición en materia de derechos sociales y una necesaria invitación a los países que todavía no han ratificado este valioso pacto de derechos humanos. El Protocolo, aprobado en 1988 se inscribe en la matriz tradicional de derechos sociales, inspirado en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) de Naciones Unidas de 1966. Al respecto, el Protocolo reconoce el derecho a la salud, a la educación, a la seguridad social, a la alimentación, al medio ambiente sano, los derechos laborales en condiciones justas y equitativas y libertades sindicales, derecho a los bienes y beneficios de la cultura, derecho a la constitución y protección de la familia, derechos de los niños, niñas y adolescentes (NNA), derechos



de las personas adultas mayores, de las personas con discapacidad garantizados en un marco de igualdad y no discriminación. Derechos con reconocimiento más reciente, como el derecho a la vivienda, derechos sexuales y reproductivos o el derecho al agua no quedaron incluidos en el texto.

Ahora bien, conforme al artículo 19 que establece como medida de protección, que los Estados partes presenten informes periódicos “respecto de las medidas progresivas que hayan adoptado para asegurar el debido respeto de los derechos consagrados en el mismo Protocolo”. Este primer inciso y los siguientes, establecen precisamente la necesaria rendición de cuentas para los Estados y garantías para las titulares y los titulares del Protocolo, que son las ciudadanas y ciudadanos de la región, al mismo tiempo que reserva el sistema de peticiones individuales con participación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) o de la Corte Interamericana cuando proceda, para los casos de violación imputable directamente a un Estado del derecho a la educación y los derechos sindicales. Es decir, se puede acceder directamente ante violaciones a estos derechos. Si bien es fundamental esta incorporación, a la fecha resulta más que limitada y ya comienza a peticionarse la ampliación de los derechos directamente justiciables, que va siendo recogida por jurisprudencia reciente de la Corte IDH¹.

Fue en el marco del artículo 19 del Protocolo de San Salvador, que otorga mandato a la Asamblea General que establezca las pautas o normas para que se instruya el sistema de informes periódicos, la que en el año 2005 dicta las primeras normas para los informes, estableciendo que cada Estado parte deberá informar las “medidas progresivas” que haya adoptado con indicadores de progreso, esto es, unidades de medición que permiten precisamente medir, ponderar, evaluar el grado de cumplimiento de las obligaciones establecidas en el Protocolo. En otros términos, la forma de evaluación elegida fue a partir de un monitoreo sostenido con evidencia empírica y adoptando una serie de herramientas cuantitativas (estadísticas) y cualitativas para dar cuenta –de manera periódica- de las acciones adoptadas por los Estados, del tipo, calidad, cantidad e impacto de dicho accionar estatal en relación con

¹ En dos últimos casos, la Corte ha ido planteando el reconocimiento del valor de los derechos sociales en el marco del Protocolo de San Salvador, su sistema de monitoreo y va abriendo la necesidad de ampliar los casos directamente justiciables. Al respecto y vinculado con el reconocimiento del derecho a la salud, se destaca el caso *Suárez Peralta vs. Ecuador*, Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 13-5-2013, y en el caso de salud y educación en el marco de discriminación, el caso *Gonzales Lluy y otros vs. Ecuador*, del 1 de septiembre de 2015.



sus obligaciones.

A partir de esta definición, el proceso siguió con la conformación del Grupo de Trabajo encargado de monitorear los informes nacionales, que en el año 2007, nuevamente el pleno de los Estados miembros de la OEA reunidos en Asamblea General, dispuso que se integre por expertos y expertas de destacada trayectoria en materia de derechos sociales en la siguiente proporción: tres expertos/as en carácter de gubernamentales, propuestos por los Estados, un experto/a independiente representando a la academia y las organizaciones de la sociedad civil y un comisionado/a en representación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, todos ellos en carácter de titulares a los que se les suma un suplente por cada área, dando un total de ocho expertos/as para el Grupo. La denominación del mismo es Grupo de Trabajo para el análisis de los informes nacionales previstos en el Protocolo de San Salvador (en adelante GT o GTPSS). Una vez dictada esta pauta, la designación de los expertos/as fue otro largo proceso, habiéndose designado en el 2010 los expertos titulares y declarado el GT como operativo y recién se completó en su totalidad con los suplentes en el 2014.

En el ínterin que se fueron designando los expertos/as a cargo del monitoreo del Protocolo, la Asamblea general solicitó a la CIDH que propusiera indicadores para evaluar el progreso de los Estados, y en el año 2007 la Comisión presentó el Documento “Lineamientos para la elaboración de Indicadores de Progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales” (CP/doc.4250 corr.1) cuya elaboración estuvo bajo responsabilidad del comisionado Víctor Abramovich (CIDH, 2008). El mecanismo de verificación propuesto por la CIDH presenta aspectos relevantes, que lo diferencian en relación con otros sistemas, ya que si bien los últimos años se han producido avances notables en el uso de indicadores para medir el cumplimiento de normas de derechos humanos, este mecanismo conjuga indicadores de progreso con señales de progreso cualitativas, con categorías transversales a todos los derechos, al mismo tiempo que, partiendo de un enfoque de derechos humanos, establece un puente entre los compromisos adoptados por los Estados en los Tratados y las políticas públicas internas (Pautassi, 2010). En otros términos, al requerirle por ejemplo a un Estado parte que consigne el reconocimiento del derecho al trabajo en la Constitución nacional (indicador estructural de recepción del derecho) se completa con el indicador de existencia de políticas públicas o programas de empleo, sean políticas activas o pasivas de empleo (indicador de progreso) los que se completan con



indicadores de resultado como la tasa de actividad y la tasa de informalidad laboral, y entre las señales de progreso cualitativas se le va a solicitar al Estado parte que informe sobre la existencia e impulso de medidas de acción positiva en materia de género, etnia, personas con discapacidad, migrantes. Es decir, cada indicador se vincula entre sí y ninguno se puede leer de manera lineal sino en contexto y en vinculación con la satisfacción de otros derechos.

Precisamente, el proceso de elaboración de los indicadores de progreso del Protocolo realizados por el GTPSS fue complejo e involucró numerosas etapas y actores. En primer lugar, el GT no cuenta con un presupuesto regular para su funcionamiento, los expertos y las expertas desempeñan su función *ad honorem* y se dispuso la creación de un fondo voluntario que luego de seis años ha recibido muy bajos aportes, que a partir de una maximización de su utilización, el GT pudo solventar los períodos de sesiones y todas las otras actividades de difusión y sensibilización. También fue complejo la radicación del GT en la OEA, ya que fue pasando por diversas reestructuraciones, con diversas secretarías técnicas para ubicarse en la actualidad en la Secretaría de Acceso a Derechos y Equidad (SADyE). Este bajo nivel de institucionalidad no es un dato menor y da cuenta de un débil compromiso desde la OEA para dar el impulso y sostén necesario a un trabajo que se basa fundamentalmente en el compromiso de los expertos/as con el mecanismo.

En este escenario, el GT tuvo especial cuidado en seleccionar –de una infinidad de opciones posibles- los indicadores que puedan dar cuenta de manera más global de los avances de los Estados, pero a la vez que se pudieran calcular y que los Estados dispusieran las fuentes de información necesarias, o pudieran construirlas. A modo de ejemplo, hay numerosos indicadores que pueden ser calculados sobre la base de los Censos Nacionales de Población que los Estados releven cada diez años, otros pueden ser estimados a partir de las Encuestas de Hogares, y en otros casos los Estados deben necesariamente adoptar medidas específicas para construir bases de información –por ejemplo, las encuestas del uso del tiempo- o los datos del poder judicial. Al respecto, el GT abrió los indicadores a consulta pública, solicitando a los Estados, a organismos de la sociedad civil, organismos especializados en derechos humanos, el público en general, sobre qué indicadores seleccionar que den cuenta de la mejor manera de medición de los DESC contemplados en el Protocolo. Por otra parte, el GT decidió agrupar en dos a los derechos contenidos en el instrumento de DESC y definió dos agrupamientos de derechos. El primero 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 para posteriormente elevarlo 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 y adolescentes, las personas adultas mayores, personas con discapacidades, diversidad étnica y cultural) y la incidencia de la sociedad civil en la formulación de propuestas legislativas y políticas públicas, que corresponden a los demás derechos establecidos en el Protocolo (artículos 15 al 18). Hubo un importante flujo de observaciones y aportes, elaborando el GT dos documentos, el primero aprobado en la Asamblea General de Cochabamba en 2012 y el segundo en junio 2014.²

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 buscando sumar una mirada integral de las obligaciones contenidas en el Protocolo 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. Por otra parte, debe quedar en claro que un sistema de indicadores como el diseñado para monitorear este instrumento internacional no mide las condiciones de vida en general, sino que la unidad de medida son los derechos contenidos en el mismo y, por lo tanto, cada indicador propuesto se basa en dicha unidad de medida y refiere a cada derecho en particular. En forma sintética, los indicadores y señales de progreso se resumen en el gráfico número uno que aparece en el anexo al final del documento (ver anexo, Gráfico 1).

² En GTPSS-OEA (2015) se encuentran ambos documentos y para mayor información de todo el proceso visitar: <http://www.oas.org/es/sadye/inclusion-social/protocolo-ssv/>



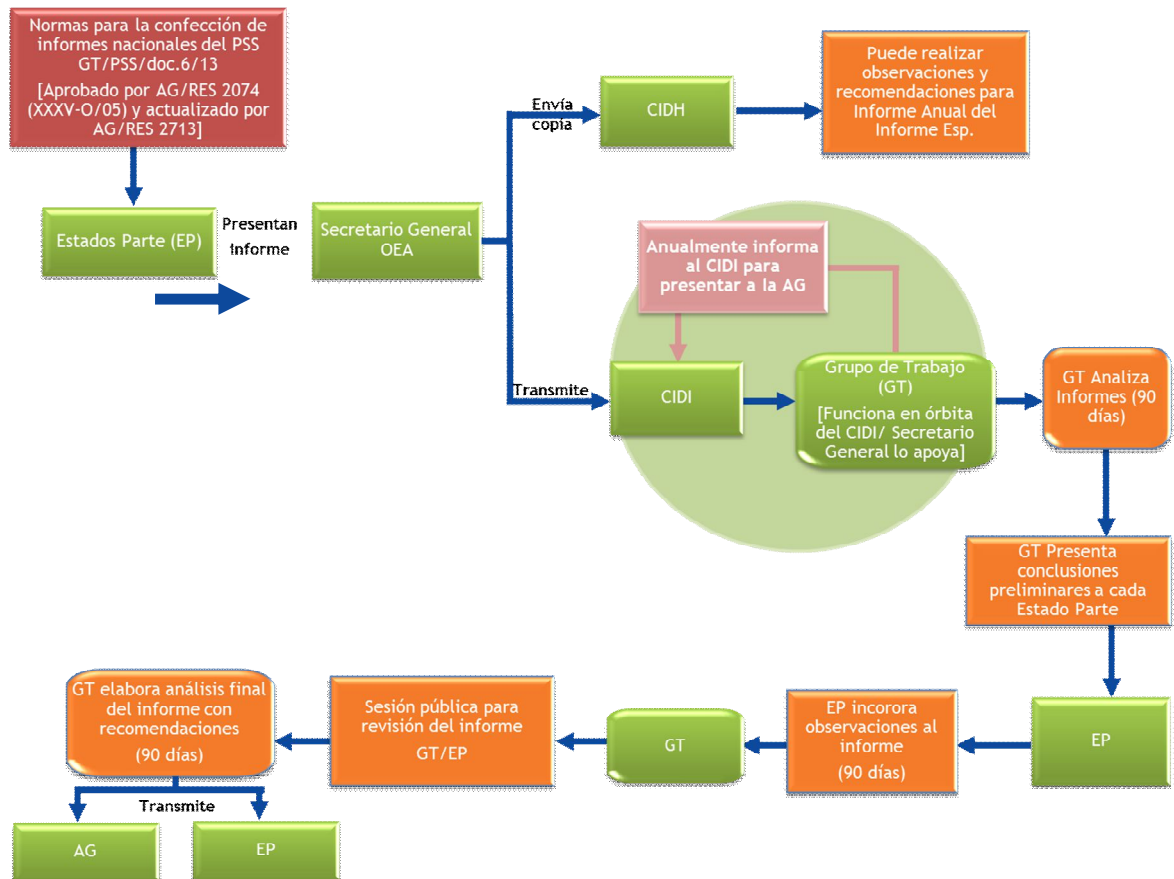
En concordancia, el objetivo principal del sistema de indicadores consiste en medir el cumplimiento progresivo de los DESC contenidos en el Protocolo, de modo que este proceso de medición, contribuya a que los Estados Parte cuenten con herramientas útiles para realizar un diagnóstico de la situación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

Esto significa que la medición de derechos implica un proceso, el que se inicia previamente en el momento que los Estados elaboran las metas y objetivos de desarrollo y cumplimiento de los DESC que se han obligado, tanto a nivel constitucional como los incluidos en el Protocolo, de manera conjunta y participativa con los destinatarios de los derechos sociales. Este proceso es demandado permanentemente a partir del accionar de las organizaciones de la sociedad civil, en especial organismos de derechos humanos, 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. De hecho, la sociedad civil se ha mantenido sumamente participativa en todo el proceso de definición de los indicadores de progreso del Sistema Interamericano, tanto a partir de realizar acciones de incidencia con los Estados para que reafirmen su compromiso en materia de DESC, como también elevaron comentarios en el proceso de elevación a consulta de los indicadores.

De allí que este sistema de indicadores, traducido en tablas y definido uno por cada derecho, fue acogido con gran expectativa y satisfacción por distintos sectores especializados en las áreas de derechos humanos en general y derechos sociales en particular. Sin embargo, la puesta en marcha de un sistema de verificación de los avances de los compromisos estatales en materia de DESC implica un enorme desafío para los involucrados en el cumplimiento de lo DESC, sean actores públicos estatales, políticos, sociedad civil y los propios individuos a quienes estos derechos protegen. El siguiente gráfico resume el proceso desarrollado para operacionalizar el Protocolo de San Salvador y los pasos que deben cumplir los Estados partes y el GT para llevar adelante el análisis.

Gráfico N°. 2

Circuito de los informes nacionales del Protocolo de San Salvador



Fuente: Elaboración propia

II. DERECHOS EN NÚMEROS, NÚMEROS EN LOS DERECHOS.

Tal como fue descrito, el proceso de negociación de las formas de medir el cumplimiento del principal instrumento de derechos sociales del sistema interamericano constituye un dato en sí mismo, que no solo refiere a la dificultad por acordar mecanismos, que reflejen de la mejor manera esta medición, sino particularmente la resistencia de los Estados a rendir cuentas y a poner evidencia empírica a los esfuerzos realizados –o a su inacción- para su cumplimiento.

Además de este escollo principal, un segundo problema asociado al anterior es la



ausencia de información existente en la mayoría de los Estados, dada una larga inercia institucional de falta de conciencia de que es un deber ineludible contar con información confiable, estadísticamente representativa, además de ser un compromiso de garantía de derechos. Sin embargo, en muchos de los países de la región, no se han dictado marcos normativos amplios que regulen esta obligación estatal y que obliguen al estado no solo a brindar información de su accionar, sino a producirla. En otros casos, no se trata de falta de voluntad de mostrar los datos, sino que directamente no los tienen. De allí la insistencia del GT en mantener indicadores, que hoy no se pueden calcular, para indicarle a los Estados que deben diseñar esas fuentes de información o desagregar la información que tienen en distintas categorías. Por ejemplo, no sólo se solicita los datos desagregados por sexo, edad, nivel socioeconómico, identidad de género, pertenencia étnica, afrodescendiente, entre otras, sino que además, se les solicita la desagregación territorial y si se trata de un estado federal, deben presentar los datos por cada Estado o provincia.

En tercer lugar, al ser los indicadores una nueva herramienta de medición, exclusiva para derechos y donde su diseño responde a considerar como unidad de medida el Protocolo de San Salvador –y no la situación socioeconómica de los países- sino que se debe medir el cumplimiento del contenido de cada derecho, suelen generar cierto rechazo de técnicos y responsables de la producción de información al interior del Estado. En general, y en la medida que el GT ha podido dar asistencia técnica a los Estados, se ha ido comprobando el valor de los indicadores e iniciando un proceso de validación técnica sumamente interesante.

Por otra parte, una dificultad adicional refiere a valorar este proceso, en tanto no se trata de un informe más para otro mecanismo más, sino que la matriz de indicadores ha sido diseñada bajo el principio de devolución: el principal beneficiario de la misma es el propio Estado. Significa que el esfuerzo por evaluar en qué medida ha cumplido con sus obligaciones, si las capacidades estatales existentes al interior del Estado permiten implementar políticas públicas respetuosas de los derechos humanos va a beneficiar claramente al Estado. Pero este beneficio no es un dato que se valore a priori y sin duda con el desenvolvimiento del sistema se irá aprehendiendo, de allí la importancia de haber puesto en funcionamiento este sistema de monitoreo, que se irá fortaleciendo con su desenvolvimiento.

Finalmente, un tema importante fue definir la línea de base sobre la cual comenzar a



reportar. Este fue un debate interesante al interior del GT ya que los Estados partes fueron ratificando el Protocolo en distintos momentos desde 1998 en que se aprobó, por lo que significaba una complicación adicional uniformar ese dato. Cabe aclarar que en el campo de derechos humanos, y a diferencia de otros sistemas como el índice de Desarrollo Humano que calcula el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), no se comparan Estados entre sí, no se utilizan índices agregados, ya que para el monitoreo internacional cada Estado es una unidad en sí mismo y se evalúa de esta manera. Es decir, no se comparan datos de Estados entre ellos, tampoco se establecen jerarquías de derechos, sino que se evalúa el cumplimiento de cada Estado. Por lo tanto, la lectura que hace el GT de los indicadores lejos está de ser lineal sino que se mira en interdependencia entre los distintos derechos. Por lo tanto, el GT recomendó a los Estados partes que utilicen como fuente de información datos del año 2010 en adelante, de acuerdo con la disponibilidad de información, pero presuponiendo que una fuente importante a utilizar son los Censos de Población (que corresponden a las rondas censales que se realizan cada diez años).

El punto anterior adquiere enorme relevancia, ya que a partir del siguiente informe, cuando se incorporen la totalidad de los derechos contemplados en el Protocolo, se podría medir progresividad. Esta situación se fundamenta en que el GT optó, para facilitar la elaboración por parte de los Estados de los primeros informes, dividir en dos agrupamientos de derechos. Para ello estableció que el primer informe debía ser presentado en junio 2014, con indicadores para el derecho a la salud, a la educación y a la seguridad social. El siguiente informe, correspondiente a los derechos contemplados en el segundo agrupamiento, se estableció como fecha junio 2016 y a partir de junio de 2019 ya se presentan todos los derechos en un solo informe. Precisando: en el informe de 2019, el GT va a comparar si hubo avances o retrocesos en relación con la información presentada en 2014 y 2016 respectivamente, y la medición de progresividad no refiere a simples avances o mejoras en ciertos indicadores, sino a un avance sostenido e interdependiente en el cumplimiento de todos los derechos. A modo de ejemplo, que un Estado muestre una disminución en la tasa de desempleo es un dato de avance importante, pero este dato puede mostrar que a la par aumentó el desempleo femenino, por lo tanto, la mejora no significa progresividad, porque el Estado tiene la obligación de aplicar políticas activas de empleo y erradicar la discriminación por razones de género. Entonces, es un buen dato de mejora general, pero se le va a observar a ese Estado que aumente las



medidas para erradicar y sancionar la discriminación por género.

Bajo estas premisas, el documento de indicadores correspondiente al primer agrupamiento de derechos estableció como plazo para la presentación de informes, el mes de junio de 2014, a partir del cual y en los meses siguientes, siete de los 16 Estados parte presentaron sus informes, de los cuales seis (Estado Plurinacional de Bolivia, Ecuador, Colombia, México, Paraguay y Uruguay) fueron evaluados entre el año 2015 y entregados los informes definitivos durante el período de sesiones del GTPSS, celebrado en mayo de 2016 en la sede de la OEA en Washington, DC. Los informes se encuentran disponibles para su consulta, tanto el informe presentado por el país como los informes definitivos del GTPSS (2016), son una herramienta sumamente valiosa para las organizaciones de la sociedad civil de defensa de derechos sociales, para los organismos especializados en temas de derechos humanos o de datos socioeconómicos, para los académicos y para la ciudadanía en general, ya que ofrecen una matriz que permite identificar los avances –pero también los retrocesos- de cada Estado en el cumplimiento de sus derechos.

A su vez, cada indicador se va vinculando con el siguiente, y por ejemplo, la presencia de una categoría como las capacidades estatales, permite identificar cómo es la distribución del poder al interior del Estado, si dispone de infraestructura y qué tipo de diseño institucional cuenta para dar respuesta a sus compromisos en el campo de los DESC. A su vez, el principio transversal de acceso a la información y participación pública permite verificar si cuenta el Estado, por una parte, con fuentes de información y herramientas estadísticas que le permitan tener información para evaluar las acciones realizadas; pero a la vez, permite medir si efectivamente se han garantizado los canales efectivos de participación ciudadana. Y así sucesivamente.

Si se analizan los seis informes disponibles a la fecha, donde el GT requería información a los Estados correspondiente el derecho a la seguridad social, derecho a la salud y a la educación (primer informe) 235 indicadores en total, que implica un número más que relevante. En primer lugar, de los informes presentados resulta interesante evidenciar que algunos de los Estados manifestaron que conformaron una comisión especial o mesa de trabajo interinstitucional para elaborar el informe, esto es, incorporaron además de las tres áreas sectoriales involucradas en este agrupamiento (seguridad social, salud y educación) a las áreas de estadísticas, al Ministerio de Economía, al Poder Legislativo y al Poder Judicial. Este fue el caso de Uruguay,



México y en Ecuador convocaron a más de 18 agencias gubernamentales para la cooperación en la elaboración del informe. De los informes del GT se evalúa este proceso de manera sumamente exitosa, en tanto los Estados comprendieron la relevancia del trabajo de revisión interna y de superar la idea de un mero reporte.

De la lectura de los informes, se ve claramente una importante disparidad en las respuestas. En primer lugar, la mayor cantidad de indicadores incluidos en los informes corresponden a indicadores estructurales –particularmente en recepción del derecho- y de resultados –en particular en los casos que se comparten indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). La mayor dificultad se presenta con los indicadores de proceso y con las señales de progreso cualitativas, en estas últimas es prácticamente inexistente la información, con excepción de algunos países que han desarrollado encuestas de satisfacción de los usuarios (en salud y seguridad social).

Ahora bien, lo anterior se debe matizar con la escasa información disponible en materia de contexto financiero y compromisos presupuestarios, donde no sólo los países no reportan en muchos casos datos, sino que suelen tener cifras globales -por caso el gasto público en salud- pero sin apertura a los porcentajes destinados a cada área o función específica. Otro dato relevante es que algunos países presentaron información en números absolutos, siendo este hecho observado por el GT, no sólo porque se solicitaba el porcentaje, sino porque el número absoluto es muy difícil de ponderar –en relación a cuánto- del compromiso financiero que el Estado está manifestando.

Otro aspecto que caracteriza a todos los países es la falta de desagregación de la información, la que en la mayoría de los casos se reduce a información desagregada por sexo –no por identidad de género ni diversidad sexual- por edad y en algunos casos por nivel socioeconómico; empieza a escasear y en algunos países es prácticamente nula la información desagregada –en cada indicador- por pertenencia indígena, afrodescendientes, personas con discapacidad, población LGTBI, ubicación urbano/rural, por departamentos, provincias o estados federales. Allí, las recomendaciones del GT son enfáticas en que los países deben adecuar las fuentes de información y avanzar sostenidamente en producir información al respecto. En la medida que no sepan las condiciones en la que, por ejemplo, la educación efectivamente alcanza a toda la población y en qué medida los sectores históricamente vulnerados se encuentran insertos en el sistema educativo, poco se



avanzará en revertir dicha situación, pero, además, el Estado está incumpliendo con su obligación de garantizar el derecho a la educación.

Otros de los nudos críticos son las capacidades estatales, donde pocas veces los Estados han reportado sus indicadores y el mayor problema y prácticamente una ausencia, es en indicadores de acceso a la justicia. Por ejemplo, no se sabe el tiempo de duración de un proceso de petición en materia de salud, tampoco el número de recursos de amparo o tutela presentados en materia de salud, y mucho menos si hay políticas regulares de capacitación y formación de juezas y jueces en derechos económicos, sociales y culturales.

Finalmente, en el caso de seguridad social los indicadores reflejan que las políticas aplicadas en los países bajo estudio en materia de informalidad laboral han sido poco efectivas ya que persisten altos índices cercanos al 40-50% de la población económicamente activa, lo cual también refleja la baja capacidad de fiscalización de los estados. Por otra parte, se visualiza un bajo impacto de la transición demográfica en esfuerzos de los Estados por ampliar la cobertura y las políticas de cuidado de las personas adultas mayores, y de acciones de cuidado en general, sean para trabajadores y trabajadoras asalariados formales como para a población en general. La excepción es el sistema nacional de cuidados de Uruguay, que se ha posicionado como la primera iniciativa regional de carácter integral en materia de respuestas a la problemática del cuidado, abarcando medidas, actores y políticas públicas destinadas a niños, niñas y adolescentes, personas con discapacidad, adultas mayores y enfermas.

Vinculado con lo anterior, en materia de educación se visualizan esfuerzos en ampliar la cobertura para primera infancia, pero aún insuficientes de acuerdo con la demanda de servicios que la población requiere. Una y otra vez se reproduce y los indicadores presentados por los países lo demuestran, la estratificación en el acceso a la educación y al cuidado. Por otra parte, los indicadores dan cuenta de un importante avance en términos de cobertura, sumamente relevante en materia de educación primaria, pero con el cuello de botella en la educación secundaria y en la de jóvenes y adultos (EDJA). Y otros de los temas centrales, que aparece como un problema serio en el caso de la mayoría de los países analizados refiere a la calidad de la educación, al mismo tiempo que los niveles de inversión pública, que son mayores que en décadas pasadas, aún resultan insuficientes. El GT ha recomendado enfáticamente a



los Estados, mayores esfuerzos por garantizar educación de calidad, culturalmente adecuada y accesible a toda la población a lo largo de su vida.

En el campo de garantizar el derecho a la salud, los países que reportaron al mecanismo dan cuenta de mayores esfuerzos en inversión, aunque limitados los datos en términos de desagregación por áreas o programas específicos, pero al igual que con los otros derechos, estos esfuerzos resultan insuficientes. Por una parte, los sistemas de salud de la región presentan fuertes disparidades en el acceso y la calidad de la salud, en especial para personas en situación de vulnerabilidad, que si bien nominalmente cuentan con acceso a los efectores de salud, en los hechos no se han ampliado las prestaciones –especialmente en los niveles de mayor complejidad en la atención y hay áreas claramente ausentes de intervención pública como es la salud mental–. En este último caso, el ejemplo de México es alarmante. El acceso a medicamentos es otro de los núcleos críticos, sumado a la persistencia de desnutrición infantil en grupos de niños, niñas y adolescentes de pertenencia indígenas, y en los casos que se dispone de información con mayor prevalencia en zonas rurales. El acceso a la salud sexual y reproductiva, en tanto política integral es una deuda pendiente de todos los países que a la luz de los indicadores de embarazo adolescente, por cierto alarmantes, motivó recomendaciones enfáticas por parte del Grupo de Trabajo.

Lo anterior da cuenta que la perspectiva de género aún no ha ingresado a nivel central de producción de la política pública en los países analizados, lo que no se soluciona solamente desagregando información por sexo, sino que requiere iniciativas y políticas de corte transversal que aún resultan insuficientes. En la misma dirección, se ha expresado el GT para políticas dirigidas a población indígena y afrodescendiente, migrantes como también para personas con discapacidad y a lo largo de los distintos ciclos de vida.

En síntesis, si bien el GT evalúa y destaca avances sumamente relevantes en cada uno de los seis países analizados, identifica importantes acciones por realizar e insta a los Estados a destinar mayores recursos y capacidades institucionales para ello, al mismo tiempo que les recuerda una y otra vez, la necesidad de ir ampliando las fuentes de información disponibles para poder ir completando los indicadores en las futuras evaluaciones.



III. CONCLUSIONES: LA INTEGRACIÓN COMO HERRAMIENTA

La potencialidad que el sistema de monitoreo del Protocolo de San Salvador representa, a partir de indicadores de progreso, es altísima y en este artículo busqué presentar algunas de las tantas oportunidades que habilita. En primer lugar, cabe destacar que los indicadores de progreso son herramientas útiles en la medida en que se asuman como aproximaciones múltiples al estado de realización de los derechos económicos, sociales y culturales. De allí que la lectura recomendada para los indicadores es integral, que no deben ser considerados como un dato aislado, debido a que no necesariamente reflejan una correspondencia lineal con el grado de avance de cada derecho social, sino que constituyen un conjunto de herramientas que, interpretadas sistemáticamente, pueden ofrecer un panorama de la materialización de los derechos contenidos en el Protocolo de San Salvador.

Lo anterior posiciona a los indicadores como una suerte de bisagra indispensable para la integración. Precizando: cada dato reflejado en un indicador da cuenta de avances, de acciones, pero también de inacción o de retrocesos, inclusive puede dar cuenta de violaciones a derechos perpetradas por un Estado. En este último caso, no corresponde resolver al GTPSS por la violación, ya que no es un órgano de fiscalización, pero sí deja en claro la situación para que sigan los cursos correspondientes.

Pero el principal potencial es el acompañamiento sostenido que desde un órgano de monitoreo internacional se le hace a los Estados partes para que, no solo definan políticas públicas respetuosas de derechos humanos, sino que mejoren el conjunto de su accionar. Sirva como ejemplo la potencialidad que el requerimiento de información en materia de acceso a la justicia va a facilitar a cada Estado poder conocer cómo se resuelven las controversias en el campo judicial y qué impacto tienen sobre el conjunto de las políticas públicas. Del mismo modo, los requerimientos que el sistema impone sobre los órganos de producción y difusión de información públicos son importantísimos y van a promover seguramente una mejora en la dinámica de producción estadística. Pero sin duda que hay que estar activos y atentos a que suceda y cuando no, demandarlo activamente.

El anterior aspecto se complementa con la necesaria rendición de cuentas que este mecanismo impone a los Estados y el consiguiente empoderamiento que debe generar en las mujeres y varones protegidos por el Protocolo. Significa que el informe refleja



en una matriz una multiplicidad de acciones –o también puede mostrar una inacción estatal severa- para convertirse en una herramienta de demanda, reconocimiento y petición de la ciudadanía a los Estados por mejores políticas públicas en un marco de respeto por el conjunto de derechos humanos. Por lo tanto, el segundo gran potencial es convertirse en una herramienta integradora de las necesidades y demandas de la población y de un ejercicio activo de sus derechos.

Es interesante al respecto, que el GTPSS ha señalado en sus informes que la evaluación ha sido realizada sobre la base de la información oficial provista por los Estados, dejando abierta una invitación a las organizaciones sociales y especializadas la remisión de información complementaria u otro tipo de datos útiles a la hora de evaluar la forma en que cada Estado se encuentra garantizando sus derechos económicos, sociales y culturales en la región. Es decir, allí también se habilita una ventana de participación activa en el mecanismo por parte de la sociedad civil.

Aún queda un enorme trabajo y múltiples desafíos que permitan potenciar y mejorar este nuevo mecanismo, desde lograr que los Estados que todavía no han ratificado el Protocolo lo hagan, los que no han presentado informe del primer agrupamiento lo remitan a la mayor brevedad y que se continúe con el segundo agrupamiento hasta dar regularidad al sistema de informes, en el marco de un mayor compromiso de la OEA en torno a la institucionalidad y recursos para el GT. Y la verdadera integración se alcanzará cuando los Estados comprendan que sus compromisos en materia de derechos económicos, sociales y culturales constituyen obligaciones para con sus titulares: cada habitante de este continente.

BIBLIOGRAFÍA

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (2008). *Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales*, OEA/Ser.L/V/II.132, Doc. 14 rev. 1.

FILGUERIA Fernando (2015). “Modelos de desarrollo, matriz del Estado social y herramientas de políticas sociales latinoamericanas”, en: Cecchini, S., Filgueira, F., Martínez, R. y Rossel, C. (editores) *Instrumentos de protección social. Caminos latinoamericanos hacia la universalización*. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, pp. 49-84.

GRUPO DE TRABAJO PROTOCOLO DE SAN SALVADOR (2015). *Indicadores de progreso para medición de derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador*. Grupo de Trabajo para el Análisis de los informes nacionales del Protocolo de San Salvador. Organización de Estados Americanos (OEA) Washington.



GRUPO DE TRABAJO PROTOCOLO DE SAN SALVADOR, GTPSS (2016). *Examen de los Informes presentados por los Estados Partes al Primer Agrupamiento de Derechos del Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador" (arts. 9, 10 y 13). Observaciones Finales: Bolivia, Colombia, Ecuador, México, Paraguay y Uruguay.* OAS/Ser.L/XXV.2.1. GT/PSS/doc.13/16 al 18/16. Mayo, 2016. Disponibles en: <http://www.oas.org/es/sadye/inclusion-social/protocolo-ssv/>

NACIONES UNIDAS (2012). *Indicadores de Derechos Humanos. Guía para la medición y aplicación.* Ginebra y Nueva York, HR/PUB/12/5. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Naciones Unidas

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS (OEA) Asamblea General (2012). *Carta Social de las Américas.* AG/doc.5242/12, Rev. 2. Septiembre.

PAUTASSI Laura (2010). "Indicadores en materia de derechos económicos, sociales y culturales. Más allá de la medición", en: Abramovich, Víctor y Pautassi, Laura. *La medición de derechos en las políticas sociales*, Buenos Aires, Ed. Del Puerto

PAUTASSI Laura y GAMALLO Gustavo (directores) (2015). *El bienestar en brechas. Las políticas sociales en la Argentina de la postconvertibilidad.* Buenos Aires, Editorial Biblos: Colección Derechos Sociales y Políticas Públicas.

Laura Pautassi. Doctora de la Universidad de Buenos Aires, Área Derecho Social. Investigadora independiente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales, Ambrosio L. Gioja, Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires, Argentina. Directora del Grupo de Trabajo Interdisciplinario "Derechos Sociales y Políticas Públicas" y del Proyecto Interdisciplinario de Investigación UBACYT 2014 – 2017 "Brechas de bienestar y marginación social en Argentina" y (www.dspp.com.ar). Experta Independiente, del Grupo de Trabajo para el análisis de los informes nacionales previstos en el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador". Email: laurapautassi@derecho.uba.ar

Fecha de Recepción: 16/08/2016

Fecha de Aceptación: 08/09/2016



Anexo Gráfico 1

