



**OBSERVACIONES SOBRE EL DOCUMENTO: “LINEAMIENTOS PARA LA ELABORACIÓN DE INDICADORES DE PROGRESO EN MATERIA DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES” DE LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (CIDH)” (Versión 19 Julio de 2008)**

**Comentarios Generales**

El Gobierno de Colombia comparte y celebra el esfuerzo de la Comisión Interamericana de derechos Humanos por construir y dotar a los Estados parte de lineamientos para la elaboración de indicadores que permitan medir y evaluar su progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales.

En esa medida, los lineamientos planteados por la CIDH representan una continuidad en la tendencia mundial en materia de evaluación de políticas públicas, que impulsarían a nivel de las entidades estatales procesos que se están llevando ya a cabo, por ejemplo, en materia de construcción de indicadores y otros más complejos como el diseño de sistemas de información con plataformas uniformes y compatibles y la sistematización de la información.

Así, se reconoce que en el futuro dichos lineamientos deberían ser acogidos favorablemente por todos los Estados Parte, no sólo como base para la elaboración de los informes del Protocolo de San Salvador, sino también para facilitar el monitoreo que éstos hagan sobre los avances o retrocesos en el desarrollo progresivo de los derechos económicos, sociales y culturales, permitiendo así el diseño y adopción de políticas sobre la materia basadas en criterios objetivos tanto cualitativos como cuantitativos.

Sin embargo, se considera que tales lineamientos deben ser implementados de manera progresiva por cuanto supone para las instituciones contar con sistemas de información, lo cual consultaría con el alcance mismo del documento (“lineamientos”) como una herramienta a la cual podrán acudir los Estados para facilitar la elaboración de sus informes, de acuerdo a sus propias posibilidades y desarrollos.

Con el fin de operacionalizar estándares sobre derechos económicos, sociales y culturales –DESC- es importante revisar tres aspectos para su sistematización. Primero, la conceptualización a nivel general y específico respecto a las categorías analíticas establecidas para los derechos (i) recepción del derecho; ii) capacidades estatales; iii) contexto financiero y compromiso presupuestario. Segundo, la operacionalización de los indicadores asociados a cada categoría analítica. Tercero, la agregabilidad de los distintos indicadores para llegar a mediciones globales a nivel de las categorías analíticas discriminadas por tipo de indicador.

**1. Conceptualización:**

- a. A nivel general la metodología es clara y atinada al sostener que se va estudiar la realización de los derechos, para diferenciarlo del progreso económico y social.



**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES**  
Dirección de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario

- b. A nivel específico, falta una sustentación teórica para justificar la selección de las categorías analíticas planteadas. Es decir, se debe responder si la realización del derecho queda totalmente cubierta por esas dimensiones, o en caso contrario si hay otras dimensiones que se justifiquen. En esto es importante revisar como distintos organismos plantean otras dimensiones con el fin de estudiar si son compatibles o no.
- c. También la metodología es clara al establecer como unidad de análisis al Estado respecto al grado de cumplimiento de las obligaciones que contrajo al aprobar el Protocolo. Sin embargo, en ello no se agota una medición de la realización de los derechos, es necesario complementarlo con otras aproximaciones que estudien la conducta del Estado frente a ciertos comportamientos o de otros actores que puedan contrarrestar la acción estatal<sup>1</sup>.

Una aproximación basada en las obligaciones recurre a los mismos datos que una aproximación de pleno o parcial goce de los derechos. La diferencia reside en el uso que se hace de la misma información. También importa cómo se ha adecuado la conducta del Estado con respecto a sus obligaciones para asegurar la realización del derecho.

Por ejemplo, un 87% de cobertura en educación secundaria desde la perspectiva del goce indica que el derecho no se está realizando debido a que todos los adolescentes con la edad para estudiar a este nivel no lo están logrando. Pero desde la obligación, ¿qué implicaciones se pueden derivar acerca de la conducta y la responsabilidad de los hacedores de política y de los servidores públicos? De esta información en bruto no se puede obtener una señal de esto. Se requiere complementar con más datos que apunten a identificar las razones que llevan a esa tasa, y por extensión averiguar si la caída de la tasa es responsabilidad de los hacedores de política, de los hogares o de las organizaciones educativas. Si los datos adicionales nos indican que la tasa es 77% para niñas y 97% para niños, la baja tasa se debe a algún patrón de discriminación.

En ese sentido, encuestas dirigidas a indagar sobre las actitudes de los padres pueden averiguar si el resultado se debe al rol o a la importancia que asigna a la educación de las niñas dentro de los hogares o que los centros educativos tienen una infraestructura propicia para educar a los niños mas no a las niñas.

Este tipo de acercamientos apunta más a identificar la causa que averiguar que tanto ha cumplido el Estado con las obligaciones.

En suma, cumplir con la obligación estatal es sólo la punta del iceberg de la realización del derecho.

- d. De acuerdo con Raworth (s.f.)<sup>2</sup> "... para realizar una medición eficaz de los derechos humanos, los indicadores que se definan deben propiciar un ejercicio

---

<sup>1</sup> Esto lo menciona el documento metodológico. Sin embargo no contempla como impacta esa observación en la generación del sistema de indicadores y de señales de progreso, es decir como los matizaría.

<sup>2</sup> Raworth, K. S.f. "Measuring Human Rights".



**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES**  
Dirección de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario

de rendición de cuentas razonable, deben articular para guiar y mejorar las políticas públicas y deben ser sensibles a los contextos locales sin sacrificar el propósito de universalidad de los derechos”.

No se trata de rendir ni de exigir cuentas mediante la presentación de un conjunto de indicadores ininteligibles. Es importante apartarse de un diseño maximalista a nivel de indicadores más no de categorías (cuyo número y alcance temático es razonable).

## **2. Operacionalización**

- a. Ampliar la explicación respecto a la diferencia conceptual que existe entre indicadores cuantitativos y señales de progreso cualitativas. Es posible que lo que se entiende por cualitativo (como percepciones, evaluaciones y diagnóstico) sea cuantificable (distribución de frecuencias), por la cual la distinción sería falsa. Sería más pertinente hablar de indicadores cualitativos y cuantitativos.
- b. Las tentativas de medición carecen de claridad acerca de lo que específicamente debería medirse y cómo las características nucleares de los derechos humanos deberían reflejarse en la forma como se construyen y se utilizan los indicadores. Es decir, de las tablas que construyeron debería establecerse que es nuclear al derecho, empezar por constituir los indicadores nucleares y dejar una agenda abierta para incorporar los indicadores periféricos.
- c. Falta un mayor desarrollo de los indicadores que expliquen más que se busca medir, cuál es la unidad de análisis y la unidad de observación, precisar si se justifica el análisis del indicador en un momento dado (transversal) y/o a lo largo del tiempo (longitudinal), que operaciones matemáticas conducen al indicador, que parámetros se establecen para establecer el punto de referencia que permita analizar la progresividad de la realización de los derechos. Todo esto apunta a la generación de metadatos.

## **3. Agregabilidad.**

- a. Con el fin de llegar a indicadores globales para cada categoría o dimensión analítica es importante avanzar hacia la generación de lineamientos o criterios para agrupar los distintos indicadores. También establecer con que operaciones matemáticas se van a agregar, así como las ponderaciones, debidamente justificadas desde el punto de vista temático y conceptual.

## **I. OBSERVACIONES GENERALES SOBRE EL SISTEMA DE INFORMES DEL ARTÍCULO 19 DEL PROTOCOLO DE SAN SALVADOR**

Comentarios:



**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES**  
Dirección de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario

- a. Frente al principio de no regresividad, hay que destacar que nuestro sistema legal también ha aceptado este postulado y que los ciudadanos tienen el derecho de tutela o de amparo para impedir que existan medidas regresivas, particularmente si éstas hacen referencia a obligaciones exigibles de manera inmediata. Sería importante señalar que aún son muy incipientes los indicadores que dan cuenta de la progresividad de las políticas Desc y que la CIDH debe trabajar en darle precisión a este aspecto.
- b. Se debe ser muy cuidadoso en la interpretación de este apartado del documento porque podría involucrar una modificación del Protocolo de San Salvador y así mismo generar una obligación nueva. En ese sentido, no se podría admitir que por la vía de unos lineamientos dirigidos a perfeccionar el sistema de informes y los indicadores de seguimiento a los Desc se introduzcan modificaciones de un documento básico.

En esa misma dirección se debe ser muy preciso en las implicaciones del término “fiscalizar”<sup>3</sup> en el texto de los Lineamientos, en el sentido de que sólo puede ser entendido como la realización de observaciones o recomendaciones al Estado y no como una fuente de obligaciones frente a la CIDH en cuanto a determinar las políticas específicas que en materia de Desc debe desarrollar el estado Parte.

- c. De otra parte, la inclusión específica de indicadores de progreso en las Normas implica una evolución en relación con el Protocolo, que no había sido contemplada específicamente. De acuerdo con el espíritu del propio Protocolo, los indicadores de progreso tienen que incorporar los avances en la realización de los derechos y no considerar los adelantos o retrocesos en términos de desarrollo (económico y social). Conforme a esta visión se debe entonces diferenciar entre progreso económico y social y cumplimiento del Protocolo de San Salvador.

Sin embargo, se recomienda discutir más profundamente este problema en tanto no hay justificación para separar tan tajantemente estos dos elementos, máxime si se tiene en cuenta que los costos del cumplimiento de los Desc son parte integrante del gasto social y éste se financia a partir del progreso económico y social que logre un país.

- d. Se debe enfatizar en el grado de autonomía de los Estados y los Gobiernos para la implementación de las acciones y las políticas destinadas a dar cumplimiento a los Desc, lo cual no es completamente coherente con la pretensión de analizar las políticas que puedan estar violando derechos establecidos por el Protocolo. Se sugiere lograr una redacción que impida ambigüedades en este aspecto.

El sistema de indicadores debe definir los criterios de evaluación de los aciertos o desaciertos de las políticas públicas implementadas, sin interferir en la autonomía para definir las que tienen los Estados y Gobiernos.

---

<sup>3</sup> Incluido en versiones anteriores del documento.



**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES**  
Dirección de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario

- e. Los indicadores tienen que contemplar grupos específicos y no únicamente la situación general. Lo anterior implica contar con información suficiente, verificable y desagregada en cuanto a regiones y municipios y situación particular de los grupos étnicos y de otros grupos en condiciones de especial vulnerabilidad. Aquí la principal dificultad hace referencia al sistema de información disponible. Además, está relacionado con la necesidad de definir los mínimos vitales por cada derecho. Para el caso colombiano, este esfuerzo se está desarrollando desde el Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos (PNA), en el cual habrá de construirse una propuesta de mínimos que sean resultado de un consenso.
- f. La no regresividad no se discute. Sin embargo, es indispensable definir líneas bases o mínimos vitales, así como el ritmo de la progresividad, asuntos que tienen que tomar en cuenta el nivel de desarrollo y las posibilidades de cada país.
- g. El texto puede ser interpretado como que una vez adoptado, los Estados deberán utilizar el sistema de indicadores propuestos por la CIDH. Políticamente, este es un punto discutible por cuanto los países a nivel interno deben tener la libertad de aplicar y establecer su propio sistema de evaluación.
- h. Se debe precisar la dimensión de la participación de la sociedad civil. Lo indispensable es que existan los espacios y escenarios para que se de una participación ordenada y se garantice una recolección apropiada de los aportes de la sociedad civil; no obstante, ello no implica la obligatoriedad de conseguir en todos los casos el consenso con ella, respetando su derecho a la información y a una plena participación.
- i. Para lo pertinente de los Lineamientos, es necesario unificar criterios acerca de cuales son las fuentes confiables, como se evalúa, a partir de cuales criterios y como operan los principios de transparencia, oportunidad, entre otros. Igualmente, supone que los organismos estadísticos de los Estados parte construyan una batería de indicadores comunes, los elementos conceptuales y técnicos para establecer los mínimos vitales en cada país, la temporalidad de la recolección de información y definan los ámbitos en los que desarrollarán otros indicadores particulares.

Esta reflexión confluye en la necesidad de contar con un sistema universal de indicadores y la interrogación sobre la pertinencia de construir un sistema paralelo de seguimiento. Lo que se requiere es que el sistema de indicadores y la información que la CIDH propone haga parte de un sistema de información universal integrado, con criterios comunes con el sistema de Naciones Unidas y otros sistemas de monitoreo.

## **II. LA ESPECIFICIDAD DE LOS INDICADORES DE DERECHOS HUMANOS**

### Comentarios:

- a. (Párr. 20) Es necesario considerar la situación económica y social como lo hace Naciones Unidas a través de indicadores como el Índice de Desarrollo



**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES**  
Dirección de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario

Humano (IDH), el Índice de Desarrollo de Género (IDG), el Índice de Pobreza Humana (IPH), el Coeficiente de Gini, entre otros, puesto que son señales del contexto general, a partir del cual se interpretan los avances tanto cuantitativos como cualitativos, y se constituyen en referentes para evaluar la progresividad o regresividad en materia de derechos.

- b. Vale la pena reflexionar acerca de que si ya se cuenta con indicadores sobre cumplimiento de pactos internacionales como los Objetivos de Desarrollo del Milenio, puede llegar a ser redundante otro sistema de evaluación como el que se propone en los Lineamientos. En este apartado, la misma CIDH está dando argumentos para la aplicación de las experiencias e indicadores existentes en el sistema universal.
- c. (*Párr. 22*) Este es un argumento adicional para reconocer la importancia de los indicadores de desarrollo social y económico para la evaluación del cumplimiento de los derechos.

### **III. UNA PROPUESTA METODOLÓGICA PARA EL SISTEMA DE MONITOREO**

#### Comentarios:

- a. (*Párr. 26, 28 y 29*) Éstas son nuevas referencias al trabajo anterior desarrollado por el sistema universal. Se infiere que las señales de progreso cualitativas son justamente los indicadores que miden la progresividad en el cumplimiento de los derechos.
- b. (*Párr. 30*) En este punto, la mayor dificultad para los países miembros es la de implementar indicadores de impacto de políticas o acciones estatales, cuyos resultados sólo se pueden observar y medir en períodos de mediana o larga duración. Además, está de por medio la disponibilidad financiera y presupuestal para llevarlos a cabo y darles sostenibilidad en el tiempo.
- c. (*Párr. 31*) Involucrar indicadores de proceso puede complicar innecesariamente la construcción del sistema y su operatividad. Si se examina el trabajo de Naciones Unidas, éste se concentra en los indicadores cuantitativos y cualitativos. Al agregar indicadores estructurales, de proceso y de resultados, además de otras categorías de indicadores que se proponen más adelante se van multiplicando las baterías de indicadores del sistema, atentando contra la factibilidad de su operación. A manera de ejemplo, se podría proponer integrar los indicadores de proceso a los indicadores estructurales. En todo caso, se debe buscar maneras de simplificar la estructura del sistema.
- d. (*Párr. 32*) Se debe prestar atención a este tipo de definiciones, puesto que puede generarse una lectura que implique que todos los Desc son exigibles de manera inmediata. No puede haber ambigüedad respecto de los compromisos que deben adoptar los Estados y la distinción entre los que son de aplicación inmediata y los que están ubicados dentro del principio de progresividad.
- e. (*Párr. 33, 34 y 35*) Nuevamente, con los elementos metodológicos adicionales que se introducen se hace aún más complejo el sistema de indicadores, lo que



**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES**  
Dirección de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario

se traduce en una difícil lectura e interpretación de los organismos nacionales encargados de aplicar los Lineamientos. Se puede decir que para esta propuesta un indicador es estructural en cuanto integra la normativa, mientras que un indicador de proceso implica el hecho de que exista jurisprudencia.

En el caso colombiano, la jurisprudencia no integra de manera automática la normativa, como en el derecho alemán. Tal es el caso del derecho a la tutela que es un derecho subjetivo.

- f. *(Párr. 37)* Habría que insistir en que la forma de implementación es diferente según cada derecho considerado.
- g. *(Párr. 38 y 39)* Las capacidades estatales deben además tener en cuenta la problemática de privatización de los bienes y servicios. Lo anterior tiene impactos relevantes en las formas en que se operan los servicios que tienen influencia sobre derechos fundamentales como el derecho a la salud. En el texto además se deja entrever una confusión entre categorías de análisis como el compromiso presupuestario y las capacidades estatales. Claramente, el primero debería ser considerado parte de las segundas.
- h. *(Párr. 41)* La propuesta no parte de un diagnóstico de las condiciones, sino de un deber ser. Es sobre un diagnóstico, conectado a propósitos claros que se debería construir el modelo. Dentro de las condiciones de funcionamiento del modelo deberían analizarse cuáles son los indicadores básicos, cuál es la información disponible y cuáles los horizontes temporales de análisis para cada uno de los países miembros, de tal manera que puedan haber sistemas coherentes y comparables.
- i. *(Párr. 43 y 44)* Como se ha señalado con anterioridad, un criterio esencial es considerar la real disponibilidad de información. Por eso tampoco es práctico incorporar en el modelo ideal una batería tan exhaustiva de indicadores, que al lado de los indicadores de género, de grupos especiales, de incidencia de la sociedad civil, supera con creces los 54 indicadores básicos y encuentra en cada nueva categoría de análisis un multiplicador adicional, lo que también incrementa las demandas de información disponible para los Estados.

**IV. INDICADORES SOBRE TEMAS TRANSVERSALES: IGUALDAD, ACCESO A LA INFORMACIÓN, ACCESO A LA JUSTICIA Y PARTICIPACIÓN**

Comentarios:

- a. *(Párr. 53 y 54)* En cuanto a los sistemas de información modernos a los que se hace alusión, debería establecerse un acuerdo sobre un cronograma de implementación para cada país, en el cual se registren los plazos viables para adoptar el sistema de información. Para el caso colombiano, son entidades como el Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE-, las que podrían señalar la factibilidad de implementación del sistema dentro de un plan estratégico de largo plazo.



**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES**  
Dirección de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario

- b. (Párr. 58 y 63) Esta sugerencia que hacen los lineamientos de incorporar indicadores sobre inclusión-exclusión son un buen ejemplo de como se complementan los indicadores sociales con los de derechos y contradice la separación tajante que se hace en los párrafos iniciales entre progreso social y realización de derechos. Ahora bien, se debe anotar que la equidad no se mide únicamente en términos económicos. Habría que delimitar las labores que al respecto ya vienen adelantándose desde el seguimiento a los ODM para no duplicar esfuerzos y para que el modelo de indicadores, como ya se dijo atrás, sea el resultado de un diagnóstico de la situación de cada país.

Estamos plenamente de acuerdo en que la búsqueda de la equidad es un principio general del Pidesc que los lineamientos deben particularizar, pero, además de ser imperativo, los lineamientos deben indicar como se implementa y se evalúa su carácter progresivo.

## **B. Acceso a la justicia**

### Comentarios:

- a. (Párr 66) Los países miembros del CIDH deberían definir cuál sería el mínimo en cuanto a acceso a la justicia. La discusión al respecto se centra en el problema de la justiciabilidad de los Desc.
- b. (Párr. 68) Indiscutiblemente, es esencial la garantía del debido proceso. En este sentido, se debe señalar que en Colombia se registran significativos avances en este campo en lo relacionado con algunos derechos. Por ejemplo, en lo referido al derecho a la vivienda, acciones judiciales como el desalojo no se puede hacer sin orden de un juez competente. Pero en cuanto a la universalización de este principio, sigue siendo un deber ser o un objetivo a largo plazo, mas aún cuando como primera medida, se deberían propiciar la efectividad de mecanismos de soluciones alternas a la tutela o al recurso ante los tribunales.
- c. (Párr. 69, 72 y 73) El logro de estos estándares implica un esfuerzo de mejora y adecuación del sistema judicial, así como ajustes de gran envergadura en el diseño institucional de los programas y servicios sociales, objetivos sobre los cuales habría que precisar el alcance y las posibilidades del Estado para asumirlos, así como los caminos para que en algún momento todos los Estados miembros del sistema interamericano logren avances sustanciales en la materia. Si los lineamientos adoptan estas recomendaciones tendrían que fijar metas claras y evaluables en períodos de tiempo relativamente largos.

## **C. Acceso a la información y participación**

### Comentarios:





**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES**  
Dirección de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario

- a. *(Párr. 77 y 78)* En Colombia, este derecho consignado como “derecho de acceso a la información” está consagrado en la Constitución colombiana, en la cual en su artículo 29 queda reconocido el derecho de petición.
- b. *(Párr. 82)* Se debe precisar como se cumple esta obligación en el caso de algunos derechos, cuya garantía corre parcialmente por cuenta de agentes privados (caso de las EPS en salud), lo que dificulta un seguimiento riguroso del estado en cuenta a la producción y publicidad de la información.
- c. Se debe tener presente el avance de los países en cuanto a los sistemas de información en Colombia, que pueden llegar a generar dificultades para contar con series estadísticas comparables en el tiempo.

## **V. DERECHOS PROTEGIDOS. LINEAMIENTOS PARA SU MONITOREO**

### Comentarios:

#### **A. Derecho a la Seguridad Social**

- a. *(Párr. 86)* Habría que precisar la manera como los operadores privados podrían ser sometidos a las normas de protección del derecho. Igual acontece con el derecho a la salud.
- b. *(Párr. 87)* Se debería precisar las diferentes normas en las cuales se recogen estos derechos particulares. El problema es cómo, al definir un sistema que siendo un servicio público se entrega a operadores privados, se trasladan o comparten las obligaciones, puesto que éste es un bien público.

#### **B. Derecho a la salud**

- a. *(Párr. 89)* Las formas de particularización de la garantía del derecho deben estar contenidas en el Plan Obligatorio de Salud (POS). Sería conveniente que no sea cada Estado que definan los mínimos vitales, sino que haya un acuerdo de la CIDH para unificar o armonizar estos instrumentos a nivel regional.
- b. *(Párr. 93)* No parece ser un procedimiento tan sencillo y eficaz.

## **VI. APORTES PARA LA ELABORACIÓN Y EVALUACIÓN DE LOS INFORMES DE LOS ESTADOS**

### Comentarios:

- a. *(Párr. 96)* Es necesario precisar el sentido de “procedimiento participativo en la elaboración de los informes y sobre la metodología de evaluación”. Sin embargo, este ejercicio debe apuntar a evitar la duplicación de esfuerzos.

#### **a. Reflexiones**



**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES**  
Dirección de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario

- b. *(Párr. 97)* Se anota la bondad de este procedimiento pues da garantías para la discusión de los informes y sus observaciones.
- c. *(Párr. 100)* Las misiones de información o de observación de la CIDH, así como del establecimiento de oficinas de monitoreo o equivalentes pueden cumplir un papel de apoyo a los Estados partes y a la sociedad civil para el cabal cumplimiento de los objetivos del Pacto. El problema es que en muchas ocasiones pueden ser interpretadas como una sanción para el país. Lo anterior hace necesario que los Lineamientos precisen el alcance y la interpretación que pueda darse a la aceptación de una misión del Comité, para despojarla de cualquier interpretación sancionatoria y considerarla como una misión de apoyo.

**B. Sobre el procedimiento participativo en la elaboración de los informes**

- a. *(Párr. 101)* La CIDH debe buscar consensos acerca de procedimientos unificados para convalidar la información proveniente de fuentes no gubernamentales. Además, debe instar a los estados partes y a las sociedades civiles nacionales a buscar la construcción de sistemas de información que puedan ser comparables entre sí, para incrementar legitimidad acerca de la información producida tanto por los organismos estatales como por los no gubernamentales.
- b. *(Párr. 102)* Sería preferible definir los procedimientos para la participación de la sociedad civil en la producción de los informes nacionales, no obstante debe dejarse claro el procedimiento a adoptar en la eventualidad de que no se pueda construir un informe compartido.

Se debe insistir sobre la inconveniencia de la obligatoriedad de la concertación entre las partes.

- c. En lo referente a los informes derivados de las obligaciones del Estado frente al Protocolo de San Salvador, la participación de la sociedad civil debe articularse a través de la colaboración de la misma en la elaboración del informe, de tal manera que se les formulen preguntas, se les reciban documentos de respuesta e incluso que se programen reuniones sobre los diversos temas, pero, como ya se indicó, no se haga obligatoria la concertación, es decir, que no sea indispensable el acuerdo entre el Estado y los representantes de la sociedad civil, como quiera que podría constituir un obstáculo en el cumplimiento de la oportuna presentación de los informes.

También habrá que buscar, por este camino, alternativas a la costumbre de aceptar la presentación de un contrainforme, que tiene el inconveniente de que los sectores no gubernamentales incorporan en éste exclusivamente su punto de vista, sin dar la posibilidad al Estado de contra argumentar o debatir lo presentado en esos informes alternos. En cambio, si la sociedad civil participa durante la elaboración del Informe le es posible al Estado conocer sus puntos de vista y argumentos, favoreciendo la presentación de aspectos relativos a



**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES**  
Dirección de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario

éstos y de avanzar en la confluencia de puntos de vista de los distintos sectores de la sociedad

- d. *(Párr. 105)* Se debe insistir en que para que este propósito funcione, se requiere de un acuerdo claro y explícito sobre los procedimientos a seguir.

**C. Fases de monitoreo**

- a. *(Párr. 107)* Es muy razonable insistir en la presentación de informes a partir de agrupamientos de derechos que respondan a las prioridades del país. Estos énfasis en los informes no obvian la necesidad de presentar, a manera de introducción, un balance general sobre el conjunto del avance en materia Desc, que se proponga sustentar una opinión prospectiva acerca de las fortalezas, progresos y eventuales retrocesos del Estado parte.
- b. *(Párr. 110)* Para el efecto se requiere justamente de un modelo lo más sencillo posible; de ahí que haya que propender por depurar y simplificar la propuesta de los Lineamientos, pues su excesiva complejidad no permite definir unas prioridades y plasmarlas en una batería básica de indicadores.
- c. El punto de partida es demasiado complicado de acuerdo al modelo propuesto. Está muy bien la recomendación de definir prioridades. Lo más destacado es que se cuente con recomendaciones claras a cada informe. La obligación del Estado es adoptarlas en el período inmediato a su emisión y evaluarlas en el próximo informe.
- d. De otro lado, frente a las visitas del Grupo de Trabajo se considera que estas podrían ser innecesarias teniendo en cuenta que existen los mecanismo internos para dar la mayor divulgación y participación tanto a las entidades como a la sociedad civil en el tema, de acuerdo a sus propios procedimientos, existen órganos de control institucionales y además se propende precisamente a través de estos lineamientos que la información contenida en los reportes de cada estado sean lo más objetiva posible, lo cual permitirá establecer los avances o retrocesos frente a los DESC.
- e. Así mismo, sería preferible que se fijaran objetivos particulares para cada Estado en cada ocasión, de tal manera que en el informe se impliquen los indicadores pertinentes a esas prioridades, sobre cuya base sería preparado el informe general.



**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES**  
Dirección de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario

**OBSERVACIONES CUADROS INDICADORES**

1. El documento presenta, en el derecho de igualdad y no discriminación, en la columna de proceso el siguiente texto:

-Existencia de políticas o programas de inserción o regularización del empleo para migrantes y refugiados y para el acceso a otros derechos sociales. Alcance e indicadores de desempeño. -Existencia de políticas o programas de inserción o regularización del empleo para trabajadores rurales y campesinos y para el acceso a otros derechos sociales. Alcance e indicadores de desempeño.
---

Al respecto, se considera que debe definirse cuál es el alcance de políticas o programas de inserción o regularización del empleo para migrantes y refugiados, hacerse explícito si la referencia se hace a programas de empleo y proyectos productivos, o por el contrario a otro tipo de proyectos, programas o políticas.

2. Algunos indicadores señalados en el documento no tienen fuentes de información en Colombia, específicamente:

- Porcentaje de personas discapacitadas insertas en el mercado de empleo por sexo y nacionalidad
- Existencia de evaluaciones de la satisfacción de los usuarios y de las usuarias sobre la cantidad y calidad de la cobertura vigente en materia de seguridad social.
- Financiamiento de la licencia por maternidad, a cargo de: I) El sistema de seguridad social en su totalidad; ii) el empleador en su totalidad; iii) otras formas, cuáles.

Si estos indicadores se medirán en todos los países, es importante que se aclare cuál es la responsabilidad que se asumirá sobre su producción y reporte. Es preciso determinar si Colombia podrá o no comprometerse a generar las fuentes de información, y en general, que acciones se seguirán para los indicadores para los que no se tiene información. En este sentido, tanto el DANE como las entidades directamente responsables de cada tema, deben pronunciarse al respecto.

3. Es necesario que en los indicadores DESC se limiten los tipos de contingencias a cubrir, pues ningún sistema de protección social los cubre sin límites. En concreto, el documento dice:

Evolución de la cobertura de contingencias por tipo y grado de cobertura, población cubierta, condiciones de acceso al derecho.
Cobertura específica de contingencias para adultos mayores sin ingresos o sin aportes suficientes. Características, alcance, requisitos de acceso, montos.
Porcentaje de la población con acceso a la cobertura de contingencias sociales.



**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES**  
Dirección de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario

4. Es necesario aclarar el siguiente texto del documento:

-Brecha entre cobertura previsional pública y privada

El sistema de protección social está diseñado para que actores privados y públicos intervengan en él. En este sentido, el diseño institucional colombiano permite la participación de ambos tipos de prestador sin inclinarse por ninguno de los dos, por tanto hablar de brecha no es posible.

5. Se encuentra que no hay una matriz sobre el derecho al trabajo, sólo sobre seguridad social y salud. La matriz del documento es general y no incluye los elementos y observaciones de la matriz del estado de derechos para Colombia que se ha realizado anteriormente. Igualmente, salvo lo mencionado en los puntos anteriores, las referencias sobre seguridad social son generales y Colombia ya cumple con estas.

6. Frente al punto 42 del documento, en principio, si se habla del peso relativo de determinado sector social en el presupuesto, ello no indica necesariamente que el Estado está transfiriendo costos o que da poca importancia al sector. Las preguntas que deben ser medidas y respondidas a través de indicadores, deben estar más enfocadas a si los recursos de que dispone el Estado son suficientes para cumplir cabalmente con los acuerdos sociales y con los derechos pactados colectivamente. En este sentido, es necesario evaluar cuáles derechos se priorizan frente a los recursos disponibles y en qué magnitudes, y de qué manera la progresividad del derecho le está dando cabal cumplimiento a los acuerdos sociales.

De la misma manera, se considera que las medidas expresadas en términos absolutos no resultan relevantes y no discriminan ni permiten obtener conclusiones. Esto en razón a que el Estado en determinado momento puede estar subsidiando a la población pobre mediante mecanismos de transferencias directas, o a través de subsidios de oferta, sin embargo, también es posible (dependiendo del modelo de aseguramiento y superación del riesgo que se tenga) que las personas y familias puedan ser contributivas al sistema y en tanto no se requiera recursos del Estado para dicho fin.

7. En términos del derecho a la salud, para los siguientes indicadores:

<b>Señales de progreso</b>		
- Número de organizaciones de la sociedad civil registradas que participan en la promoción y la protección del derecho a la seguridad social	- Reconocimiento de sistemas de salud indígena	- Existencia de evaluaciones de la satisfacción de los usuarios y de las usuarias sobre la cantidad y calidad de la cobertura vigente en materia de seguridad social.

Se sugiere que el indicador se establezca en términos del reconocimiento de formas de promoción de la salud, prevención de la enfermedad, atención y recuperación para la población indígena. El término "Sistemas" implica un espectro más amplio (Financiamiento, prestación, regulación y administración). Dado lo anterior, el



**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES**  
 Dirección de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario

reconocimiento de lo indígena debe estar inmerso en los sistemas nacionales de salud y no ser un aspecto a parte.

8. En términos del derecho a la salud, para los siguientes indicadores:

<b>ESTATALES Indicador</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Existencia de documentos oficiales que reconozcan el concepto básico de atención primaria de salud integral y universal. Consignarlos.</li> <li>- Existencia de una política nacional sobre medicamentos, incluidos los medicamentos genéricos. Alcance, cobertura poblacional y territorial, mecanismos de funcionamiento.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cantidad de Médicos/as por habitantes</li> <li>- Cantidad de enfermeras/os por habitante.</li> <li>- Los servicios de salud se encuentran funcionando con cobertura universal o solo subsidian la demanda. Justifique</li> <li>- Porcentaje de la población con acceso estable a medicamentos esenciales y/o genéricos</li> <li>- Existencia de disparidades público-privadas significativas en el gasto y cobertura en salud. Justifique</li> <li>- Porcentaje de servicios de salud públicos subcontratados a compañías privadas o a ONG's</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cobertura de los programas de atención primaria en salud</li> <li>- Cobertura de programa de asistencia a adultos mayores.</li> <li>- Tasa de utilización de los servicios</li> <li>- Número de afiliados a planes de seguro de salud en calidad de cotizantes o beneficiarios</li> </ul>
----------------------------	---	--	--

En Colombia existe el dato de médicos y enfermeros, sin embargo, dado que el sistema adoptado funciona en un mercado regulado y con aseguradoras que son las responsables de otorgar a la población los beneficios pactados en los planes de salud, la organización y disposición del personal asistencial no está mediada por el Estado directamente. Por lo tanto, aunque el indicador puede dar cuenta de la cobertura, se considera que no es el más adecuado. En su lugar, se debería considerar una medida relacionada con el acceso a los servicios de forma efectiva y oportuna. Por ejemplo: el uso de extensión de la consulta médica (consulta externa médica total/ población); los tiempos de espera en la atención; el porcentaje de partos en institución debidamente habilitada, entre otros. Adicionalmente, se sugiere que se incorporen indicadores trazadores de impactos en salud, relacionados en primera instancia con la mortalidad y en segundo término con la morbilidad.