

**V Reunión de Altas Autoridades en Derechos Humanos y
Cancillerías del MERCOSUR y Estados Asociados
GT Derechos Económicos, Sociales y Culturales**

28 de Agosto de 2006, IPEA, Brasília DF

Presentación del Señor. Ralph Hakkert, Consejero Técnico Principal – Proyecto Regional de Apoyo a Población y Desarrollo en la Implementación de los ODMs”

Buenos días. Como Ustedes ya saben, mi nombre es Ralph Hakkert, Consejero Técnico Principal. Junto con mi asistente Leonardo Castilho, nosotros manejamos el Proyecto Regional de “Apoyo a Población y Desarrollo en la Implementación de los ODMs”, que es un proyecto conjunto del IPEA con el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA). Una de las tareas que estamos llevando a cabo es el desarrollo de indicadores específicos de población para expresar la contribución de intervenciones y procesos en el campo de población y salud sexual y reproductiva para la realización de las diferentes metas de la agenda de ODMs. Aunque esta actividad se traslapa en alguna medida con los objetivos que nos reúnen aquí hoy día, hay muy pocos indicadores entre los desarrollados en nuestro proyecto que podamos proponer como directamente aplicables a la medición de la implementación progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales, para el monitoreo del Protocolo de San Salvador. Sin embargo, nuestros colegas del IPEA tuvieron la esperanza de que nuestra experiencia en la construcción de indicadores intermedios en el ámbito del alcance de los ODMs pudiera generar algunas lecciones aprendidas para servirles en las deliberaciones de hoy. Por lo tanto, no voy a detenerme a la descripción de las actividades de nuestro proyecto, sino aprovechar la oportunidad para una intervención ya un poco más propositiva.

El documento que hemos recibido para fines de discusión de la propuesta preliminar de indicadores sugiere la siguiente ficha operativa de los indicadores:

1. Las definiciones utilizadas por el organismo oficial responsable de la producción de cada información (para cada variable que interviene en el indicador);
2. La cobertura, es decir si puede obtenerse para todo el país, sólo para una región o para los centros urbanos;
3. La posibilidad de desagregación espacial (urbano, rural);
4. La posibilidad de desagregación por grupos de edades;
5. La periodicidad del relevamiento (decenal, anual, mensual, continuo, etc.);
6. La forma en que se calcula (fórmula);
7. El organismo responsable de producir la información en cada país;
8. Valores obtenidos para 1990, 2003 ó 2004, utilizando la metodología de cálculo nacional;
9. Disponibilidad de los datos (cuándo se dispone del dato más reciente, factibilidad de reprocesamiento para armonizar definiciones, etc.).

Todo eso indudablemente debe ser aclarado y estoy totalmente favorable a que, en el momento oportuno, se dedique un tiempo a la discusión técnica detallada de esas cuestiones. Pero antes de llegar a este punto quería usar el tiempo de mi intervención para formular un alegato a favor de otro aspecto de análisis de estos indicadores, que se fija básicamente en la necesidad de hacer algunas precisiones desde el punto de vista conceptual del abordaje de derechos humanos. Todas estas precisiones se relacionan con la cuestión de la *validez* de los indicadores, o sea, hasta qué punto los indicadores miden lo que tienen que medir y no otras cosas? Y si no miden lo que deben medir, por qué? Es porque los datos necesarios para garantizar la validez del indicador no existen o son de difícil obtención? O es porque no se ha dedicado la debida atención a la definición correcta del objeto de medición? Para fines de una reflexión acerca de estas cuestiones, voy a referirme a algunos de los indicadores preliminares que constan de las propuestas que hemos recibido como insumos para la presente reunión, pero resistiré a la tentación de hacer una crítica completa a todos ellos. Como se dejó muy claro en las reuniones preparatorias que tuvimos en el IPEA la semana pasada, la lista de indicadores que Ustedes tienen por delante no es nada más que una propuesta preliminar, fruto de un

proceso de negociación ad hoc y sujeta a la formulación de alternativas, y que, por lo tanto, en este momento no debería ser objeto de una crítica técnica exhaustiva. Más bien usaré algunos de los ítems de la lista para ilustrar principios generales de construcción de indicadores que me parecen relevantes en el contexto presente.

Los principales problemas que pueden presentarse en el ámbito de la validez de los indicadores propuestos – a mi juicio – son dos. El primer problema tiene que la distinción entre indicadores de evaluación o de desempeño, por un lado, e indicadores contextuales o diagnósticos, por otro. Los indicadores contextuales son instrumentos de análisis, que pueden orientar la formulación de medidas o políticas, pero que no son objeto de modificación por medio de dichas medidas o políticas. Un ejemplo típico sería el tamaño de la población en edad escolar, que evidentemente tiene que ser tomado en cuenta para fines de la formulación de políticas educativas, pero que en sí no es objeto de la incidencia de dichas políticas. En cambio, lo que se pretende conseguir con los indicadores que constan de la propuesta en nuestras manos es *evaluar* los logros en la implementación progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales en los países signatarios del Protocolo de San Salvador. Eso significa que los indicadores deben ser interpretables en el sentido de traducir un menor o mayor grado de éxito en el alcance de este objetivo. Para comenzar, eso supone que el indicador debe llevar implícita una noción acerca de cuál sería el valor o nivel considerado ideal. Consecuentemente, los cambios en los valores del indicador deben ser interpretables en el sentido de una aproximación o un alejamiento en relación a dicho ideal.

No todos los indicadores propuestos en la lista preliminar poseen esta característica. El primer indicador, por ejemplo, es la *tasa de actividad*, o sea el cociente entre la población económicamente activa (de 14 ó 15 años y más) y la población total las mismas edades. Aunque dicha cifra no constituye un indicador contextual *puro*, en la medida en que puede hasta cierto punto ser modificado por intervenciones políticas, se aproxima más al concepto de un indicador contextual que al concepto de indicador de evaluación. No está de todo claro, por ejemplo, cuál sería su nivel ideal. Sería 100 % ? Sólo por medio del trabajo forzado, lo cual seguramente no sería un buen reflejo de la vigencia de una

perspectiva de derechos. Pero si no 100 %, entonces qué ? 90 % ? 80 % ? 50 % ? ¿Cuál es el criterio ? La tasa de actividad puede bajar por procesos socialmente indeseables, como el abandono del mercado laboral por parte de trabajadores desalentados que dejan de buscar trabajo por creer que no existe trabajo del tipo y de la calidad que desean. Pero igualmente puede bajar por procesos altamente positivos. Por ejemplo, si la juventud extiende su calificación para el trabajo mediante una escolarización más prolongada, esto incide negativamente en las tasas de actividad. O si los adultos mayores se retiran del mercado de trabajo por la implementación progresiva del derecho a la jubilación, esto también incide negativamente en la tasa de actividad de la población mayor de 15 años.

Sería posible argumentar que por lo menos una parte del aumento de las tasas de actividad debe ser evaluado positivamente, como la manifestación de la implementación de un derecho, que es la creciente participación laboral de las mujeres. Pero ni eso puede ser afirmado con tanta certidumbre. Por un lado, la experiencia reciente en América Latina nos muestra que el incremento en la participación laboral femenina a menudo se debe a una necesidad económica y no a una voluntad de realización profesional. Por lo menos es eso que parece explicar la tendencia de aumento de las tasas de actividad femeninas en momentos de recesión económica que se observa en varios países. Por otro lado, aun cuando el aumento de las oportunidades de empleo de buena calidad para las mujeres es objeto de alguna política por parte del Estado, no siempre el resultado es el aumento de las tasas globales de actividad. En Europa, por ejemplo, algunos países han tomado medidas para estimular el empleo en tiempo parcial, para que ambas partes del matrimonio puedan tener una actividad económica y, aun así, cumplir con las exigencias del trabajo doméstico. Sin embargo, dependiendo de la forma como se define la actividad económica y de cómo las parejas dividen su tiempo de trabajo, esto puede resultar en un aumento o, por lo contrario, en un descenso de la tasa de actividad.

Por lo tanto, la tasa de actividad no es un buen indicador de desempeño y difícilmente puede ser usado para fines de monitoreo y evaluación. Afortunadamente, la mayoría de los demás indicadores propuestos en la lista sí permiten una interpretación de evaluación de desempeño, pero aquí surge otra pregunta. Desempeño de qué ? Desempeño del

mercado, condicionado parcial pero no exclusivamente por las políticas del Estado ? Desempeño de las políticas públicas en sí ? O desempeño del Estado en la implementación de una perspectiva de derechos que oriente las políticas públicas ? Por supuesto se trata de este último, pero ésta es una cuestión que necesita ser investigada en más detalle, tanto por la posible dificultad que se puede presentar en la obtención de datos específicos que permitan este tipo de evaluación, como por la relación ambigua e incluso controversial existente entre las esferas de los derechos y de las políticas públicas. En el ámbito de los derechos personales y civiles hay dificultades del primer tipo, relacionadas con la obtención de información fidedigna acerca de fenómenos como la tortura, la censura de prensa o la violación del derecho a la libre circulación. Puede haber dudas, incluso, acerca de la caracterización legal correcta de dichos fenómenos. Pero de un modo general no hay mayores dificultades para identificar las obligaciones del Estado. No así en el área de los derechos económicos, sociales y culturales, donde existen posiciones muy divergentes acerca del papel que corresponde a los dichos derechos. Para algunos, se trata de un mecanismo para sacar a las políticas públicas del juego político clientelista y crear compromisos legalmente vinculantes con la ejecución de las mismas. Para otros, cualquier condicionalidad impuesta a la ejecución de las políticas públicas limita el margen de maniobra del Estado y lleva implícito el peligro de un manejo irracional de las prioridades, cuando algunas son concebidas como derechos y otras no.

En un reciente artículo en la Revista del CEPAL, de abril del 2006, Víctor Abramovich hace un intento de delinear hasta dónde va el papel de la perspectiva de derechos en el manejo de las políticas públicas: “Aunque el enfoque de derechos establece un marco conceptual para la formulación y evaluación de las políticas y estrategias de desarrollo, no debería conducir a acotar o limitar excesivamente el margen de acción de los gobiernos en la tarea de formular esas políticas. No se trata de imponer a los Estados ni a los sujetos obligados una determinada manera de hacer las cosas, ni de cercenar mediante esquemas rígidos o inflexibles la creatividad de quienes definen políticas y estrategias..... El derecho internacional de los derechos humanos no formula políticas, sino que establece estándares que sirven de marco a las políticas que cada Estado define. Ni los mecanismos de supervisión ni los jueces (de ser éste el caso) tienen la tarea de elaborar

políticas públicas; lo que deben hacer es confrontar las políticas adoptadas con los estándares jurídicos aplicables y – en caso de hallar divergencias – reenviar el caso a los poderes pertinentes para que ellos ajusten su actividad en consecuencia. Por lo demás, las políticas incorrectas o fallidas no siempre desembocan en el incumplimiento de derechos; esto sólo ocurrirá cuando el Estado haya dejado de cumplir con algunas de las obligaciones asumidas. Por el contrario, puede haber políticas exitosas en el logro de sus objetivos pero que consagren la vulneración de derechos.”¹

Sin embargo, si el papel de los derechos económicos, sociales y culturales es entendido en este sentido, hay que concluir que los indicadores que sirven para evaluar la progresividad de la implementación de dichos derechos (o sea, del cumplimiento de obligaciones del Estado) no pueden ser los mismos que sirven para evaluar las políticas públicas en su conjunto, y mucho menos los mismos que se manejan para efectos de la evaluación de las tendencias del mercado (es decir, indicadores de resultados). Uno de los artículos que dan más margen a controversia en este sentido es el Artículo 1 del Protocolo de San Salvador, el cual especifica que “toda persona tiene derecho al trabajo, lo cual incluye la oportunidad de obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa mediante el desempeño de una actividad lícita, libremente escogida o aceptada” y que “los Estados partes se comprometen a adoptar medidas que garanticen la plena efectividad del derecho al trabajo, especialmente las referentes a la consecución del pleno empleo, a la orientación vocacional e al desarrollo de proyectos de capacitación técnico-profesional, particularmente los destinados a los deficientes.” En lo que se refiere a las obligaciones del Estado para asistir a las personas en su capacitación y la búsqueda de empleo y en la facilitación del flujo de información sobre oferta y demanda de empleo, estas disposiciones evocan poca resistencia. También, podría haber consenso sobre las obligaciones del Estado con las personas que buscan montar su propio negocio. Pero la mayoría de los economistas se opondrían tajantemente a cualquier intento de responsabilizar directa y judicialmente al Estado por los niveles del empleo, al punto de obligarlo a subyugar toda su política económica a la realización de esta meta. No es éste el lugar indicado para resolver esta controversia. Sin embargo, lo que sí tiene que estar

¹ Abramovich, Victor. “Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo.” Revista de la CEPAL, 88, Abril 2006.

claro es que la respuesta tiene implicaciones directas para la formulación de los indicadores de evaluación. Si el Estado tiene una responsabilidad directa y justiciable por el pleno empleo – aun cuando este derecho esté sujeto a la implementación progresiva y no inmediata – es perfectamente razonable que las tasas de desocupación o de empleo sean usadas como indicadores de evaluación para los avances logrados en la realización de este objetivo. Pero si las responsabilidades del Estado son más acotadas, cabe encontrar indicadores más específicos para evaluar hasta qué punto el Estado cumple con sus obligaciones.

En este sentido, la crítica que se puede hacer a varios de los indicadores propuestos en el documento que tenemos por delante es su falta de especificidad. Hay excepciones. Por ejemplo, la tasa de empleo no registrado es un indicador del grado de aplicación de la legislación laboral en las relaciones de trabajo y por lo tanto es un indicador pertinente para la evaluación de avances en el campo de derechos. Lo mismo vale para la tasa de empleo infantil. El porcentaje de niños de un año vacunados contra el sarampión o con la vacuna cuádruple es otro indicador del grado de implementación de un derecho, además de basarse en el Artículo 10.c del Protocolo de San Salvador, aun cuando en este caso puede haber algunos cuestionamientos sobre la obligatoriedad de recibir la vacuna. Algunos países europeos han enfrentado dificultades para el alcance del 100 % de cobertura de sus campañas de vacunación debido a resistencias religiosas por parte de algunos grupos minoritarios. Aunque los números involucrados son pequeños, el fenómeno sí es importante por las implicancias que tiene en términos de derechos humanos, pues aquí se contraponen el derecho de la mayoría a la protección sanitaria y el criterio técnico de salud pública de los Ministerios de Salud al derecho a la opción individual de las minorías religiosas. En América Latina pasa algo semejante en el caso de las poblaciones indígenas que a menudo no aceptan los servicios y procedimientos médicos de la cultura dominante, incluyendo la vacunación. Sin embargo, dejando de lado este tipo de complicaciones, la cobertura de vacunas sí parece un indicador de resultado (aunque no de obligación o proceso) pertinente del acceso a un derecho básico en salud.

A pesar de las excepciones mencionadas arriba, muchos de los indicadores propuestos en el documento sobre la mesa son indicadores generales de desarrollo que sirven para evaluar el desempeño del mercado y de las políticas públicas, sin referentes específicos de derechos. Lo que la propuesta trae de específico para incorporar esta dimensión es la idea de la desagregación de los indicadores por grupos sociales relevantes, para que se puedan evaluar los diferenciales entre grupos y, de esta forma, detectar sesgos discriminatorios en las políticas públicas. Con esta desagregación ciertamente se atiende a uno de los principios básicos de la construcción de indicadores del alcance de derechos, que es el principio de no discriminación. Esta necesidad de desagregación también se menciona en el punto 27 del informe del 2006 de Paul Hunt, Relator Especial para la Salud de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU. También, el Informe de Desarrollo Humano del PNUD del 2000, en su Capítulo V, que justamente trata de la construcción de indicadores, contiene un ejemplo (Cuadro 5.3) de las diferentes categorías de obligaciones del Estado (en este caso, para la realización del derecho a la salud en Ecuador) y de las diferentes formas de su evaluación. Además del principio de no discriminación, este cuadro contiene los siguientes principios:

- La existencia de interferencias directas con la capacidad de las personas de realizar sus derechos (respeto);
- La exposición de las personas a efectos sistemáticos y dañinos por parte de actores privados (protección);
- El desempeño del Estado en el enfrentamiento de las raíces de los problemas de salud del país (cumplimiento);
- La existencia de avances adecuados en el alcance de sus objetivos en este dominio (progreso adecuado);
- El grado de participación, información y fiscalización (participación); y
- El grado en que el Estado ha lidiado adecuadamente con abusos e infracciones (remedios efectivos).

La propuesta actual enfoca su atención en el principio de desempeño, combinando éste con el principio de la no discriminación. Sin embargo, más allá de las dificultades operativas que pueden surgir en la desagregación de los indicadores, existe el riesgo de que este abordaje acabe siendo insuficientemente específico en la implementación de

ambos principios, que además sólo confirma dos de los siete principios identificados arriba.

Lo que quiero sugerir es que se busque asociar los indicadores mucho más estrechamente a los artículos correspondientes del Protocolo de San Salvador y que se evite el uso de indicadores globales de desempeño, aun cuando sean de obtención más fácil, si los resultados medidos por dichos indicadores reflejan resultados globales de políticas públicas o especialmente si reflejan mayoritariamente resultados de la dinámica del mercado. La desagregación por grupos sociales puede amenizar las limitaciones de este último tipo de indicador, pero en sí es insuficiente para impartirles una perspectiva de derechos.

Para dar una idea de lo que estoy pensando, puedo mencionar el Artículo 7.a del Protocolo de San Salvador, que hace referencia a una “remuneración que asegure, al mínimo, a todos los trabajadores condiciones de subsistencia digna para ellos y para sus familias”. Esto sugiere indicadores de seguimiento como el valor del salario mínimo, eventualmente referido a la línea de pobreza oficial del país (para dar una indicación de la suficiencia del salario mínimo para condiciones de subsistencia dignas), y el porcentaje de trabajadores en tiempo integral con remuneración por debajo del salario mínimo (para dar una indicación del cumplimiento de las obligaciones legales). Sin embargo, la propuesta actual es la “evolución del salario medio de la población ocupada”, una medida sujeta a las fuerzas del mercado cuyo comportamiento, a diferencia del salario mínimo, no puede ser garantizado por el Estado. Lo mismo vale para indicadores como la tasa de incidencia y la tasa de morbilidad de SIDA, que no pueden ser garantizadas por el Estado, ni son relevadas en el Protocolo. Por otro lado, ciertos indicadores de proceso, como el gasto público como porcentaje del PBI, parecen más prometedores como indicadores de evaluación de derechos, aun cuando pueden ser mejorados. El Artículo 10.a del Protocolo especifica, por ejemplo, que los Estados se comprometen a adoptar medidas para garantizar el derecho a la salud, tales como el atendimento primario de salud, entendido como la asistencia médica esencial colocada al alcance de todas las personas y familias de la comunidad. Esta formulación sugiere un indicador para medir cuál es el porcentaje

de gastos en el atendimento primario de salud que las familias deben asumir por su cuenta (out-of-pocket), el cual se acerca más al objetivo que la relación entre PBI y gastos en salud. La misma lógica podría seguirse en el caso de la educación primaria y secundaria (Artículo 13.3).

En resumen, lo que recomiendo es que se haga una lectura cuidadosa del Protocolo, con el intuito de sacar indicadores específicos de derechos que vayan más allá de los indicadores de desarrollo comunes. Para este fin, algunos de los ítems propuestos en la lista podrían ser mantenidos, pero habría que complementarlos con otros, mediante la inclusión de indicadores para el monitoreo de la actuación del Estado (respecto al cumplimiento de las obligaciones de derecho internacional de los derechos humanos), según las sugerencias dadas anteriormente. Muchas gracias por su atención.