



LA MEDICIÓN DE DERECHOS EN LAS POLÍTICAS SOCIALES



Víctor Abramovich
Laura Pautassi

COMPILADORES



La medición de derechos en las políticas sociales

••

Víctor Abramovich y Laura Pautassi

COMPILADORES

| | |
|---|-----|
| Presentación..... | I |
| Capítulo I Indicadores en materia de derechos económicos, sociales y culturales. Más allá de la medición <i>Laura Pautassi</i> | 1 |
| Capítulo II Indicadores sociales y derechos humanos: algunas reflexiones conceptuales y metodológicas <i>Simone Cechini</i> | 89 |
| Capítulo III Políticas sociales, programas sociales, derechos sociales. Ideas para una construcción garantista <i>Christian Courtis</i> | 127 |
| Capítulo IV Métodos para monitorear la realización progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales <i>Eitan Felner</i> | 153 |
| Capítulo V Sistema de indicadores y mecanismos de vigilancia en la Unión Europea <i>Eva-Maria Hohnerlein</i> | 197 |
| Capítulo VI Autonomía económica y derechos del trabajo. Implicancias para el diseño y análisis de indicadores de género <i>María Nieves Rico y Flavia Marco Navarro</i> | 233 |
| Capítulo VII Una nueva gestión pública en salud: de la búsqueda de la eficiencia a la garantía de derechos <i>Iván Ase y Jacinta Buriyovich</i> | 265 |

Capítulo VIII

Juzgar y medir. El uso de indicadores de derechos humanos por la Corte Constitucional colombiana

Rodrigo Uprimny Yepes y Nelson Camilo Sánchez 295

Capítulo IX

¿Obstáculos o herramientas? Los usos de las investigaciones sobre corrupción en las políticas públicas

Hernán Charosky 329

Anexo I

Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

Comisión Interamericana de Derechos Humanos 357

Anexo II

Presentación ante la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos de la OEA del documento “Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales”, elaborado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos

Comisionado Víctor Abramovich..... 415

Sobre las autoras y los autores 425

Abreviaturas 429

La reflexión crítica en torno a las metodologías e instrumentos de medición de los derechos económicos, sociales y culturales ha concentrado gran parte de la preocupación de los últimos años, no solo en relación con las obligaciones contenidas en los tratados internacionales de derechos humanos y en la mayoría de las constituciones, sino también en el interior de los Estados en la búsqueda de herramientas que permitan aproximar las mejores formas de aplicación de estos derechos. De este modo, representantes gubernamentales, funcionarios del sistema de Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos (OEA), magistrados, legisladores, decisores políticos, organizaciones sociales y organismos de derechos humanos reclaman mejores formas de verificación del cumplimiento y la implementación de los derechos sociales, que a su vez interpelen a las políticas sociales. Los sistemas de indicadores sirven para mejorar la evaluación de políticas y su formulación, y son además herramientas para los organismos de control, y recientemente para las organizaciones sociales que quieren incidir en la discusión de las políticas y la realización de derechos.

Sin embargo, a pesar de ser una preocupación compartida por numerosos y diversos actores políticos, sociales y académicos, la aproximación al problema todavía presenta importantes vacíos teóricos, metodológicos y empíricos. Contribuye a esta carencia la escasa reflexión teórica acerca de la relación directa entre los procesos de formulación e implementación de políticas sociales y el marco de derechos y obligaciones creado por las normas constitucionales y por los tratados de derechos humanos incorporados a los sistemas jurídicos nacionales. La necesidad de medir el cumplimiento de derechos en las políticas sociales emerge precisamente cuando se plantea alguna forma de vinculación entre esas políticas y sus marcos normativos. La cuestión no se limita al campo de lo social, pues tanto en la esfera internacional como local se ha intentado construir diferentes modelos de indicadores para medir el respeto de derechos y normas en diferentes campos de las políticas públicas. Así, por ejemplo, existen modelos de medición a través de indicadores de transparencia, de igualdad racial, de impacto de género, de impacto ambiental, e incluso indicadores para medir

niveles de la violencia institucional y social como parámetro de resultado de las políticas de seguridad ciudadana e indicadores de transparencia y eficacia de los sistemas judiciales.

El presente volumen recoge distintos abordajes acerca de las formas en que puede verificarse el cumplimiento de derechos económicos, culturales y sociales y sus interrelaciones con las políticas sociales, a partir de una aproximación desde variados enfoques y disciplinas, bajo la convicción de que este intercambio entre diversas concepciones y metodologías enriquece un proceso de por sí complejo.

A lo largo del libro se presentan reflexiones conceptuales y metodológicas, y experiencias aplicadas sobre el amplio campo de los instrumentos de medición en materia de derechos sociales, analizados en su valor como indicadores, como así también, en tanto mecanismos y sistemas que contribuyen a estimular la transparencia, rendición de cuentas, el monitoreo de la obligación de la realización progresiva de los derechos humanos; la coordinación interinstitucional, la gestión sectorial; la participación y buen gobierno. De allí que puedan considerarse como guías de la actuación de los poderes públicos en general y de los sistemas de políticas sociales en particular. Asimismo, se presentan los límites de estos instrumentos, dejando planteados los desafíos que deben superar los indicadores y los instrumentos de medición en el campo de los derechos humanos.

Conscientes de esta necesidad, los capítulos avanzan en considerar no solo sistemas de medición, las fuentes de información disponibles y su potencial de uso, en especial en el campo de los derechos sociales, sino también analizan los principios rectores en materia de derechos. De este modo, incursionan en las formas de dar efectividad a la inclusión de principios garantistas, como también analizan la necesidad de incorporar el enfoque de género, no solo en los instrumentos de medición que permitan captar dicha especificidad, sino también proponen una nueva lectura y reformulación de los derechos sociales para recuperar la premisa de definir básicos universales que incluyan las diferencias; hasta llegar al desarrollo de experiencias, como el caso de la Unión Europea, donde los indicadores pasan a conformar un sistema de coordinación para el monitoreo y la fiscalización del conjunto de políticas sociales.

En la misma dirección, los capítulos no pierden de vista el imperativo de asegurar a los titulares de los derechos económicos, sociales y culturales, el poder de reclamo ante el incumplimiento de los compromisos estatales asumidos constitucional e internacionalmente, como también abordan casos específicos donde este imperativo debe traducirse en una nueva gestión pública en el campo de la salud; o en estrategias y mecanismos que buscan maximizar el uso de los recursos públicos y castigar su uso indebido de modo de transparentar la gestión pública y avanzar en procesos de lucha contra la corrupción; para finalmente analizar la respuesta del Poder Judicial, en especial en la actuación de las cortes y tribunales que han contribuido a la creación de herramientas destinadas a garantizar el cumplimiento de sus órdenes, a la par que han desarrollado mecanismos de medición del esfuerzo de las autoridades estatales en el cumplimiento, como el caso de la Corte Constitucional de Colombia en materia de desplazamiento forzado de personas.

Como Anexo, se presenta la contribución que ha formulado la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en materia de lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso para medir el cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales en el marco del Protocolo de San Salvador.

La posibilidad de sumar aportes en este complejo entramado que son los mecanismos de medición de los derechos económicos sociales y culturales solo fue posible gracias a las contribuciones invaluable que nos brindaron cada una de las autoras y los autores de los capítulos que integran el presente libro. Nos sentimos muy honrados de haber coordinado este diálogo entre distintos abordajes teóricos y empíricos, y contribuir de esta manera a enriquecer el proceso de interrelación entre los derechos y las políticas públicas, entre las garantías y la fiscalización, entre las obligaciones y los mecanismos de seguimiento, con el propósito final de contribuir, en definitiva, a una mejor implementación de los derechos.

Queremos brindar un especial reconocimiento a Leah Tandeter y a Alejandro Epstein por sus calificadas traducciones del inglés y del alemán, respectivamente, de los trabajos de Eitan Felner y de Eva Maria Hohnerlein, sin cuyo aporte, generosidad y dedicación no hubiera sido posible incluirlos en el presente volumen. También queremos expresar nuestro reconocimiento a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA, en la

figura de su Secretario Ejecutivo, Santiago Cantón, por permitirnos reproducir los documentos contenidos en el Anexo del presente libro. Por último, agradecemos particularmente a la Fundación Ford por posibilitar la concreción de esta publicación.

Resta señalar que esperamos haber contribuido a estimular no solo el debate en torno a los variados mecanismos de medición en materia de derechos sociales, sino a promover un acercamiento a los derechos sociales de diversas disciplinas, enfoques y metodologías que, puestas a dialogar, permiten acrecentar no solo mejores formas de fiscalización en el cumplimiento de derechos, sino también en tanto derechos ciudadanos.

Víctor Abramovich y Laura Pautassi
Buenos Aires, julio de 2010



Editores del Puerto

Este libro recoge diferentes enfoques sobre metodologías de verificación del cumplimiento de derechos económicos, sociales y culturales, y profundiza la relación entre los derechos y las políticas sociales que los implementan. A lo largo de los capítulos se presentan reflexiones conceptuales y metodológicas sobre el amplio campo de los instrumentos de medición de derechos sociales y, en particular, sobre aspectos no siempre considerados en los sistemas de indicadores de desarrollo, en especial las brechas de igualdad estructural y su impacto sobre los sistemas de garantías de derechos, los problemas de acceso a la justicia, y a mecanismos adecuados de información y de participación social.

Los sistemas de medición basados en el uso de indicadores de derechos funcionan como instrumentos de los sistemas internacionales de supervisión de la aplicación de tratados, como mecanismo de monitoreo de derechos sociales por las cortes y tribunales nacionales, y también como herramientas para la formulación, evaluación y fiscalización de programas, políticas y servicios sociales por los gobiernos y la sociedad civil.

Varias cuestiones debatidas en el campo de las políticas públicas, surgen en los diferentes análisis de esta obra. La inclusión de garantías de derechos en las políticas sociales, las consecuencias jurídicas y políticas del enfoque de género y otras miradas sobre grupos en situación de desigualdad estructural, el reconocimiento de derechos diferenciados para ciertos colectivos y grupos sociales como la población desplazada, los pueblos y comunidades indígenas, así como la necesidad de reconocimiento de un piso social mínimo, garantizado por el Estado con alcance universal, más allá de la relación con el mundo cada día más acotado del trabajo asalariado. También se aborda la relación de estos sistemas de medición de derechos con las discusiones sobre gestión sectorial, transparencia, rendición de cuentas, la coordinación entre esferas del gobierno y de la administración, y los sistemas de responsabilidad pública, de participación social, consulta e información, en el campo de las políticas sociales.

Muchos de los capítulos presentan una mirada crítica que enfatiza los límites de estos instrumentos y los desafíos que deben superar los indicadores de medición en el campo de los derechos humanos y de las políticas públicas. Se trata, sin duda, de nuevos esfuerzos por asegurar la efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales, buscar la concreción de sus contenidos básicos y movilizar procesos políticos y sociales orientados a su realización progresiva, como base para la conformación de sociedades más cohesionadas e igualitarias.

