

Comentarios al documento “Indicadores de Progreso para medición de derechos contemplados en el protocolo de San Salvador” (elaborado por el Grupo de Trabajo para el análisis de los informes nacionales previstos en el Protocolo de San Salvador) OEA/Ser.G-CP/CAJP-2943/11

Eitan Felner
1 Mayo 2011

Introducción

El documento “Indicadores de Progreso para medición de derechos contemplados en el protocolo de San Salvador” (OEA/Ser.G-CP/CAJP-2943/11, a continuación ‘el documento’) constituye un gran avance en la construcción de un sistema de monitoreo dentro del Sistema Interamericano de los derechos económicos y sociales consagrados en el Protocolo de San Salvador. Esta propuesta de indicadores elevada por el Grupo de Trabajo para el análisis de los informes nacionales previstos en el Protocolo de San Salvador, se inserta en una tendencia global en los últimos años de un creciente reconocimiento del valor del uso de indicadores para supervisar los derechos humanos en general y los derechos económicos y sociales en particular. Así por ejemplo, la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OACDH) de la ONU ha desarrollado un sistema de indicadores para supervisar la aplicación de los principales tratados internacionales de derechos humanos.

El documento no se limita a adaptar el sistema de indicadores de OACDH al sistema interamericano, sino que va más allá de ese sistema, haciendo una importante contribución conceptual y metodológica al desarrollo de indicadores para el monitoreo de los derechos humanos. En este sentido, cabe destacar la clasificación que hace el documento de los indicadores de acuerdo a las tres categorías de ‘recepción del derecho’, contexto financiero y compromiso presupuestario’ y ‘capacidades institucionales o estatales’. Esta clasificación, que no aparece en el sistema de indicadores de la OACDH, puede contribuir a medir la medida en la que las políticas públicas de un Estado incorporan un enfoque de derechos humanos.

Comentarios específicos

1. Rendición de cuentas como eje transversal: El documento considera tres principios transversales: igualdad, acceso a la justicia, información y participación. Me permito sugerir que de ser posible consideren la posibilidad de agregar la rendición de cuentas (accountability) como un cuarto principio transversal. Los mecanismos de rendición de cuentas (no sólo judiciales, sino cuasi-judiciales y administrativos) es uno de los temas más débiles y a su vez más necesarios en la integración de un enfoque de derechos en las políticas sociales.

Compromisos presupuestarios: El documento (en el párrafo #39) hace referencia al porcentaje del Producto Bruto interno para cada sector social como forma usual de medir el compromiso presupuestario de un Estado sobre un derecho determinado. Si bien este indicador puede en muchas circunstancias ser un indicador del nivel de compromiso del

gobierno hacia la promoción de ese sector –y por ende un indicio de su cumplimiento (o falta de cumplimiento) de la obligación de realización progresiva de los derechos relevantes – no debe ser usado como un único indicador para este propósito. Esto se debe a que hay una multiplicidad de factores relacionados a la disponibilidad de recursos en cualquier Estado que influyen sobre la realización progresiva de los derechos económicos y sociales con independencia de la proporción que un Estado asigne a un sector social específico. Estos factores incluyen El rol del crecimiento económico en el gasto por persona en el sector social, el impacto del gasto extra-sectorial en la realización de los derechos económicos y sociales; patrones regresivos de gasto social y la ineficiencia en el uso de los recursos (para más detalles, véase mi artículo ‘Métodos para monitorear la realización progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales’ en V. Abramovich y L. Pautassi, Laura (comps.) *La medición de derechos en las políticas sociales*)

3. Indicadores generales de gobernabilidad democrática: El documento propone un sistema de indicadores para derechos específicos. Pero mas allá de estos indicadores específicos, existen diversos aspectos generales de la gobernabilidad de un Estado que afectan la medida en la que ese Estado cumple con sus obligaciones en materia de los derechos económicos y sociales, incluyendo el proceso presupuestario, la calidad de la administración pública, temas de corrupción, descentralización, etc. Por lo tanto, quizás sería conveniente agregar a la propuesta de indicadores una serie de indicadores generales sobre gobernabilidad relacionados a temas como practicas meritocraticas en la administración pública que afectan la calidad de servicios sociales, mecanismos de rendición de cuentas en el proceso presupuestario o si la declaración de bienes de ministros y altos cargos en la administración pública es de acceso público. Para seleccionar estos indicadores generales sobre gobernabilidad se podrían revisar las diversas bases de datos sobre gobernabilidad democrática, tales como Datagob (http://www.iadb.org/datagob/home_esp.html), Global Integrity (<http://www.globalintegrity.org/documents/IndicatorsCoding2009.xls>) y Open Budget Index (<http://internationalbudget.org/what-we-do/open-budget-survey/>).

4. Capacidades estatales y derechos económicos y sociales: El problema de las capacidades estatales con respecto a la fragmentación entre los distintos niveles de la administración del Estado, no solo se presenta, como bien indica el documento “ante la falta de claridad en la definición y distribución de competencias y responsabilidades” (párrafo 42), sino también en casos en los que un Estado descentraliza competencias y responsabilidades a niveles regionales o locales sin tener en cuenta que algunas de las regiones o municipalidades del país no tienen la capacidad para asumir esas competencias y responsabilidades. Esto conlleva en muchos casos a un aumento de las desigualdades en el goce de los derechos sociales entre diversas regiones de un país y a deficiencias substanciales en los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas a nivel local.