

# Medición de avances en materia de derechos económicos, sociales y culturales en la región interamericana

## Measuring advances on economic, social and cultural rights in the interamerican region

Laura Elisa Pérez Gómez\*

### Resumen:

La evaluación de derechos humanos vía indicadores es un nuevo paradigma establecido en la región interamericana para valorar los progresos en la materia y formular políticas públicas basadas en evidencia empírica. El proceso de análisis de la primera ronda de informes para el *Protocolo de San Salvador* culminó en mayo de 2016, con la generación de observaciones y recomendaciones orientadas a garantizar la expansión de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales en las Américas. Esta metodología de indicadores deberá constituir un instrumento para fortalecer las políticas de desarrollo y la exigibilidad de los derechos humanos.

### Abstract:

Progress indicators for measuring human rights, is a new paradigm established in the Inter-American region to identify improvements and formulate public policies based on empirical evidence. The analysis of the first round of reports for the *Protocol of San Salvador* was finished on May 2016, setting observations and recommendations to ensure expansion of economic, social, cultural and environmental rights in the Americas. This instrument with indicators must strengthen development policies and enforce human rights.

### Palabras clave:

Derechos humanos - Derechos económicos, sociales y culturales (DESC) - Indicadores - Evaluación

### Keywords:

Human rights - Economic, social, and cultural rights (ESCR) - Indicators - Evaluation

### Sumario:

1. La metodología de indicadores de progreso para medición de derechos del Protocolo de San Salvador - 2. Avances de la evaluación en la Región Interamericana - 3. Derechos Económicos, Sociales y Culturales como fundamento para el desarrollo incluyente - 4. Referencias Bibliográficas

\* Experta independiente suplente del *Grupo de Trabajo para el Análisis de los Informes Nacionales previstos en el Protocolo de San Salvador*, desde 2014. Actuaría y Maestra en Investigación de Operaciones por la UNAM, donde obtuvo mención honorífica y la medalla "Gabino Barreda". Posee amplia experiencia en planeación estratégica, diseño y evaluación de proyectos, así como en la construcción de indicadores, con más de 30 años de trabajo profesional en los sectores público, privado y social. En los últimos quince años se ha desempeñado en las áreas de desarrollo social, sociedad civil y derechos humanos; actualmente, es investigadora en el Programa Universitario de Derechos Humanos de la Universidad Nacional Autónoma de México. Contacto: lauraelisaperez@yahoo.com.mx

## 1. La metodología de indicadores de progreso para medición de derechos del Protocolo de San Salvador<sup>1</sup>

### 1.1. Bases conceptuales de la medición de derechos humanos

La evaluación de derechos humanos vía indicadores es un paradigma que se ha instalado de manera irreversible en la región interamericana, como herramienta que, además de estimular los procesos de evaluación del cumplimiento de derechos sobre bases objetivas, coadyuva en la formulación de políticas públicas para derechos humanos basadas en evidencia empírica.

La discusión sobre indicadores de derechos humanos partió de requerimientos específicos de los organismos internacionales encargados de monitorear el cumplimiento de los tratados en la materia, bajo el convencimiento de que la definición y el desarrollo de indicadores puede apoyar a que las acciones de los gobiernos sean más sistemáticas y transparentes, además de permitir la medición de los progresos realizados en períodos de tiempo determinados. Desde la *Declaración y Programa de Acción de Viena* de 1993, se señaló que: “Para fortalecer el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales, deberían examinarse otros métodos, como un sistema de indicadores para medir los avances hacia la realización de los derechos enunciados en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales”<sup>2</sup>.

Las metodologías concurrentes desarrolladas por las autoridades internacionales (el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos -ACNUDH<sup>3</sup>- y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos -CIDH/OEA<sup>4</sup>-) se fundamentan en las siguientes bases conceptuales: en primer término, los indicadores están dirigidos a medir los alcances de las acciones que los responsables de la protección de los derechos humanos realizan para cumplir sus obligaciones; para ello, los indicadores deben reflejar las obligaciones, principios y el contenido normativo de cada derecho, formulados en el *corpus juris* del derecho internacional de los derechos humanos (tratados, sentencias, resoluciones, informes, observaciones generales, opiniones consultivas y demás insumos provenientes de Comités, órganos jurisdiccionales de defensa de los derechos humanos, así como relatores temáticos o por país, del sistema internacional o interamericano de derechos humanos).

Los elementos constitutivos de los indicadores se definen a partir de los estándares explícitos e implícitos en esta normativa, desglosando los derechos mediante la precisión de las obligaciones referidas a su respeto, protección y garantía, además de la inclusión de los elementos para su ejercicio, relativos a disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad; también se incorporan las normas o principios generales de los derechos humanos, tales como la no discriminación, igualdad, participación, rendición de cuentas y justiciabilidad.

La metodología propone tres tipos de indicadores: estructurales, de proceso y de resultado. Esta tipología se deriva de la necesidad de evaluar que los avances en la garantía del derecho se produzcan en tres niveles: primero, en las condiciones estructurales de la acción estatal y del contexto en el que los Estados operan; segundo, en las acciones y los procesos mismos que los Estados realizan; y, tercero, en los resultados en términos del goce efectivo de los derechos, que se generan a partir de las condiciones estructurales y las acciones concretas que el Estado ha asumido para garantizarlos. Este modelo se aplica tanto para derechos civiles y políticos, como para derechos económicos, sociales y culturales, con lo que se asegura coherencia bajo los principios de indivisibilidad e interdependencia. A

1 Esta sección retoma elementos del artículo de la autora para el Primer Congreso Internacional de Indicadores de Derechos Humanos de la CDHDF. Pérez Gómez, 2016.

2 Naciones Unidas, *Conferencia Mundial de Derechos Humanos*, Párr. 98.

3 ACNUDH, *Informe sobre los indicadores (...)*, 2008.

4 CIDH, *Lineamientos sobre la elaboración (...)*, 2008.

partir de estas bases, la metodología define matrices con “indicadores ilustrativos” cuya definición precisa en cada país conlleva un proceso de contextualización a la situación nacional específica.

## 1.2. Aspectos metodológicos del mecanismo de protección del Protocolo de San Salvador

La protección para los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA) dentro del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, tiene como norma fundante al Protocolo adicional a la *Convención Americana sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”*, adoptado en 1988 por la Asamblea General de la OEA, y con entrada en vigor en 1999. En el artículo 19 del Protocolo se establecen los *medios de protección* que consideran, entre otros, la obligación de presentación de informes en los siguientes términos:

*“1. Los Estados partes en el presente Protocolo se comprometen a presentar, de conformidad con lo dispuesto por este artículo y por las correspondientes normas que al efecto deberá elaborar la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos, informes periódicos respecto de las medidas progresivas que hayan adoptado para asegurar el debido respeto de los derechos consagrados en el mismo Protocolo”<sup>5</sup>.*

El proceso para la aprobación del mecanismo de protección incluyó las siguientes etapas, respaldadas por la Asamblea General de la OEA: en 2005 se suscribieron “normas para la confección de informes periódicos”; en el año 2010 se integró el Grupo de Trabajo para supervisión de los informes; en 2011 se ratificó la metodología de indicadores; en 2012 y 2014<sup>6</sup>, se aprobaron los indicadores específicos y se formalizó la solicitud los informes correspondientes.

Los objetivos de los indicadores que se elaboraron para el mecanismo de seguimiento al Protocolo se orientan a contribuir a que los Estados Parte cuenten con herramientas para realizar un diagnóstico de la situación de los DESCAs, establecer las agendas pendientes a partir de un diálogo participativo con la sociedad civil, así como para formular estrategias que satisfagan, progresivamente, el programa de derechos contenido en el Protocolo. Se busca también estimular en los Estados un proceso de evaluación y de medición de cumplimiento de derechos sociales que se convierta en un instrumento útil para el diseño y evaluación permanente para las políticas públicas en la materia.

En este orden de ideas, la metodología de la OEA<sup>7</sup> instituyó la innovación de ordenar los indicadores en el formato matricial, de acuerdo a categorías conceptuales y principios transversales necesarios para efectuar la valoración de las políticas públicas. Las categorías conceptuales responden a los distintos aspectos en los cuales se debe reflejar el avance en la garantía y la protección de los derechos. En la primera categoría, relativa a la *recepción del derecho*, se procura identificar información relevante sobre la forma en que cada derecho se encuentra incorporado en el sistema legal, en el aparato institucional y en las políticas públicas.

La categoría sobre *contexto financiero y compromisos presupuestarios*, refiere a la disponibilidad efectiva de recursos monetarios del Estado para el gasto público social y los compromisos manifiestos en el presupuesto, que permiten evaluar la prioridad que el propio Estado le está asignando al derecho en cuestión. La tercera categoría refiere a las *capacidades estatales* o institucionales, la cual describe los aspectos instrumentales y de disponibilidad de recursos generales al interior del aparato estatal para la atención de los derechos.

Los principios transversales identifican los mecanismos y políticas existentes para asegurar la protección igualitaria y no discriminatoria de los derechos, así como para la apropiada

5 Asamblea General de la OEA, *Protocolo de San Salvador*, Art. 19.

6 Resoluciones de la Asamblea General de la OEA, *AG/RES. 2713 (XLII-O/12)* y *AG/RES. 2823, (XLIV-O/14)*.

7 GTPSS, Indicaciones de Progreso, 2011 y 2013.

participación, disponibilidad de información, transparencia y rendición de cuentas; también se valoran los recursos para el acceso a la justicia, que incluye el examen sobre la posibilidad de acceso a mecanismos de reclamo y protección.

El cruce entre estas dimensiones permite evaluar cuáles han sido los avances en un aspecto específico y a un determinado nivel de cumplimiento (*ver cuadro adjunto*), lo cual también proporciona información sobre los retos en la materialización del derecho en una esfera precisa de análisis. De esta forma, con la metodología es posible hacer un balance valorativo y no solo descriptivo de la manera en que los Estados Parte van avanzando hacia la garantía progresiva de los derechos.

CATEGORÍA	TIPO DE INDICADOR		
	ESTRUCTURAL	PROCESO	RESULTADO
<b>Recepción del derecho</b>	Incorporación de obligaciones en legislación	Perspectiva de derechos humanos en políticas públicas (PPs)	Situación de garantía en los componentes principales del derecho
<b>Compromiso financiero y presupuestal</b>	Disposiciones legales que establecen recursos	Pertinencia y eficiencia de procesos p/implementar PPs	Disponibilidad (nivel y formato) de recursos invertidos
<b>Capacidad estatal</b>	Estructura institucional del Estado	Aceptabilidad, adaptabilidad y calidad de PPs	Resultados en donde el Estado tiene influencia directa
<b>Igualdad y No discriminación</b>	Características institucionales aseguren igualdad; identificación de exclusiones estructurales	Incorporación del principio de igualdad en acciones y políticas públicas	Brechas en la garantía del derecho por grupos o regiones
<b>Acceso a la justicia</b>	Recursos judiciales y administrativos para exigibilidad	Eficiencia de recursos y garantías procesales	Eficacia de los recursos judiciales
<b>Acceso a información y participación</b>	Condiciones básicas p/acceso a info., condic. institucionales p/diseño, seguim. y evaluac. de PPs por la ciudadanía	Características de las políticas públicas para acceso y garantía de transparencia	Avance en disp. de info para el derecho; empoderamiento de la ciudadanía y participación efectiva

Fuente: Síntesis de GTPSS 2013, págs. 55-57.

El sistema de informes que alimenta al mecanismo de protección se desarrolla, en una primera etapa (2014-2016), por fases que responden a agrupamientos de derechos afines y temáticas estratégicas de acuerdo a las necesidades y prioridades de la región. Se definió como primer agrupamiento de derechos al que incluye: el derecho a la seguridad social, a la salud y a la educación (artículos 9, 10 y 13 del Protocolo); el segundo agrupamiento de derechos incluye: el derecho al trabajo y los derechos sindicales, el derecho a un medio ambiente sano, el derecho a la alimentación, y el derecho a los beneficios de la cultura (artículos 6, 7 y 8; 11; 12 y 14 del Protocolo, respectivamente)<sup>8</sup>. A partir de 2019, los Estados parte deberán presentar un solo informe integrado con todos los derechos, cada tres años.

Los indicadores definidos en la metodología son poco más de 700, considerando todos los derechos protegidos en el Protocolo de San Salvador (PSS):

DERECHO	TIPO DE INDICADOR			
	Estruct.	Proceso	Resultado	Suma
<b>Salud</b>	33	31	21	<b>85</b>
<b>Educación</b>	30	29	22	<b>81</b>
<b>Seguridad Social</b>	36	21	12	<b>69</b>
<b>Alimentación</b>	45	26	24	<b>95</b>
<b>Medio Amb. Sano</b>	46	38	38	<b>122</b>
<b>Trabajo y Sindicales</b>	65	50	39	<b>154</b>
<b>Cultura</b>	37	33	38	<b>108</b>
<b>TOTAL</b>	292	211	186	<b>714</b>

Fuente: Elaboración propia con base en GTPSS 2011 y 2013.

8 Cabe aclarar que se solicita que toda la información que se brinde tenga en cuenta los criterios de género, grupos especiales de personas, diversidad étnica y cultural y participación política. De este modo, los derechos protegidos en los artículos 15 a 18 del Protocolo actúan transversalmente en los informes.

Desde el punto de vista de miradas conceptuales que no se fundan en un enfoque de derechos humanos, esta cantidad de indicadores pareciera excesiva; si bien, se justifican a partir de la necesidad de medir una multiplicidad de elementos derivados de los estándares normativos de derechos que incluyen: ratificación de tratados internacionales, armonización legislativa, políticas, programas y presupuestos, cobertura de servicios; institucionalidad y autoridades regulatorias; normativa para garantizar igualdad y no discriminación; instancias para la denuncia del incumplimiento de obligaciones y para acceso a la justicia; acciones y recursos de protección; instrumentos para reparación del daño; mecanismos para la participación social en la definición, implementación y seguimiento de políticas públicas; herramientas de difusión de información; entre otros aspectos.

## 2. Avances de la evaluación en la Región Interamericana

### 2.1. Informes para el primer agrupamiento de derechos

Como ya se mencionó, a partir de las resoluciones que tomó la Asamblea General de la OEA, en 2012 y 2014, la evaluación de derechos humanos se tornó obligatoria para los Estados parte<sup>9</sup> del Protocolo de San Salvador.

Los informes nacionales son revisados por el “Grupo de Trabajo para el Análisis de los Informes Nacionales previstos en el Protocolo de San Salvador” (GT), instancia honorífica creada por la OEA para llevar a cabo el seguimiento. El proceso de revisión incluye una primera etapa de observaciones preliminares que el Estado Parte debe aclarar, una sesión pública de examen del Informe y, por último, la elaboración de conclusiones finales del GT, cuya síntesis se presenta en la siguiente Asamblea General de la OEA.

El proceso de análisis de la primera ronda de informes para el Protocolo culminó la primera semana de mayo de 2016. Los países que enviaron sus documentos fueron: Bolivia (Estado Plurinacional), Colombia, Ecuador, México, Paraguay y Uruguay, en tanto que El Salvador entregó su informe de manera extemporánea y se encuentra en proceso de revisión. Los informes y las observaciones finales del Grupo de Trabajo pueden consultarse en la página oficial en la OEA<sup>10</sup>.

Cabe hacer hincapié en el hecho de que la evaluación no pretende construir un índice general de derechos, tampoco hacer comparaciones, ni establecer un orden entre los países de la región; por el contrario, la evaluación se enfoca a los progresos que cada Estado Parte logre, considerando una línea base que se construye a partir de los datos que proporciona cada país en sus primeros informes. Asimismo, las recomendaciones que genera el Grupo de Trabajo en esta primera etapa (2014-2016), consideran, únicamente, la información entregada por cada Estado, sin recurrir a la comparación con fuentes adicionales cuando el país ha proporcionado un dato oficial.

Sin pretender realizar una síntesis exhaustiva por derecho examinado, se identifican elementos relevantes como:

- Avances de consideración en términos de ratificación de tratados internacionales e incluso en la armonización de la legislación nacional respectiva; aunque, la mayoría de los Estados parte muestra menores evidencias en el fortalecimiento de sus capacidades institucionales y el establecimiento de políticas específicas para cumplir apropiadamente con la garantía de estos derechos, así como insuficiente información sobre el impacto final en la población de estas medidas.

9 Hasta mayo de 2016, los Estados que han ratificado el Protocolo son 16: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Suriname y Uruguay.

10 GTPSS, *Examen de los informes presentados*, 2016.

- Enorme déficit en el derecho a la seguridad social, que evidencia la baja efectividad para la mejora de cobertura y acceso a prestaciones a partir de las reformas emprendidas en las décadas de los ochenta y noventa. Por un lado, incremento de la vulnerabilidad ante la vejez y las situaciones catastróficas que generan incapacidad laboral o desempleo, en un entorno con altas tasas de informalidad laboral y elevada proporción de población en pobreza medida por ingresos y, de otra parte, muy limitados márgenes de acción de los Estados que se encuentran reducidos a su mínima expresión en esta materia, con escasa capacidad regulatoria sobre los grupos empresariales encargados de la administración de pensiones individuales.
- Además, ante la transición demográfica y social, no se observan mejoras en las políticas públicas de cuidado para adultos mayores; ni tampoco se registran políticas adecuadas para la consolidación de sistemas de apoyo, con perspectiva de género, para la reproducción social.
- El acceso universal a la salud, entendida según el Protocolo como el “disfrute del más alto nivel de bienestar físico, mental y social”, está marcado por profundas desigualdades en la región. Los incrementos en la cobertura de los sistemas públicos de salud para la población en situación de mayor vulnerabilidad, muestran grandes deficiencias en cuanto al espectro de situaciones que se atienden, con enormes déficits en el segundo y tercer nivel de atención, la disponibilidad de infraestructura y equipamientos apropiados, el abastecimiento oportuno de medicamentos, así como en relación con la calidad de los servicios.
- Destacan problemáticas relativas a la persistencia de la desnutrición infantil de grupos indígenas y rurales; la carencia de políticas integrales para asegurar los derechos sexuales y los derechos reproductivos sobre todo de la población adolescente y joven, observándose incluso regresiones en la legislación nacional; así como la casi total inexistencia de programas para la atención de la salud mental de toda la población.
- El derecho a la educación no ha logrado consolidar un papel que fortalezca la movilidad social y dignifique la calidad de vida de las personas en la región. No se ha alcanzado una escolaridad media que supere los nueve años de educación básica (ciclos primario y secundario) que, argumenta la CEPAL, constituye el umbral mínimo para mejorar la probabilidad de lograr una incorporación al mercado laboral que asegure un nivel de vida adecuado; asimismo, la CEPAL señala que la región no ha logrado transformar al sistema educativo en un “mecanismo de reducción de las desigualdades sociales”, enfatizando que en él se reproduce la estratificación socioeconómica, debido a que no se consiguió superar los “problemas de calidad que acarrea la masificación de la educación pública”<sup>11</sup>.
- Indicadores desagregados sobre el derecho a la educación, recabados en el primer informe para el Protocolo de San Salvador, señalan obstáculos importantes para el logro de la igualdad de oportunidades que se demuestran a partir de las amplias brechas en el acceso y los resultados, en todos los niveles educativos, de la población en situación de pobreza, los pueblos indígenas, la población con discapacidad, etc. Asimismo, se constata que la inversión pública en educación es baja comparada con los umbrales sugeridos por otras autoridades de derechos humanos.

Ante estas evidencias, algunas recomendaciones generales que surgieron en este primer proceso de revisión destacan la importancia de<sup>12</sup>:

- Incrementar y coordinar esfuerzos integrales para asegurar la garantía de los derechos sociales para toda la población, con énfasis en los aspectos correspondientes a los derechos a la seguridad social, la salud y la educación, examinados en este informe.

11 CEPAL, *Desarrollo social inclusivo*, 52-53.

12 GTPSS, *Examen de Informes presentados*, 2016.

- Perfeccionar la visibilización de grupos en situación de vulnerabilidad o discriminación en la región, ampliando los registros de información con el fin de contar con las desagregaciones necesarias que permitan evaluar, a detalle, la situación de estos grupos de personas. En los casos de los países que no disponen de los desgloses solicitados, se insta al Estado parte a que manifieste las acciones que se adoptarán para disponer de dicha información a futuro.
- Promover políticas públicas orientadas a la valoración de la diversidad, con base en la pluralidad étnica y racial, género y otros criterios.
- Desarrollar metas y acciones de cumplimiento de los DESC de manera participativa con las organizaciones sociales y la sociedad civil en su conjunto, de modo de efectivizar el principio de participación social.
- Mejorar capacidades estatales para fortalecer el uso de los indicadores de medición de derechos humanos. Realizar acciones coordinadas para la recolección de información y la preparación de los informes.

Así, en esta primera etapa el Grupo de Trabajo generó observaciones y recomendaciones dirigidas a apoyar a cada Estado para continuar avanzando en rutas positivas o bien para reorientar sus esfuerzos, buscando que la garantía de los derechos sociales se expanda en la región interamericana.

## 2.2. Aportes al proceso técnico-metodológico desde México

La vertiente de trabajo del Programa Universitario de Derechos Humanos (PUDH) de la Universidad Nacional Autónoma de México relativa a la "Investigación y desarrollo de indicadores para evaluación de la situación de los derechos humanos", está orientada a la construcción de bases para la generación de evidencia empírica que apoye la exigibilidad y justiciabilidad de los derechos fundamentales, así como a consolidar instrumentos para el diseño y evaluación de políticas públicas en la materia.

A la fecha, el PUDH ha concluido las *Bases técnico-metodológicas para el informe de México al Protocolo de San Salvador*. En esta etapa del proyecto, se desarrollaron un total de 685 indicadores<sup>13</sup> para los derechos a la seguridad social (64), salud (78), educación (79), alimentación adecuada (89), medio ambiente sano (118), trabajo (91), derechos sindicales (57) y derechos culturales (109), incluyendo fichas de metadatos para cada indicador y matrices con los hallazgos principales que permiten revisar de forma sintética la situación que guarda en México cada derecho examinado, y su política pública asociada. Las fichas técnicas de cada indicador presentan, entre otros elementos, la definición precisa, fórmula de cálculo, justificación en términos de derechos humanos y fuentes de información; para indicadores específicos, se incluyen observaciones adicionales expresadas por diversos analistas e investigadores.

Los resultados de la investigación se han entregado a las diversas entidades del Estado Mexicano que deben involucrarse en la elaboración, presentación y seguimiento del informe oficial al Protocolo, como parte de un proceso de coadyuvancia e incidencia que encabeza el PUDH para el cumplimiento de esta obligación<sup>14</sup>. Todos los documentos pueden consultarse en la página del Programa ([www.pudh.unam.mx](http://www.pudh.unam.mx)) y está disponible también la versión impresa<sup>15</sup>.

13 La cantidad de indicadores para México difiere del total propuesto por la OEA debido a que no se identificó información para todos los indicadores solicitados.

14 Mediante la "Plataforma mexicana de organizaciones de la sociedad civil para el cumplimiento al Protocolo de San Salvador", se promueve el seguimiento al Protocolo. En esta plataforma participan organizaciones de defensa y protección de los derechos humanos y cuenta con el apoyo técnico de la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y la oficina regional de la CEPAL.

15 Pérez Gómez, *Bases Técnico - Metodológicas*, 2015 y 2016.

De forma complementaria, el PUDH está impulsando y colaborando en el diseño de un portal donde se almacenará toda la información, con el propósito de habilitar la consulta ágil y amigable de los indicadores, así como la ejecución de cálculos y comparaciones mediante series de tiempo y niveles de desglose que muestren la situación de grupos sujetos a discriminación o en situación de exclusión o vulnerabilidad.

### **3. Derechos Económicos, Sociales y Culturales como fundamento para el desarrollo incluyente**

#### **3.1. Los vínculos del Protocolo de San Salvador y la Agenda 2030 para los Objetivos de Desarrollo Sostenible**

Por su propia génesis, el Protocolo de San Salvador y la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible tienen profundas raíces en los derechos humanos. En primera instancia, el instrumento vinculante de la región interamericana para proteger los derechos para la igualdad, es precisamente el Protocolo de San Salvador; el cual desde su preámbulo hace hincapié en que:

*"...si bien los derechos económicos, sociales y culturales fundamentales han sido reconocidos en anteriores instrumentos internacionales, tanto de ámbito universal como regional, resulta de gran importancia que éstos sean reafirmados, desarrollados, perfeccionados y protegidos en función de consolidar en América, sobre la base del respeto integral a los derechos de la persona, el régimen democrático representativo de gobierno así como el derecho de sus pueblos al desarrollo (...)"<sup>16</sup>.*

Asimismo, en la Agenda 2030 se declara que "se pretende hacer realidad los derechos humanos de todas las personas y alcanzar la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de todas las mujeres y niñas. Los Objetivos y las metas son de carácter integrado e indivisible y conjugan las tres dimensiones del desarrollo sostenible: económica, social y ambiental"<sup>17</sup>.

Como se mencionó, en el proceso establecido para el seguimiento al Protocolo, los Estados parte reportan en un informe trianual las medidas y acciones que han tomado para garantizar el goce de cada derecho examinado así como el impacto alcanzado. A partir del año 2019, los países estarán entregando datos para la mayoría de los más de 700 indicadores solicitados, generando una masa crítica de información para valorar con detalle la multiplicidad de elementos que configuran los DESCA y sus políticas públicas; esta plataforma puede ser utilizada también para dar seguimiento a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) mediante indicadores ya establecidos en cada país.

En el contexto de los ODS, la utilización del enfoque de derechos sustentada en el marco metodológico del Protocolo de San Salvador, permitiría fortalecer la integralidad de las acciones necesarias para impulsar la asimilación de estos Objetivos en los países de la región superando el balance de resultados de la generación previa, los Objetivos de Desarrollo del Milenio, para los que se establecieron esfuerzos estatales de consideración, pero que dejaron fuera elementos muy relevantes para una verdadera realización de los DESC en las Américas.

También con fundamento en los principios del enfoque de derechos humanos, es ineludible la reflexión sobre la necesaria participación de la sociedad en la definición democrática de los caminos a seguir. Al respecto, la Secretaria Ejecutiva de la CEPAL ha exhortado a los países de la región a "mejorar una cultura de la acción colectiva [la cual] exige un despertar de la democracia en todo el planeta, que dé voz a la gama más diversa posible de actores y garantice la inclusión de sectores que no se cuentan entre los grandes grupos"<sup>18</sup>.

<sup>16</sup> Asamblea General de la OEA, *Protocolo de San Salvador*, Preámbulo.

<sup>17</sup> Naciones Unidas, *Transformar nuestro mundo*, 2.

<sup>18</sup> Bárcena, *La descolonización de la agenda*, 154.

### 3.2. Indicadores como instrumento para fortalecer la exigibilidad de los derechos humanos

La elaboración y diseño de políticas públicas en materia de derechos humanos requiere contar con evidencia empírica apropiada, lo cual es además esencial para todo el proceso de implementación y evaluación. Para ello, es necesario avanzar no solo a través de la disponibilidad de bases de datos y bancos de información pura, sino proveyendo indicadores especializados que faciliten la generación de propuestas por parte de la sociedad en general, para propiciar su incorporación en los ciclos de gestación e implementación de políticas públicas, lo que además materializa un verdadero enfoque de derechos humanos.

Particularmente, la disponibilidad de información sobre grupos de población vulnerables, sujetos a discriminación o exclusión, es fundamental para robustecer el enfoque de derechos en políticas públicas; la información desagregada permite identificar tanto violaciones o retos específicos, como elementos precisos necesarios para afrontar problemáticas particulares. No contar con estos desgloses reproduce la invisibilización de los sectores más desprotegidos.

Laura Pautassi, presidenta del Grupo de Trabajo del Protocolo de San Salvador, hace hincapié en que para legitimar los derechos en la región interamericana, se requiere no sólo invocarlos sino implementarlos, por lo que es necesario que los Estados no se queden en la retórica, sino que establezcan acciones medibles y verificables para su cumplimiento efectivo, avanzando también en la debida rendición de cuentas y la garantía de la participación social<sup>19</sup>.

El proceso de evaluación de los informes al Protocolo de San Salvador en las Américas ha permitido identificar amplias áreas de oportunidad para incorporar el enfoque de derechos en las políticas sociales. Destacan: la necesidad de ampliar la participación de la población en el diseño, seguimiento, evaluación e implementación de políticas y programas; la importancia de la transparencia y rendición de cuentas con amplia apertura para el acceso a la información; así como el indispensable fortalecimiento de la institucionalidad y los instrumentos para el acceso a la justicia.

La deliberación comunitaria en torno a políticas públicas, proyectos o asignación de recursos con enfoque de derechos, requiere del establecimiento de metodologías, que faculten a la ciudadanía para ejercer control social, como parte de un proceso político-institucional de rendición de cuentas y gobernanza democrática. El uso y difusión de indicadores como mecanismo de exigibilidad de derechos humanos tiene aquí un valor central, al empoderar a la población mediante el otorgamiento de conocimientos clave que fundamentan una nueva cultura de participación.

### 4. Referencias Bibliográficas

Asamblea General de la OEA. 1998. A-52: *Protocolo adicional a la convención americana sobre derechos humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales, "Protocolo de San Salvador"*. Adoptado en San Salvador, El Salvador, el 17 de noviembre, en el decimotercero período ordinario de sesiones de la Asamblea General.

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH). 2008. *Informe sobre los indicadores para promover y vigilar el ejercicio de los Derechos Humanos*, HRI/MC/2008/3, 15 de mayo.

Bárcena, Alicia. 2015. "La descolonización de la agenda para el desarrollo después de 2015: hacia una asociación universal para el desarrollo". En: *Gobernanza global y desarrollo. Nuevos*

<sup>19</sup> Pautassi, *Indicadores de progreso*, 9.

*desafíos y prioridades de la cooperación internacional*, Ocampo José Antonio (Editor). 115 - 157. CEPAL: Siglo Veintiuno Editores.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 2016. *Desarrollo social inclusivo. Una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe*. Enero Impreso en Santiago. LC.L/4056/Rev.1.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). 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. julio 19.

Grupo de Trabajo para el Análisis de los Informes Nacionales previstos en el Protocolo de San Salvador (GTPSS). 2011. *Indicadores de progreso para medición de derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador*. OEA/Ser.L/XXV.2.1. GT/PSS/doc.2/11 rev.2. Diciembre.

GTPSS. 2013. *Indicadores de progreso para medición de derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador. Segundo agrupamiento de derechos*. OEA/Ser.L/XXV.2.1. GT/PSS/doc.9/13. Noviembre.

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. Disponibles en: <http://www.oas.org/es/sadye/inclusion-social/protocolo-ssv/>

Naciones Unidas, Conferencia Mundial de Derechos Humanos. 1993. *Declaración y programa de acción de Viena*. A/CONF.157/23, 12 de julio.

Naciones Unidas, Asamblea General. 2015. *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. A/69/L.85. Agosto.

Pautassi, Laura. 2016. "Indicadores de progreso en América Latina. De la semántica a la implementación". *Serie de Publicaciones sobre Desarrollo e Inclusión Social de la Secretaría de Acceso a Derechos y Equidad de la OEA (mimeo)*. Mayo.

Pautassi, Laura, 2016, "El progreso en los derechos. Indicadores de medición del Protocolo de San Salvador". Presentación en la mesa redonda de la OEA: *¿De la exclusión a la igualdad en América Latina? Más derechos para más gente con participación ciudadana*. 5 de mayo.

Pérez Gómez, Laura Elisa. 2016. *Bases Técnico - Metodológicas para el Informe de México al Protocolo de San Salvador. Volúmenes: Derecho al Trabajo; Derechos Sindicales; Derechos Culturales*. Coedición PUDH-UNAM y CNDH. México, agosto.

Pérez Gómez, Laura Elisa. 2016. *La metodología para indicadores de derechos humanos del Sistema Interamericano*. Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. Primer Congreso Internacional de Indicadores de Derechos Humanos. Memoria en proceso de edición. México, abril.