

MONITOREO DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN DESDE LOS INDICADORES DE DERECHOS HUMANOS

Laura Pautassi

1 Introducción

La primera década del nuevo siglo ha sido profusa en los avances en torno a instrumentos que permitan constatar el grado de cumplimiento de los Estados en materia de derechos humanos. Si bien existe consenso en considerar que la “plena realización de un derecho humano” existe en la medida que se encuentren disponibles los mecanismos efectivos, sean administrativos, judiciales, cuasi-judiciales para que cada persona pueda exigir el respeto, protección y efectividad de un derecho, se trate de un derecho civil, político (DCP) o un derecho económico, social y cultural (DESC), el punto en debate se encuentra en cómo contabilizar el cumplimiento o el eventual retroceso. Concordantemente, la plena realización de los derechos se vincula entonces con el cumplimiento de obligaciones negativas y positivas por parte de los Estados, en donde la determinación de las segundas abre un punto en tensión, especialmente para acordar bajo qué parámetro se va a determinar el alcance del cumplimiento de las obligaciones de hacer para lograr el estadio de plena realización. Y es allí donde la definición de estándares de interpretación del alcance de cada derecho, a partir de los cuales se podrán determinar los niveles de cumplimiento de dichas obligaciones, habilitan a su vez, la elaboración de indicadores de medición de la actuación estatal.

Los estándares, al ser declaraciones fundamentales sobre el resultado deseado –a partir del proceso de interpretación que se hace de un tratado de derechos humanos o de la constitución de un país- no están diseñados para ser verificados directamente (ABRAMOVICH, 2007). La definición de cada estándar incluye las condiciones necesarias para aplicar las obligaciones contenidas en el derecho, para lo cual la utilización de indicadores es una herramienta indispensable ya que refleja empíricamente el estado de cumplimiento de dichas obligaciones. En otros términos,

Ver las notas del texto a partir de la página 75.

los indicadores de derechos humanos constituyen un instrumento de medición –de tipo cuantitativo y también cualitativo– que refleja los esfuerzos realizados por el Estado para satisfacer derechos humanos.

El aporte conceptual y metodológico que implica definir indicadores en materia de derechos humanos parte por identificar dimensiones de los distintos derechos humanos que se traducen a su vez en categorías y variables aptas para ser observadas. Sin embargo, al tratarse de derechos humanos se presentan ciertas complejidades, las que son más visibles en materia de DESC debido a que incluyen obligaciones de acción con metas y resultados a alcanzar. Esta particularidad los diferencia de los indicadores sociales, ya que estos identifican –y cuantifican– un fenómeno en sí mismo y sobre ello establecen escalas, comportamientos, índices y variables del fenómeno, con algunas interrelaciones entre las áreas que consideran (educación, salud, trabajo, bienestar), mientras que los indicadores de derechos humanos conceptualmente parten del principio de interdependencia, indivisibilidad y universalidad de los derechos humanos¹ por lo que no solo cuantifican, sino también cualifican la conducta de los Estados y establecen interrelaciones en los avances en la satisfacción de los DESC en relación con los derechos civiles y políticos. La característica de los tres tipos de derechos es la integralidad, lo cual abarca la responsabilidad estatal en las tres áreas del Estado: ejecutiva, legislativa y judicial. Esta diferencia entre indicadores socioeconómicos e indicadores de derechos humanos se aplica a su vez, a los instrumentos de medición: los primeros miden el grado de desarrollo alcanzado, en cambio los segundos miden si se ha alcanzado efectivamente el progreso.

A la luz de las obligaciones que han contraído los Estados en materia de DESC, no solo en relación con el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y su Protocolo Facultativo, sino también en relación con el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador” (PSS), y en otros instrumentos de derechos humanos, se vuelve una necesidad disponer de formas de valorar la conducta estatal. En rigor, la definición y utilización de indicadores no es sólo una herramienta útil sino que se constituye en una obligación insoslayable, precisamente si se busca lograr una adecuada supervisión y monitoreo del cumplimiento de las obligaciones establecidas en los instrumentos ratificados por los Estados.

Lo señalado a modo de introducción se vincula además con una condición fundamental para la utilización de indicadores como metodología para la supervisión del cumplimiento de derechos humanos, que es precisamente la producción de información. Y esta disponibilidad de información, que incluye el estándar de producción y difusión de la información pública, requiere a su vez, de esfuerzos de los Estados por generar las fuentes que van a permitir construir los indicadores, ya que forman parte de una obligación de informar que tiene el Estado, tanto a requerimiento de sus ciudadanos y ciudadanas, como ante los órganos internacionales competentes para evaluar informes periódicos. Es decir, se constituye en una obligación positiva del Estado, la que va a ser analizada a su vez como una categoría transversal de cumplimiento de derechos. Sin embargo, si

bien se reconocen avances importantísimos para desarrollar sistemas estadísticos, como también el desarrollo de otras fuentes de información públicas, aún el déficit es significativo en la mayoría de los países de América Latina.

Tal como se presenta a lo largo del artículo, la producción y acceso a la información se enmarca de manera más general en el proceso de elaboración y utilización de indicadores en materia de derechos humanos. Además ésta obligación ha sido incluida en un reciente mecanismo conformado en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH), correspondiente a las obligaciones de los Estados de presentar informes, por exigencia del artículo 19 del Protocolo de San Salvador, sobre las medidas adoptadas para garantizar el respeto de los DESC. Me refiero concretamente a los indicadores que fueron aprobados para la medición de las obligaciones previstas en dicho instrumento, y que se dirigen a evaluar el grado de cumplimiento de un primer agrupamiento de derechos (derecho a la salud, a la seguridad social; a la educación) (ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, 2011).

Dada la importancia que el Protocolo de San Salvador tiene, en tanto es el principal instrumento de derechos sociales en el Sistema Interamericano, se analiza a continuación el tipo de definición de indicadores adoptado para medir los derechos contemplados, las categorías y principios transversales incorporadas en dicho sistema de indicadores, que es la forma de monitoreo del cumplimiento de las obligaciones estatales. Es en este contexto, que el estándar de producción y acceso a la información ocupa un lugar central que será analizado y destacado a lo largo del artículo, para finalmente sugerir algunas líneas de acción en materia de garantías en torno al derecho al acceso a la información pública.

2 Los DESC y las claves para su medición

La definición de indicadores en derechos humanos, especialmente en materia de DESC se fundamenta –y justifica– en diversas razones, tanto de carácter conceptual como empírico. En primer lugar, y directamente vinculado con la propia definición de los DESC, tanto en el texto del PIDESC con las interpretaciones adoptadas por el órgano internacional de monitoreo, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC)² como también en el Protocolo de San Salvador, con su órgano de monitoreo regional que es el Grupo de Trabajo para el análisis de los informes nacionales previstos en el PSS (GT).

Así, en ambos casos se establece que los Estados se comprometen a adoptar medidas necesarias, para dar cumplimiento al contenido de los derechos hasta el “máximo de recursos disponibles y tomando en cuenta su grado de desarrollo a fin de lograr progresivamente, y de conformidad con la legislación interna, la plena efectividad de los derechos [...]” (COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, 1999, art. 1³). Es decir, se establece la necesidad de medición, bajo una premisa insoslayable que la satisfacción de los DESC solo se alcanza en el largo plazo, ya que para poder medir la obligación de progresividad y la prohibición de no regresividad, es necesario medir el alcance del derecho (por ejemplo la cobertura del sector educación) pero comparando con niveles anteriores de cobertura y con

niveles posteriores, y con resultados (siguiendo con el ejemplo, el porcentaje de escolarización y de finalización de la educación primaria desagregado por sexo, etnia y zona geográfica; la tasa de analfabetismo de la población mayor de 15 años de edad, por sexo, etnia, grupos de edad, área geográfica).

De allí que los indicadores que se definan deben ser aptos para poder captar este proceso dinámico, que presupone disponer de elementos que permitan medir si eventualmente hubo un avance o si se retrocedió en relación con una situación o ejercicio de derechos ya dado.

En el caso del Protocolo de San Salvador, que entró en vigor recién el 16 de noviembre de 1999,⁴ éste incorporó una lista de DESC en la estructura regional de derechos humanos, al mismo tiempo que habilitó dos mecanismos de supervisión de cumplimiento: estableció un sistema de peticiones individuales para presuntas violaciones a los derechos de libertad sindical (artículo 8.1) y educación (artículo 13); y estableció un segundo mecanismo consistente en un sistema de informes periódicos a cargo de los Estados respecto de las medidas progresivas que hayan adoptado para asegurar el debido respeto de los derechos establecidos por éste (artículo 19 PSS).

Sin embargo, el lento proceso desde la sanción del Protocolo a la posterior entrada en vigor, no logró darle el impulso necesario para poder iniciar el monitoreo correspondiente, ya que recién en el año 2005, la Asamblea General de la OEA aprobó las “Normas para la confección de los informes periódicos previstos en el Protocolo de San Salvador” (ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, 2005). Dichas normas fijaron como herramienta para la verificación del cumplimiento de las obligaciones contenidas en el PSS la presentación de informes de cada Estado Parte que incluyeran un sistema de indicadores de progreso. Sin embargo, la Asamblea General condicionó el inicio del mecanismo de informes hasta tanto se discutiera y acordara la composición del Grupo de Trabajo para analizar los respectivos informes periódicos (en adelante GT) estableciendo también como condición, que se aprobara por ese mismo órgano cuáles iban a ser los indicadores de progreso sobre los que los Estados Partes deberían informar. Consecuentemente y para tal fin, otorgó mandato a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) para que propusiera indicadores para evaluar los informes de los Estados.

En el año 2007, la CIDH presentó el documento “Lineamientos para la elaboración de Indicadores de Progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales” (COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, 2008) donde, de manera novedosa en relación con otros mecanismos de supervisión internacional que adoptan indicadores (NACIONES UNIDAS, 2008 y 2006), la propuesta conjuga indicadores de progreso con señales de progreso cualitativas, con categorías transversales a todos los derechos, y los aplica a dos derechos: seguridad social y salud. Al mismo tiempo, partiendo de un enfoque de derechos humanos, establece un puente entre los compromisos adoptados por los Estados en los instrumentos de derechos humanos y las políticas públicas internas, lo cual motivó una buena recepción por parte de distintos actores del campo de los derechos humanos, sectores académicos y organismos especializados y se constituyó en el principal antecedente regional de indicadores de progreso.⁵

En paralelo, la integración del Grupo se fue completando con la designación de sus miembros titulares, y en mayo de 2010 la Asamblea General consideró que estaba operativo y le encargó la elaboración de una nueva propuesta de indicadores de progreso, en base a las Normas (ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, 2005) y del documento de la CIDH (2008). La primera opción realizada por el GT fue dividir en dos agrupamientos a los distintos derechos incluidos en el Protocolo: i) un primer agrupamiento incluye el derecho a la salud (artículo 10, PSS), seguridad social (artículo 9, PSS) y educación (artículo 13, PSS), para los cuales definió indicadores desarrollados en un primer documento, reservando para un momento posterior, un segundo agrupamiento integrado por el derecho al trabajo y derechos sindicales (artículo 6; 7 y 8, PSS); derecho a la alimentación adecuada (artículo 12, PSS), derecho al medio ambiente sano (artículo 11, PSS) y derecho a los beneficios de la cultura (artículo 14, PSS).⁶ El GT estableció a su vez, que cada agrupamiento 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). De este modo, el GT ofrece a los Estados un proceso de definición de indicadores paulatino pero comprensivo de la totalidad de las obligaciones contenidas en el instrumento, y habilitando el diálogo y la participación con los diversos actores tanto estatales, sociales, organizacionales y los ciudadanos en general.

En concordancia, el grupo elaboró un primer Documento que elevó a período de consulta abierto -que se extendió aproximadamente por seis meses- para que los Estados, la sociedad civil, diversos organismos especializados de Naciones Unidas, universidades, organizaciones sociales, sindicales, de mujeres, pueblos originarios, afrodescendientes, académicos y demás interesados pudieran enviar sus comentarios. Tras un número importante de comentarios y adhesiones enviadas, el GT incorporó gran parte de las sugerencias y contribuciones y elaboró el documento definitivo: "Indicadores de progreso para medición de derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador" (ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, 2011) que fue remitido, en diciembre de 2011, para la aprobación definitiva a la Asamblea General. La resolución aprobatoria del Documento fue presentada por la Argentina, con el co-patrocinio de la República del Perú y elevada a la aprobación definitiva en la Asamblea General de la OEA en su XLII período de sesiones ordinarias celebrada en Cochabamba, Bolivia en junio de 2012 (ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, 2012). Allí los Estados de la región adoptaron el documento y se comprometieron a presentar el primer informe de país, en junio de 2014.

Cabe destacar la trascendental importancia de este hecho, en que el pleno de Estados haya aprobado el sistema de indicadores de progreso y en el que se ha dado operatividad al artículo 19 del Protocolo. Se deja inaugurado de este modo, un nuevo mecanismo con importantes potencialidades, tanto para los Estados como para la sociedad civil, que de manera mancomunada puedan avanzar en medir el progreso en el cumplimiento de los DESC en el sistema interamericano, pero que no se detiene en la medición, sino que interpela y motiva una revisión de las formas

de implementación de políticas públicas en todos los ámbitos de producción estatal, y en donde, tal como se analiza a continuación, el acceso a la información es una categoría central para promover el buen desempeño del sistema de monitoreo, como también de rendición de cuentas (*accountability*).

Por otra parte, estamos frente a un campo en construcción, pues tal como se ha señalado, si bien existen valiosos antecedentes de sistemas de indicadores que se van afianzando en el sistema universal de derechos humanos, en la Unión Europea (HOHNERLEIN, 2010), y en el ámbito Interamericano, el desafío consiste en potenciar esos sistemas de medición, precisarlos, e incorporar nuevos instrumentos para medir la implementación de derechos.

Al mismo tiempo, se establece que los informes deben ser elaborados en base a un diálogo participativo con los diversos actores de la sociedad civil (regla de participación) y de manera complementaria de modo de no reiterar los informes elaborados para otros mecanismos de protección de derechos humanos (regla de complementariedad). Por su parte, la información acerca de los indicadores, derechos e informes deben ser de amplio acceso público y se presumirá la publicidad de la información sobre los derechos (regla de publicidad) y con información pertinente y concreta, de modo de evitar generalizaciones y la confusión con indicadores de progreso o desarrollo económico. Estas reglas se refuerzan bajo la premisa del respeto de la libertad de escoger soberanamente por parte de los Estados, los medios y políticas para cumplir las obligaciones contenidas en el Pacto (margen de apreciación).

3 Indicadores y señales de progreso cualitativas: nuevas claves de interpretación

Un primer aspecto a destacar es que la medición de la implementación de derechos implica un *proceso*, que se inicia 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 (PAUTASSI, 2010). 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,⁷ quienes reclaman canales y mecanismos participativos, solicitando metodologías para poder efectivizar el control ciudadano del accionar de los Estados (CECCHINI, 2010). En otros casos, la fijación de indicadores se produce como resultado de una sentencia judicial, como la dictada por la Corte Constitucional de Colombia que verificando que el Gobierno no había proporcionado suficientes recursos, ni generado políticas públicas acordes para defender los derechos de las personas bajo desplazamiento forzado, le ordenó que presentase información detallada sobre las políticas desarrolladas para este colectivo en condiciones de vulnerabilidad, incluido el derechos a la alimentación, a la salud, a la educación, a la libertad y a la seguridad (UPRIMNY; SANCHEZ, 2010). El máximo Tribunal solicitó que se definan indicadores comparables que permitan verificar el grado de cumplimiento y que además sirvan para garantizar una cultura de rendición de cuentas.

En rigor, los indicadores constituyen un medio útil para articular y dar curso a las demandas y reclamos ante los garantes de derechos pero al mismo tiempo para formular políticas y programas públicos que permitan la realización efectiva de los derechos humanos (NACIONES UNIDAS, 2012). En ese sentido, el objetivo de los indicadores es precisamente fortalecer procesos al interior de los Estados de modo de superar la idea de mero informe de actuación, para que se convierta en una metodología útil para el diseño y evaluación permanente de las políticas públicas, buscando asegurar el cumplimiento del conjunto de los DESC. El sistema recientemente desarrollado en el SIDH no promueve la comparación entre los Estados como tampoco aspira a establecer ranking de cumplimiento sino que evalúa cada proceso nacional en sí mismo.

Por lo tanto, el desafío y a su vez la potencialidad del sistema de indicadores, es que no representa una mera formalidad en torno al cumplimiento de compromisos internacionales, sino que es una herramienta de enorme utilidad para la implementación de un enfoque de derechos humanos, el que ya está instalado en la región -al menos retóricamente- tanto a nivel de las políticas públicas internas como también en materia de cumplimiento efectivo de los derechos sociales (ABRAMOVICH, 2006). También es necesario que los Estados presenten ciertas garantías de iniciar un diálogo político con las organizaciones de la sociedad civil en el marco de este proceso. Es decir, que muestren cuáles son los canales que van a adoptar; y a partir de allí qué indicadores dan cuenta del inicio de dicho diálogo y su consiguiente desarrollo. Del mismo modo, cuál será la amplia publicidad que cada Estado ratificante del Protocolo va a dar al procedimiento de definición y cálculo de indicadores.

Los indicadores son parámetros o unidades de medida de tipo cuantitativo que pueden lograrse y verificarse en relación con un criterio, que en este caso, el criterio se define en relación a lo normado en el Protocolo de San Salvador. A diferencia de los indicadores utilizados en las ciencias sociales, los indicadores de medición de derechos humanos, son medidas posibles para evaluar y cuantificar el grado de cumplimiento de aquellas obligaciones definidas por las normas y los estándares que surgen de la interpretación autorizada de dichas normas (ABRAMOVICH, 2007). Precisamente los indicadores de derechos responden al contenido normativo de los mismos y a las obligaciones correlativas de los Estados que se derivan de las normas del derecho internacional de los derechos humanos.

A su vez, los órganos de interpretación autorizados de los Pactos, en este caso el Grupo de Trabajo del PSS, define los indicadores a partir de la interpretación de las obligaciones contenidas en el Protocolo. Pero no exclusivamente, sino que también se basa en estándares que ya han sido fijados por otros órganos, como el Comité del PIDESC, en tanto constituyen una referencia insoslayable en el camino de interpretación -y precisión- del alcance de las obligaciones contenidas en cada uno de los DESC.

La oportunidad y el desafío consisten precisamente en cómo el *corpus* de derechos humanos permite construir unidades de medida -cuantitativa y cualitativa- que sean aptas para evaluar la satisfacción de derechos sociales. La consabida tentación es recurrir a los indicadores de desarrollo socioeconómico ya existentes, que son

sumamente útiles para medir el contexto de desenvolvimiento del Estado, pero no alcanzan para medir el cumplimiento de derechos. A su vez, muchos de los países de la región presentan importantes déficit en la producción de información estadística, tanto en términos de infraestructura, dotación de personal técnico capacitado, como en conocimiento en derechos humanos que entre otras razones, impide disponer de información para medir un conjunto amplio de obligaciones estatales, lo cual suma una complejidad adicional a un sistema de por sí complejo.

De allí que el Estado debe tener una decisión firme sobre la importancia de promover un proceso de incorporación del enfoque de derechos humanos en la producción de la información estadística, como también de información cualitativa y de cualquier otra información reconocida por los mecanismos de validación establecidos. Es la manera que los indicadores puedan operacionalizar el contenido de los DESC. Claro está que no existe una única fórmula sencilla para reflejar esas normas y principios transversales de manera explícita en la selección de indicadores (NACIONES UNIDAS, 2012).

A continuación, se analiza de manera esquemática, los indicadores y señales de progreso propuestas por el GT del PSS para medir el cumplimiento progresivo de los derechos a la salud, seguridad social y educación.

3.1 Indicadores de progreso: más allá de la progresividad

Para cada derecho establecido en cada uno de los agrupamientos en que se han dividido los derechos contemplados en el Protocolo, el GT propone a los Estados que ordenen la información requerida sobre la base de un modelo compuesto por indicadores cuantitativos establecido en función de tres tipos de indicadores: *estructurales, de proceso y de resultados*, a los que se les suman las señales de progreso cualitativas.⁸ Estas últimas, son parámetros o unidades de medida de tipo cualitativo, que pueden lograrse y verificarse en relación con un criterio. Su característica distintiva es que captan la definición de la situación que efectúa el propio actor social y el significado que éste le da al fenómeno evaluado. Las señales de progreso, por lo tanto, resultan claves para poder interpretar los hechos. Precisamente, su propósito es reflejar el avance hasta el alcance deseado (objetivo) y realizar un seguimiento de los logros que contribuyen a obtener el objetivo deseado (EARL; CARDEN; SMUTYLO, 2002), sin agotarse en una categoría preestablecida, como tampoco de una escala de medición ya dada (estadística). Además permiten la participación de los destinatarios de las políticas estatales y sujetos portadores de derechos, incorporando una nueva forma de garantía de participación ciudadana. De la conjunción de ambos –indicadores y señales de progreso– se podrá establecer el grado de efectivación de cada derecho.

Los indicadores *estructurales* identifican qué medidas dispone el Estado para implementar los derechos del Protocolo, esto es, relevan información para evaluar cómo se organiza el aparato institucional y el sistema legal del Estado para cumplir las obligaciones del Protocolo. También consideran si existen o se han adoptado medidas, normas jurídicas, programas o políticas, o se han creado agencias públicas destinadas a implementar esos derechos.

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

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

A su vez, el GT (ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, 2011) propone organizar a los indicadores bajo tres categorías conceptuales:

- a. **recepción del derecho:** en el sistema jurídico y las garantías establecidas en los Estados;
- b. **contexto financiero y compromiso presupuestario:** que alude a la disponibilidad efectiva de recursos del Estado para ejecutar el gasto público social, y de qué manera se distribuye;
- c. **capacidades estatales o institucionales:** que describen los aspectos técnicos instrumentales y de distribución de recursos al interior del aparato estatal (capacidades administrativas, técnicas, políticas e institucionales). Es decir, implica analizar bajo qué parámetros el Estado, a través de sus diversos poderes –locales y regionales– resuelven el conjunto de cuestiones socialmente problematizadas. Adoptar las capacidades estatales como categoría implica analizar las reglas de juego en el interior del aparato estatal, las relaciones interinstitucionales, los compromisos financieros, la división de tareas y del recurso humano que tiene que llevar adelante las tareas definidas. La efectivización de los derechos sociales depende entre otros aspectos, de la capacidad de los organismos institucionales (judiciales, ministerio público, agencias administrativas, del poder ejecutivo y órganos legislativos) para proveer bienes, servicios y regulaciones necesarias. Esta categoría es central en tanto solo se logra realizar derechos a partir de la acción conjunta del entramado institucional estatal, en el cual las distintas agencias públicas realizan su aporte para alcanzar el resultado esperado (ALONSO, 2007).

Estas categorías se complementan a su vez con ejes transversales de temas comunes a todos los derechos del Protocolo, que buscan identificar si están dadas las condiciones para acceder efectivamente a los derechos sociales en cada uno de los Estados a través del libre juego de las instituciones y los procesos democráticos

y deliberativos. Un eje transversal también puede abordarse como un “derecho de procedimiento” que se vincula con la realización de determinado “derecho sustantivo” y concordantemente se define en vinculación con ese derecho (NACIONES UNIDAS, 2012). A modo de ejemplo, la implementación del acceso a la información en el contexto del derecho a la salud, como derecho sustantivo, puede medirse utilizando un indicador como “porcentaje de efectores de salud con protocolos de confidencialidad de la información sobre su salud” (indicador de proceso), o en relación con el derecho a la educación, un indicador transversal en relación con el acceso a la información sería: “mecanismos establecidos para la difusión y acceso a las bases de datos y estadísticas educativas” (ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, 2011).

Los ejes transversales definidos para los informes nacionales de cumplimiento de las obligaciones del Protocolo de San Salvador, son tres:

- i. **Igualdad y no discriminación:** constituye una obligación de “efecto inmediato” derivada de los DESC por la cual los Estados están obligados a garantizar que todas las acciones se ejercerán en condiciones de igualdad y sin discriminación, y que además harán todo lo posible para impedir las diferencias de trato basadas en factores expresamente prohibidos en el PSS.
- ii. **Acceso a la justicia:** entendido en un sentido amplio, que incluye el examen sobre la posibilidad legal y fáctica de acceso a mecanismos de reclamo y protección de tipo administrativo y judicial. Implica verificar si el Estado ha arbitrado los medios y mecanismos suficientes y adecuados para que las personas puedan interponer quejas, denuncias, reclamos administrativos y la interposición de demandas judiciales, al mismo tiempo debe garantizar que se arbitren los medios para el seguimiento del proceso hasta la ejecución e implementación de la sentencia.
- iii. **Acceso a la información, y participación política:** entendida como herramienta clave para la participación ciudadana y de resguardo democrático, como también para las instancias de rendición de cuentas (la responsabilidad horizontal y vertical o *accountability*) en las políticas públicas que implementan derechos consagrados en el Protocolo. Se trata de la obligación estatal de producir, bajo criterios validados internacionalmente, información de calidad y en cantidad suficiente y garantizar la publicidad y el acceso libre a toda persona que lo requiera.

Estas categorías y temas transversales se van a incorporar en una matriz o conjunto de tablas que incluyen indicadores de progreso específicos a cada derecho, y que han sido elaborados por el GT del PSS. De acuerdo con la resolución que aprueba el instrumento de indicadores del primer agrupamiento de derechos por la Asamblea General de la OEA, los indicadores se aprueban “[...] en el entendido de que se trata de pautas y criterios a los Estados Parte, los cuales estarán en condiciones de adecuarlos a las fuentes de información a su disposición para cumplir con lo dispuesto en el Protocolo” (ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, 2012, consid. 2).

Del mismo modo, se dispuso que el primer informe lo presentarán los Estados a dos años de aprobado el citado documento previsto para su cumplimiento en el mes de junio de 2014. Luego de noventa días de recibido el informe del Estado Parte, el GT remitirá sus observaciones y recomendaciones a dicho Estado (conclusiones preliminares), posteriormente el respectivo Estado podrá efectuar comentarios a dichas conclusiones preliminares y se fijará posteriormente la fecha para la sesión pública entre el representante del Estado y los expertos del GT. La sociedad civil y los organismos especializados podrán remitir información al GT y participar de las sesiones públicas que el grupo convoque. Con posterioridad, y dentro de noventa días subsiguientes a la sesión con el Estado parte, el GT remitirá las conclusiones finales, las que serán adoptadas por consenso y notificará al Estado parte mediante una comunicación escrita (ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS; 2011).

Hasta aquí lo pautado en el Documento de Indicadores del GT. Pero para iniciar el proceso que se ha descrito a lo largo de este artículo, es necesario comenzar, de manera inmediata, a fortalecer la capacidad de los Estados para producir información y difundirla.

4 La transversalidad del acceso a la información

Tal como he destacado, una de las características virtuosas de la definición de un sistema de indicadores en el SIDH es la interrelación prevista entre los instrumentos de medición de implementación de derechos humanos y las políticas públicas estatales. La definición de categorías institucionales apunta precisamente a desentrañar los posibles nudos críticos que pueden eventualmente impedir el avance progresivo en la implementación de los DESC, lo que sitúa la mirada ya no solo en la voluntad política de los gobiernos, sino que examina asimismo si están dadas las condiciones efectivas para poder implementar un plan de desarrollo respetuoso del conjunto de derechos humanos.

En todo momento se busca establecer relaciones entre los estándares establecidos en el Protocolo, pero también en otros instrumentos de derechos humanos, con las relaciones interinstitucionales existentes al interior del Estado, la capacidad financiera y los compromisos presupuestarios efectivos así como la disponibilidad de recursos humanos para llevar adelante el proceso de incorporación del enfoque de derechos que permita la satisfacción de cada derecho social incluido en el Protocolo. Por ejemplo, un indicador estructural de capacidad estatal es la existencia de medidas y acciones en las políticas sociales para erradicar el clientelismo político, que a la vez es considerado, no solo como un indicador de corrupción estatal y falta de transparencia, sino además, es violatorio del principio de igualdad y no discriminación. Por su parte, un indicador de proceso de capacidad estatal, es la cantidad de denuncias recibidas y resueltas por corrupción en materia de acceso a programas y planes sociales. En otros términos: los indicadores refieren a los estándares y éstos a las normas del Protocolo los que puestos en movimiento remiten a cuánto se ha avanzado –o eventualmente retrocedido- para satisfacer derechos.⁹

Concordantemente, es indispensable contar y disponer de información adecuada, accesible, de calidad y en cantidad suficientes de modo que brinde

elementos indispensables para la evaluación y posterior monitoreo de cumplimiento de obligaciones estatales.¹⁰ Pero claro está, no solo para monitoreo sino también para la elaboración y diseño de políticas públicas es necesario disponer de datos y evidencia empírica, ya que constituyen un insumo central para el inicio del diseño de cualquier política. En otros términos, es imposible pensar en formular una política sin el acceso a información de calidad y de manera suficiente, ya que sin datos empíricos no se puede conocer fehacientemente sobre cuál situación o campo de intervención busca actuar la futura política.

Pero además de la etapa diagnóstica previa a la formulación de una política, la información es fundamental para todo el proceso de implementación y para la evaluación o medición de impacto y de progreso. Este proceso de evaluación puede ser desarrollado en forma técnica, aplicando las variadas herramientas metodológicas desarrolladas para medir impacto de las políticas públicas (evaluación *ex ante*, *ex post*; de resultado, entre otras) dando respuesta a las demandas y reclamos vinculados con la verificación de los resultados de las políticas públicas, en el marco de los procesos de monitoreo y vigilancia ciudadana, transparencia y control por parte de la sociedad civil.¹¹ Asimismo es importante vincular el deber de producción de información con las demandas sociales de rendición de cuentas y todo reclamo legítimo sobre los resultados de las políticas, trascendiendo los promedios, los índices y requiriendo niveles de desagregación poblacional, territorial, de género, étnica, que arrojen luz sobre los resultados de las políticas públicas (PAUTASSI, 2010).

Concordantemente los países de la región han realizado esfuerzos para desarrollar sus sistemas estadísticos, con diverso y heterogéneo grado de desarrollo, algunos más integrados que otros, algunos con disponibilidad de indicadores de género, otros con datos que permiten captar condiciones de vida de los pueblos indígenas o de la población afrodescendiente, disponiéndose en menor medida de información de tipo cualitativa. Sin embargo, resulta interesante señalar que paulatinamente los Estados han ido incorporando algunos mecanismos de recolección y uso de información de carácter cualitativo, particularmente estudios de percepción ciudadana, estudios de satisfacción en el uso de servicios sociales, entre otros (CECCHINI, 2010).

En rigor, y desde una perspectiva de los derechos económicos, sociales y culturales, el derecho a la información ha sido consagrado tanto en la Convención Americana sobre Derechos Humanos - CADH (ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, 1978, art. 13), como en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (NACIONES UNIDAS, 1966, art. 19) y en la Declaración Universal de Derechos Humanos (NACIONES UNIDAS, 1948, art. 19). Además el acceso y la producción de información conforma un estándar que da cuenta de los compromisos asumidos por los Estados en materia de desempeño y cumplimiento de las obligaciones concernientes a cada derecho.

Por imperio del principio de interdependencia de los derechos humanos, y en tanto la libertad de expresión configura un presupuesto esencial de toda democracia, el conocimiento y la difusión de los asuntos de interés público es esencial para que la ciudadanía tenga efectivamente la capacidad de conocer todo lo concerniente al manejo de los asuntos públicos. Así lo ha manifestado la Corte Interamericana de

Derechos Humanos que ha adoptado la protección y promoción de un concepto amplio de la libertad de expresión, sosteniendo que es una piedra angular de la existencia misma de una sociedad democrática. Es, en fin, condición para que la comunidad a la hora de ejercer sus opciones esté suficientemente informada y resulta indispensable para la formación de la opinión pública.¹²

La extensión del derecho a la información supone la existencia de dos aspectos complementarios e interdependientes: i) el derecho a expresarse libremente y, de este modo, a brindar información y, ii) el derecho a ser informado, esto es, tanto la libertad de expresar ideas como la de ser receptor de ellas. El derecho a la información, en tanto derecho fundamental, no se encuentra limitado a la protección del emisor del mensaje, sino que con la misma fuerza también protege el derecho a recibir la información. Sólo a partir de una protección integral de los dos aspectos del fenómeno de la comunicación, puede garantizarse la vigencia del derecho y el funcionamiento regular de un sistema democrático.

A su vez, el derecho a recibir información puede ser ejercido por las ciudadanas y los ciudadanos en dos formas: a) asumiendo una conducta activa, buscando información, investigando, procurando el acceso a las fuentes de información públicas o privadas; o b) constituyéndose como sujeto pasivo, con derecho a recibir información de quienes informan u opinan, eligiendo libremente los datos e ideas que le interesen.

Por su parte, la Relatoría para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, establece que el artículo 13 de la Convención Americana sirve como parámetro al que deberían ajustarse las leyes sobre acceso a la información de los países de la región. Allí se establece que el derecho de acceso debe ser garantizado por los Estados, sin posibilidad de restringirlo, salvo por razones excepcionales que serán examinados bajo un criterio estricto de verificación. En rigor, la regla es la publicidad de la información pública, y la confidencialidad es la excepción de interpretación estricta. Pero la interpretación va más allá y asume que el Estado no está sólo obligado a respetar el derecho permitiendo el acceso a archivos y bases de datos, sino que tiene una obligación positiva, de producir información en ciertas circunstancias, como en aquellas situaciones donde la obligación de producción de información se vincula con el ejercicio de derechos de personas históricamente discriminados o excluidos, o para poder combatir eficazmente las causas de las violaciones de derechos. Así lo determina, por ejemplo, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer - Belém do Pará (COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, 1995) al establecer la obligación del Estado de “garantizar la investigación y recopilación de estadística y demás información pertinente sobre las causas, consecuencias y frecuencia de la violencia contra la mujer, con el fin de evaluar la eficacia de las medidas para prevenir, sancionar y eliminar la violencia contra la mujer y de formular y aplicar cambios que sean necesarios” (artículo 8 inc. h). Claramente se trata de una obligación de producción de información clara y exigible como derecho.

La CIDH ha señalado además que la obligación de los Estados de fijar regímenes legales que aseguren el ejercicio del derecho a la información debe

cumplir ciertos estándares de contenido mínimo, a saber: i) siempre se debe partir del principio de la máxima apertura de la información, ii) la presunción de publicidad respecto a reuniones y documentos claves, iii) definiciones amplias sobre el tipo de información que se encuentra accesible, plazos cortos y costos razonables, iv) revisión independiente de los rechazos de las solicitudes de información y como contratara, v) sanciones por incumplimiento y deber de proporcionar la información solicitada, vi) establecer un procedimiento adecuado para fijar las excepciones al acceso.¹³

Concordantemente, el derecho a la información se aplica a la producción y difusión de estadísticas oficiales, ya se trate de aquellas producidas con registros administrativos disponibles o con herramientas estadísticas más complejas, pero en todo caso la centralidad de las estadísticas y otras bases de datos es fundamental para garantizar este derecho (NACIONES UNIDAS, 2012). Los Principios fundamentales de las estadísticas oficiales adoptados por la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas en 1994 destacaron la obligación de los sistemas estadísticos oficiales de satisfacer el derecho de cada persona a la información, obligación que aplica a los organismos públicos que deben divulgar información de interés público y especializada, al tiempo que las ciudadanas y ciudadanos tienen el correspondiente derecho a solicitar esa información. A su vez, el principio número tres establece que las estadísticas oficiales también han de facilitar una interpretación correcta de los datos y presentar la información conforme a normas científicas sobre las fuentes, los métodos y los procedimientos desarrollados (NACIONES UNIDAS, 2012).

Debido a la importancia que tiene para el funcionamiento institucional de un país el hecho de que la ciudadanía se encuentre debidamente informada, en calidad, cantidad y disponibilidad suficientes, el derecho a la información garantiza de un modo firme el derecho de una persona a recibir los mensajes que un tercero desea transmitirle, que deriva a su vez en la prohibición para el Estado y terceras personas de interferir indebidamente en esa comunicación, como el derecho de obtener la información que resulta necesaria para poder evaluar el desempeño de las autoridades y el cumplimiento de metas nacionales. Por lo mismo, la facultad de conocer la información contenida en archivos, estadísticas o registros en manos del Estado por parte de cualquier ciudadana o ciudadano da cuenta de la extensión de su derecho de participación en los asuntos de gobierno.

La consideración del acceso a la información no ha sido indiferente al Comité del PIDESC, que a partir de sus observaciones ha ido precisando la obligación de los Estados de realizar una vigilancia efectiva o supervisión sobre el grado de efectividad de los DESC en directa vinculación con el derecho a la información. De este modo, ha señalado que la producción de información es un presupuesto para esa vigilancia y ha impuesto a los Estados el deber de relevar información y garantizar el acceso a ella en diversas materias. Finalmente ha determinado la obligación de formular un plan de acción o una estrategia para avanzar en el grado de realización de los derechos. Las obligaciones de vigilancia, reunión de información y preparación de un plan de acción para la implementación progresiva son extensibles, como medidas inmediatas, a todos los derechos consagrados en el Pacto.¹⁴ Por ende, la limitación de recursos aquí no puede operar como excusa para el incumplimiento, lo que da

cuenta nuevamente de la importancia de los estándares en materia de derechos sociales para avanzar en la exigibilidad de derechos.

En los últimos años, se ha avanzado además en la conformación de observatorios para la difusión de información temática vinculada a los reclamos de la sociedad civil,¹⁵ o producidos por los organismos especializados de Naciones Unidas.¹⁶ Estos observatorios se concentran en temas vinculados con género, pobreza, medio ambiente, derechos del niño, sentencias judiciales, entre otros, y cumplen una importante función de articular las demandas de acceso a la información con actividades de contralor y verificación de cumplimiento de las obligaciones estatales.¹⁷

En síntesis, y a los efectos de la medición que promueve el sistema de indicadores previstos en el Protocolo de San Salvador, por cada derecho le será requerido al Estado que informe, siempre de manera transversal, cómo garantiza el acceso a la información al mismo tiempo que de cuenta de cómo avanza progresivamente en desarrollar y disponer de fuentes de información. Así, en materia de salud, el indicador estructural previsto será por ejemplo las características, cobertura (territorial y temática), presupuesto y jurisdicción del sistema estadístico en materia de salud, solicitando a los Estados que informen a su vez sobre la frecuencia y formas de actualización de la información. En el caso de los indicadores de proceso, se le solicitará a los Estados que informen sobre la cobertura de acciones o campañas de información y programas de difusión sobre los efectos del consumo de alcohol, tabaco y otras drogas. Finalmente como indicador de resultado, el Estado deberá calcular el porcentaje de niños nacidos con malformaciones fetales por consumo de alcohol y otro tipo de drogas, y finalmente como señal de progreso cualitativa le será requerido al Estado que informe sobre la características y cobertura de los medios que difunden información a las personas de sus derechos en relación con la atención a la salud (ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, 2011).

Por último, debe subrayarse una vez más que el monitoreo internacional, la rendición de cuentas, y el contralor ciudadano por sí solo no son suficientes para alcanzar la transformación en materia de lógicas de diseño e implementación de las políticas públicas estatales sino que se requiere una efectiva transformación para lograr la incorporación del enfoque de derechos. Tal como Yamin (2010) señala, el punto fundamental para el reconocimiento y garantías de derechos es su naturaleza jurídica vinculante, internacional y nacional, siendo necesario traducir el robusto discurso normativo de los derechos humanos en herramientas concretas de acción y provisión de derechos por parte de todos los involucrados (tomadores de decisiones públicas, prestadores de servicios, destinatarios y usuarios de servicios sociales).

5 Indicadores, información y monitoreo. Una triada imbatible

A lo largo del artículo se presentaron las principales características del acceso a la información en tanto eje transversal, que como su nombre lo indica, atraviesa el sistema de monitoreo para evaluar el cumplimiento, en este caso, de las obligaciones previstas en el Protocolo de San Salvador. Debido a lo novedoso del sistema, y a que comienza el proceso de implementación, seguramente durante el transcurso

de su implementación se irá ajustando de modo de ganar precisión sin perder una mirada global de los diversos ejes y categorías a captar del proceso de satisfacción progresiva de los DESC. Sin perjuicio de la posibilidad – y de la pertinencia – de elaborar indicadores en el campo de los derechos civiles y políticos, en tanto complementarían, a la luz del acceso y producción de información, el conjunto de derechos humanos.

Uno de los principales aspectos que se visualizan en materia de políticas públicas en la región, es la necesidad de promover acciones integrales y no sectoriales, no solo en el campo de las políticas sociales sino en el conjunto de la producción del accionar estatal. Gran parte de las intervenciones fragmentadas que se han realizado desde distintos sectores estatales, en especial en relación con el acceso y producción de la información, han redundado en el desarrollo de prácticas y datos descontextualizados y sin respeto de los requerimientos de integralidad de los derechos humanos.

El uso y difusión de indicadores de derechos humanos como un mecanismo de exigibilidad de derechos tiene numerosas ventajas, algunas de las cuales fueron descriptas a lo largo del artículo, entre las que se destacan que no solo redundará en el cumplimiento de la obligación de informar a los mecanismos de monitoreo internacional como es el Grupo de Trabajo para el análisis de los informes nacionales previstos en el PSS, sino que en particular tiene un valor central en tanto herramienta de “autoevaluación” para los Estados de sus políticas, quienes bajo el principio de devolución pueden iniciar un proceso de transformación de las mismas, de modo de diseñarlas conforme al enfoque de derechos. Concordantemente, la utilización de indicadores permitirá crear nuevos mecanismos de generación y circulación de información entre las diversas agencias estatales así como también permitirá generar y difundir nueva cultura de la información pública.

La posibilidad de desarrollar una nueva institucionalidad al interior del aparato estatal demanda sin duda de numerosos procesos de transformación que aún se desconoce cómo se van a desarrollar y qué curso adoptarán. Sin embargo, la institucionalidad que aporta un sistema de indicadores y señales de progreso, el cual irá adquiriendo mayor fuerza y se irá afianzando sobre la marcha, constituye una excelente oportunidad para la ampliación de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil. Ciudadanos y ciudadanas podrán contribuir, así, para una renovada vigorización de la esfera pública, la que sin duda será más participativa, más informada y más democrática.

REFERENCIAS

Bibliografía y otras fuentes

- ABRAMOVICH, Víctor. 2006. Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo. *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, n. 88, p. 35-50, abr. Disponible en: <<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/2/24342/G2289eAbramovich.pdf>>. Visitado en: Mayo 2013.
- _____. 2007. Los estándares interamericanos de derechos humanos como marco para la formulación y el control de políticas sociales. In: ABRAMOVICH, Víctor; BOVINO, Alberto; COURTIS, Christian (Comps.). 2007. *La aplicación de los tratados sobre derechos humanos en el ámbito local: la experiencia de una década*. Buenos Aires: Editores Del Puerto. p. 217-252.
- ABRAMOVICH, Víctor; COURTIS, Christian. 2002. *Los derechos sociales como derechos exigibles*. Madrid: Editorial Trotta.
- ALONSO, Guillermo V. (Ed.). 2007. *Capacidades estatales, instituciones y política social*. Buenos Aires: Prometeo.
- CECCHINI, Simone. 2010. Indicadores sociales y derechos humanos: algunas reflexiones conceptuales y metodológicas. In: ABRAMOVICH, Víctor; PAUTASSI, Laura (Comps.). *La medición de derechos en las políticas sociales*. Buenos Aires: Editores Del Puerto. p. 89-126.
- COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (CIDH). 1995. *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la violencia contra la mujer “Convención de Belém do Pará”*. 5 de marzo. Disponible en: <<http://www.cidh.org/Basicos/Basicos8.htm>>. Visitado en: Mayo 2013.
- _____. 1998. *Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “Protocolo de San Salvador”*. San Salvador, 17 de noviembre. Disponible en: <<http://www.cidh.oas.org/Basicos/basicos4.htm>>. Visitado en: Mayo 2013.
- _____. 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. Disponible en: <<http://www.cidh.oas.org/countryrep/IndicadoresDESC08sp/Indicadoresindice.sp.htm>>. Visitado en: Mayo 2013.
- _____. 2009. *Acceso a la información pública en las Américas*. Aportes de la Relatoría para la libertad de expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 30 diciembre. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/cd/sistema_interamericano_de_derechos_humanos/index_DAIMJI.html>. Visitado en: Mayo 2013.
- CONFERÊNCIA MUNDIAL SOBRE DIREITOS HUMANOS. 1993. *Declaração e Programa de Ação de Viena*. Viena, Áustria, junho.
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. 1985. *Opinión Consultiva*. OC-5/85. 13 de noviembre.

- COURTIS, Christian. 2010. Apuntes sobre la elaboración y utilización de indicadores en materia de derechos económicos, sociales y culturales. In: ARCIDIÁCONO, Pilar; ESPEJO YAKSIC, Nicolás; RODRÍGUEZ GARAVITO, César (Coords.). **Derecho sociales: justicia, política y economía en América Latina**. Bogotá: Colombia: Siglo del Hombre Editores.
- DE JANVRY, Alain; DETHIER, Jean-Jacques. 2012. **The World Bank and Governance: the Bank's Efforts to Help Developing Countries Build State Capacity**. World Bank. Disponible en: <<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/12112>>. Visitado en: Mayo 2013.
- EARL, Sarah; CARDEN, Fred; SMUTYLO, Terry. 2002. **Mapeo de alcances: incorporando aprendizaje y reflexión en programas de desarrollo**. Ottawa, Canadá: CIID-IDRC.
- HOHNERLEIN, Eva-María. 2010. Sistema de indicadores y mecanismos de vigilancia en la Unión Europea. In: ABRAMOVICH, Víctor; PAUTASSI, Laura (Comps.). **La medición de derechos en las políticas sociales**. Buenos Aires: Editores Del Puerto. p. 197-232.
- KNACK, Stephen; MANNING, Nick. 2000. **Hacia más indicadores relevantes para el funcionamiento del gobierno**. Washington, DC: Banco Mundial. Disponible en: <<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/11407>>. Visitado en: Mayo 2013.
- NACIONES UNIDAS. 1948. **Declaración Universal de Derechos Humanos**. 10 de diciembre. Disponible en: <<http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=spn>>. Visitado en: Mayo 2013.
- _____. 1966. **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales**. 16 de diciembre. Disponible en: <<http://www2.ohchr.org/spanish/law/cescr.htm>>. Visitado en: Mayo 2013.
- _____. 2006. **Informe sobre indicadores para vigilar el cumplimiento de los instrumentos internacionales de derechos humanos**. Ref. HRI/MC/2006/7. 11 de mayo. Disponible en: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/icm-mc/docs/HRI.MC.2006.7_Sp.pdf>. Visitado en: Mayo 2013.
- _____. 2008. **Informe sobre los indicadores para promover y vigilar el ejercicio de los derechos humanos**. Ref. HRI/MC/2008/3. 15 de mayo. Disponible en: <http://hrbportal.org/wp-content/files/2008_Report_Spanish.pdf>. Visitado en: Mayo 2013.
- _____. 2012. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (NU-OACNUDH). **Indicadores de derechos humanos. guía para la medición y aplicación**. Ginebra y Nueva York, HR/PUB/12/5.
- ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS. 1978. **Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San Jose de Costa Rica"**. 18 de julio. Disponible en: <http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf>. Visitado en: Mayo 2013.
- _____. 2005. **Normas para la confección de los informes periódicos previstos en el Protocolo de San Salvador**. Ref. AG/RES. 2074 -XXXV-OU/05. 7 de junio. Disponible en: http://www.scm.oas.org/idms_public/SPANISH/hist_05/cp14454s04.doc - 05/05/2005>. Visitado en: Mayo 2013.

- _____. 2011. Grupo de Trabajo Protocolo de San Salvador (OEA-GTPSS). **Indicadores de progreso para medición de derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador.** Grupo de Trabajo para el análisis de los informes nacionales previstos en el Protocolo de San Salvador. Washington, OEA. Ref. OEA/Ser. L/XXV.2.1.GT/PSSI/doc.2/11. Disponible en: <http://www.sedi.oas.org/ddse/ espanol/index-7_GT.asp>. Visitado en: Mayo 2013.
- _____. 2012. **Aprobación de indicadores de progreso para medición de derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador.** Ref. AG/RES. 2713 (XLII-O/12). 4 de junio.
- PAUTASSI, Laura. 2010. Indicadores en materia de derechos económicos, sociales y culturales: más allá de la medición. In: ABRAMOVICH, Víctor; PAUTASSI, Laura (Comps.). **La medición de derechos en las políticas sociales.** Buenos Aires: Editores Del Puerto. p. 1-88.
- RICO, María Nieves (Coord.). 2012. **Guía para estimar la pobreza infantil:** información para avanzar en el ejercicio de los niños, niñas y adolescentes. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL); UNICEF.

NOTAS

1. Según lo señalado el artículo 5 de la Declaración y Programa de Acción de Viena (CONFERENCIA MUNDIAL DE DERECHOS HUMANOS, 1993, 5).
2. Uno de los primeros esfuerzos por desarrollar el sistema de indicadores por parte del Comité PIDESC se efectuó por el entonces relator especial de la Comisión de Derechos Humanos, Danilo Türk (1990) quien advirtió sobre los límites de los indicadores disponibles y que no resultaba posible realizar comparaciones globales o locales, sugerencia que fue a su vez adoptada por el Comité del PIDESC.
3. Véase también el artículo 2 del PIDESC.
4. Si bien hay 19 Estados que firmaron el Protocolo, a la fecha sólo 16 han depositado el instrumento de ratificación. Sería oportuno que la sociedad civil como las distintas instancias del SIDH promuevan un proceso activo de ratificación de este importante instrumento.
5. La elaboración de este Documento estuvo a cargo del comisionado Víctor Abramovich y fue aprobado por la CIDH.
6. El grupo de Trabajo elaboró el segundo agrupamiento de derechos, que fue elevado a consulta abierta por los Estados el 3 de diciembre de 2012 y permaneció abierto hasta el 30 de septiembre de 2013. Una vez recibidos los comentarios de los Estados, el GT analiza e incorpora las observaciones que considere pertinente, y eleva un nuevo documento el que se eleva para su revisión y aprobación por parte de la Asamblea General de la OEA. Para información o enviar consultas al grupo de Trabajo, visitar <http://www.oas.org/es/sedi/ddse/paginas/index-7_GT.asp>. Visitado en: May. 2013.
7. En la página web de la CIDH se pueden consultar las respuestas enviadas por la sociedad civil y en la página de SEDI-OEA, se pueden conocer las observaciones enviadas al documento del GT, en especial las adhesiones y apoyo al mecanismo, <http://www.oas.org/es/sedi/ddse/paginas/index-7_GT.asp>. Visitado en: May. 2013.
8. Se sigue aquí los principales ejes del Documento OEA-GTPSS (2011).
9. Cabe destacar los importantes avances que desde la sociedad civil se han realizado en torno al desarrollo de indicadores, especialmente en el campo de transparencia internacional, en cada uno de los capítulos nacionales, como en el caso de Colombia, el Sistema Nacional de Integridad, o de rendición de cuentas y de seguimiento de los compromisos en materia de acceso a la información (<<http://www.transparenciacolombia.org.co>>).
10. Resulta posible estructurar los componentes individuales de cada derecho en vinculación con las respectivas obligaciones gubernamentales, y de allí

se ha definido un sistema de 4 A: asequibilidad o "disponibilidad" de servicios, instancias o medidas para el goce del derecho en cuestión, accesibilidad según el cual se debe garantizar el ejercicio libre de discriminación, aceptabilidad conforme a la cual es el Estado el que debe asegurar la adecuada calidad de las prestaciones, y adaptabilidad que obliga a los Estados a brindar las mejores prestaciones que se adapten a las necesidades de los portadores de derechos (TOMASEVSKI, 2001). Este sistema de las 4-A, estableció una relación entre el contenido del derecho y su propia naturaleza con las obligaciones positivas y negativas que le competen a los Estados, pero también incorpora la dimensión de la exigibilidad del derecho, a la vez que establece la interrelación con el necesario respeto a estas dimensiones a la hora del diseño de una política pública en el campo social. Ver Abramovich (2006), Vázquez e Delaplace (2011).

11. Un lugar destacado tienen las herramientas desarrolladas por Global Integrity en relación con la rendición de cuentas (<<http://www.globalintegrity.org>>) y los esfuerzos del Banco Mundial en materia de acceso a la información (<<http://datacatalog.worldbank.org/>>), entre otros ver De Janvry, y Dethier (2012) y Knack y Manning (2002) y World Bank (2007). En este último caso, el Banco Mundial propone la implementación del enfoque de derechos, pero aplicado a los programas sociales, particularmente buscando estimular la participación de los destinatarios, pero sin realizar una revisión -desde los estándares de derechos humanos- de los límites de dichos programas en términos de derechos humanos, especialmente desde el estándar de universalidad.

12. Cf. Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Opinión Consultiva**. OC-5/85, del 13/11/1985, Serie A, N° 5.

13. Cf. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. **Relatoría para la libertad de expresión. Acceso a la información pública en las Américas**. Aportes de la Relatoría para la libertad de expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, p. 12.

14. OG N° 1, puntos 3 y 4. Cf., citado en Abramovich y Courtis (2002).

15. El Centro para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESR) ha desarrollado un marco de trabajo, que se compone de cuatro pasos en los que se analizan varios aspectos de la obligación de aplicar los derechos económicos y sociales denominado OPERA (Resultados, Esfuerzos Políticos, Recursos y Valoración), que incorpora diferentes medidas para principios y estándares específicos de derechos humanos, (<<http://www.cesr.org/>>)

16. Son numerosas las bases de datos de los organismos especializados que contienen indicadores, de tipo socioeconómico y un importante avance en indicadores de derechos humanos. Entre otros, se destacan: - la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para Derechos Humanos ha elaborado el índice universal de derechos humanos (<<http://uhri.ohchr.org/>>); -el Observatorio para la Igualdad de Género de América latina y el Caribe de la CEPAL mantiene un sistema en base a la definición de tres tipos de autonomía de las mujeres: Autonomía económica, física y política (www.cepal.org/cl/mujer); -los indicadores de desarrollo humano a cargo del PNUD (<<http://hdrstats.undp.org/en/tables/default.html>>); - el monitoreo de derechos de UNICEF de la situación de los niños, niñas, adolescentes y mujeres (<<http://www.childinfo.org/>>), -las estadísticas educativas de UNESCO (<<http://stats.uis.unesco.org/unesco/TableViewer>>) y las vinculadas con el mundo del trabajo y derechos sindicales de la Organización Internacional del Trabajo (<http://www.ilo.org/stat/lang-en/index.htm>) entre otros.

17. Entre algunas de las múltiples iniciativas que se han desarrollado en seis países de la región (Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú), a partir del diseño de un Observatorio de Sentencias Judiciales sobre derechos de las mujeres, con una base de datos que facilita el acceso a la información para la comprensión de la relación entre judicialización y provisión pública de servicios sociales, Equipo Latinoamericano de Justicia y Género, ELA (<www.ela.org.ar>)

ABSTRACT

The article analyzes how production of and access to information form part of the process of developing and using human rights indicators, particularly in terms of their integration into the mechanism recently created in the Inter-American human rights system that corresponds to States Parties' reporting obligations in light of Article 19 of the Protocol of San Salvador. Next, the article analyzes the adopted indicators, the categories and crosscutting principles that complement the system of indicators, and how the standard of production of and access to information operates within that context. Finally, taking into account the principles of the interdependence, universality, and indivisibility of human rights, it identifies ways to strengthen and achieve a robust institution framework for economic, social and cultural rights (ESCR).

KEYWORDS

Access to information – Indicators – Economic, social and cultural rights

RESUMO

O artigo analisa de que maneira a produção e o acesso à informação se enquadram no processo de elaboração e utilização de indicadores em matéria de direitos humanos, particularmente em sua integração ao recente mecanismo criado no sistema interamericano de direitos humanos, correspondente às obrigações dos Estados Partes de prestar informações, por exigência do artigo 19 do Protocolo de San Salvador. Desse modo, o artigo analisa os indicadores adotados, as categorias e princípios transversais que complementam o sistema de indicadores, e como funciona nesse contexto o padrão de produção e acesso à informação. Por último, levando em conta os princípios de interdependência, universalidade e indivisibilidade dos direitos humanos, identificam-se aspectos necessários para fortalecer e conseguir uma institucionalidade robusta em direitos econômicos, sociais e culturais (DESC).

PALAVRAS-CHAVE

Acesso à informação – Indicadores – Direitos econômicos, sociais e culturais.