

COMENTARIO BIBLIOGRÁFICO DE “LA MEDICIÓN DE DERECHOS EN LAS POLÍTICAS SOCIALES”^{1*}

CECILIA GEBRUEERS Y CELESTE SALOMÉ NOVELLI^{2**}

En el primer capítulo, “*Indicadores en materia de derecho económicos sociales y culturales. Más allá de la medición*”, Laura Pautassi da grandes aportes a un proceso, aún en construcción, como son los indicadores de medición para el conjunto de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC), haciendo especial hincapié en la necesidad de que los mismos no se limiten a aspectos cuantitativos, sino también cualitativos. En miras a ello, a lo largo de todo su artículo analiza la temática en relación a tres procesos: 1- el proceso teórico conceptual de delimitación de un derecho, para lo cual hace un interesante recorrido por los puntos clave; 2- de verificación empírica, es decir, la medición de los derechos en cuestión, advirtiendo la necesidad de que en este proceso puedan ser traducidos a unidades de medida para, así, conocer sus efectivas dimensiones para que, en su caso, se activen mecanismos de reclamo y rendición de cuentas. Y finalmente llega el turno de la transversalización como un modo de medición de los derechos sociales en su relación con las políticas públicas que intentan garantizarlo y ya no de manera aislada. Con este modo de abordar los indicadores en materia de derechos económicos sociales y culturales la autora evita caer en la trampa de los sistemas de medición cerrados e impermeables que atentan contra el espíritu de los DESC.

En “*Indicadores sociales y derecho humanos: algunas reflexiones conceptuales y metodológicas*” Simona Cecchini, en miras a definir indicadores para el monitoreo de los derechos económicos sociales y culturales, nos propone salirnos de la disyuntiva entre indicadores sociales e indicadores de derechos humanos y proclama una visión inclusiva de ambos bajo el imperativo de la indivisibilidad de los derechos humanos. A lo largo de este capítulo haremos un recorrido por los indicadores sociales –intermedios y finales, de hechos y de percepciones, absolutos y relativos, simples y compuestos, de eficacia y de eficiencia– tendiendo un

* ABRAMOVICH, Víctor y PAUTASSI, Laura (comp.): *La medición de derechos en las políticas sociales*, Editores del Puerto, 2010.

** **Estudiantes de Abogacía (UBA)**

puente entre ellos y los indicadores de derechos humanos, remarcando en particular el valor de la estadística y la desagregación de los mentados indicadores sociales en: áreas geográficas, sexo, grupos de edad, grupos sociales y étnicos específicos, ingreso, consumo o propiedad de bienes, tamaño y composición del hogar, nivel educativo, rama de actividad económica y ocupación y categoría laboral, como un modo de obtener una visión más amplia y poner el énfasis necesario en los sectores más vulnerables.

Por su parte, Christian Courtis en “*Políticas sociales, programas sociales, derechos sociales. Ideas para una construcción garantista*” se propone discutir las garantías destinadas a la satisfacción de los derechos económicos sociales y culturales. Para ello, en primer lugar, hace una fuerte crítica al modelo de garantías actual anclado en: la concepción de los DESC como derechos programáticos, su falta de reconocimiento constitucional dejándolos librados, en virtud de una “repartición de funciones”, a la discrecionalidad de la Administración, en el marco de los cuales toman la forma de “programas” que corren el riesgo –y muchas veces caen– en la arbitrariedad, en la corrupción y en la desviación de esos recursos destinados a garantizar derechos sociales. El segundo paso será distinguir entre las garantías sociales y las garantías institucionales. Mientras que las primeras son aquellas que hacen posible expresarse en la esfera pública y participar de la esfera política, las segundas son las que confían en una institución de carácter público la protección de un derecho. Dentro de estas encontramos, a su vez, las garantías políticas y las garantías jurisdiccionales. Luego de un interesante análisis de ellas el autor nos insta a ver la distinción entre el modelo de garantías de derechos sociales y el modelo de garantías institucionales como opciones complementarias y ya no disyuntivas, poniendo en juego las distintas garantías que desarrolla a lo largo de su artículo.

Eitan Felner en “*Métodos para monitorear la realización progresiva de los derechos económicos sociales y culturales*” pone el foco en los estándares de disponibilidad de recursos. El autor afirma que si logramos fijar un estándar de esta obligación primordial puesta en cabeza del Estado, podremos también determinar la violación a ella y no sólo a las obligaciones inmediatas de los DESC. Luego de dar diferentes razones por las cuales se ha evadido la tematización sobre el concepto de “realización progresiva”, el autor hace un recorrido por los distintos indicadores que permitirían determinar el progreso logrado en un determinado periodo de tiempo y luego nos da su propuesta. Esta contiene tres pasos: en el primero se comparan los indicadores sociales con el PBI per cápita, en el segundo propone que se realice un análisis de la asignación de recursos específicos y el tercero consiste en un análisis del gasto per cápita (de los sectores hacia los cuales fueron dirigidos recursos). Para finalizar nos alerta sobre la urgencia de tener disponibles herramientas adecuadas de monitoreo para evaluar el cumplimiento de esta obligación por parte de los Estados en el marco de la crisis económica mundial.

En el quinto capítulo Eva-María Hohnerlein aborda el tema en relación al proceso de integración europeo en el cual la protección de los derechos sociales experimentó con el transcurso de las décadas una progresiva relevancia. En “**Sistema de indicadores y mecanismos de vigilancia en la Unión Europea**”, la autora realiza un profundo análisis del marco normativo que regula los derechos sociales el cual está encuadrado mayormente en la categoría de *soft law* con lo cual se deduce que el cumplimiento de estos derechos –tales como la seguridad social, el acceso a una vivienda digna y a una educación de calidad, a la salud, la protección a la maternidad y a la infancia y la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres– depende en mayor medida de los recursos con los que cuente cada Estado Miembro. Aún cuando los Estados han preservado con recelo la regulación de los mismos dentro del ámbito de las competencias nacionales, la Unión Europea ha desarrollado diversas estrategias de convergencia con el objetivo de fijar metas comunes para las políticas sociales nacionales y así superar su limitada capacidad legislativa en esta área. Hohnerlein señala que en vistas a este fin deviene fundamental el uso de indicadores cualitativos y cuantitativos comunes que actúen como puntos de referencia. Por un lado, permiten ilustrar y comparar la situación social en cada Estado Parte. Por el otro, la obligación por parte de cada Estado de presentar un informe anual en el que consten los progresos que haya experimentado la protección de los derechos sociales en su territorio ha generado una “sana” competencia en la carrera por conseguir los mejores resultados. Asimismo, la Unión ha logrado influenciar de forma directa la conformación de las políticas sociales por medio del desarrollo de acciones de coordinación cuyo principal instrumento en la actualidad lo constituyen los indicadores. Su uso permite detectar las debilidades de las políticas y posteriormente definir cómo se orientarán los recursos de forma eficiente en vistas a lograr una adecuada modernización de los sistemas de protección social que contemple no sólo la lucha contra la pobreza sino también el viejo anhelo de la integración social.

Por su parte, María Nieves Rico y Flavio Marco Navarro seleccionaron un tema particularmente ausente en el diseño de las políticas públicas que aparece de forma elocuente en el título del artículo: “**Autonomía económica y derechos del trabajo. Implicancias para el diseño y análisis de indicadores de género**”. La premisa de la cual parten es que la igualdad en el acceso a los recursos respecto de los hombres y las mujeres se erige hoy como un requisito *sine qua non* para que las mujeres puedan ejercer su autonomía personal. Parecería ser que el acceso a un trabajo remunerado opera como condición excluyente del ejercicio de esta autonomía. Sin embargo, el ingreso masivo al mercado laboral por parte de las mujeres y en paralelo su reconocimiento como sujetos de derechos ha implicado al fin de cuentas un retroceso en la lucha por alcanzar la autonomía económica para superar la pobreza y así ejercer una ciudadanía plena pues las mujeres han asumido mayores responsabilidades sin desprenderse de las que tenían en el pasado. La hipótesis de los autores dice que el trabajo remunerado constituye un requisito para gozar de la

autonomía económica pero no la garantiza por sí misma, sino que sólo conducirá a ella en proporción a la calidad del empleo, las circunstancias del ejercicio de la ciudadanía y en la medida en que se compatibilicen a través de las políticas públicas las demandas del trabajo con las responsabilidades domésticas y de cuidado, revirtiendo de esta manera el modelo sexista de reparto del trabajo que hoy impera en la sociedad. Los objetivos de equidad de género imponen diseñar políticas públicas desde esta perspectiva. Para ello Rico y Navarro proponen incorporar la utilización de indicadores de género que permitan, por un lado, visibilizar la problemática de la desigualdad a través de la estadística y así incorporarla a la agenda pública, y por otro, medir los cambios en las relaciones de género y los avances y retrocesos en términos de igualdad y de ejercicio de derechos. El uso de estos indicadores junto con su posterior análisis permitirá descubrir en qué áreas es necesario focalizar para revertir la situación desigualitaria posibilitando una visión más integral de los procesos de discriminación y exclusión y de las relaciones de poder subyacentes. Los indicadores económicos, laborales y sociales tradicionales fueron diseñados para la realidad de un mercado estructuralmente diferente que no da cuenta de las desigualdades existentes en la sociedad así como tampoco de la división sexual del trabajo lo que constituye un déficit grave pues omite el trabajo que se despliega en el ámbito de la familia y de la comunidad y que no son remunerados. Estas tareas –no visibilizadas– afectan seriamente la calidad de vida de las mujeres, su salud y autonomía porque no tienen tiempo disponible lo que hace que dispongan menos de sus propias vidas. Los autores advierten acerca de la necesidad de repensar la noción de autonomía: la igualdad de oportunidades no posibilita per se la autonomía económica de las mujeres sino que requiere que se acompañe con una adecuada redistribución de las responsabilidades de cuidado y del hogar en el marco de un plan gubernamental con perspectiva de género.

En el séptimo capítulo, titulado “*Una nueva gestión pública en salud: de la búsqueda de la eficiencia a la garantía de derechos*”, Iván Ase y Jacinta Buriyovich abordan la relación entre las políticas sanitarias y los derechos sociales analizando los posibles modos de revertir la grave deficiencia que se avizora en el sistema de salud en relación al no acceso y la imposibilidad de ejercer el derecho a la salud por parte de la gran mayoría de la ciudadanía, especialmente los grupos más desaventajados. A partir del diagnóstico de la problemática plantearán la necesidad de diseñar una nueva gestión pública en materia de salud a partir de un nuevo enfoque que deberá en todo momento subordinarse a las directivas que el derecho internacional de los derechos humanos depara en esta temática, centrándose en conceptos integrales de salud y políticas públicas. Repetidamente sugieren que constituye un prerequisite empoderar a la ciudadanía en el ejercicio del derecho y, simultáneamente, concientizar a los actores estatales –a los efectores de la salud– acerca de sus responsabilidades. La gestión pública requiere ser redefinida a partir del uso de indicadores –los autores enumeran una gran cantidad que no es taxativa– que orien-

ten al tejido gubernamental en su implementación. Aseguran que este proceso no será fácil pues se requiere coordinación entre las distintas áreas de implementación y advierten acerca de la interdependencia de los derechos, la exigencia de articulación de los distintos actores en pos de un objetivo común: garantizar un acceso real, integral y de calidad a la salud para todas y todos, y alcanzar altos niveles de eficiencia y eficacia en el manejo de los recursos. Los autores visibilizan que ante esta situación no basta con entender que el Estado está incumpliendo obligaciones, es necesario correrse del escenario teórico y denunciarlo por incumplimiento. Finalmente concluirán que la transparencia y el desarrollo de sistemas de evaluación de la actuación estatal permitirán monitorear si el accionar de los distintos efectores de salud es consistente con la perspectiva de los derechos humanos descrita en el trabajo y reflejada en los instrumentos supraestatales y la jurisprudencia de los tribunales de derechos humanos.

A continuación Bodrio Uprimny Yepes y Nelson Claudio Sánchez nos informan acerca de la adopción de indicadores de derechos humanos por parte de la Corte Constitucional colombiana en el seguimiento de sus sentencias. Para ello han desarrollado minuciosamente un caso específico que surgió en aquel país en el contexto del desplazamiento forzado de personas. A partir del uso de distintos indicadores cualitativos y cuantitativos y de la generación de una vía abierta al diálogo entre el gobierno, la sociedad civil e incluso las propias víctimas, la Corte Constitucional pudo verificar el cumplimiento de las distintas instancias de ejecución de las políticas públicas tendientes a garantizar los derechos de los últimos y también adoptar un rol protector de derechos –que en épocas anteriores era inimaginable– que permitió encontrar una solución a un conflicto que ya lleva más de cinco décadas de permanencia, respetando en todo momento el principio republicano de división de poderes.

El aporte de los autores en "*Juzgar y medir: el uso de indicadores de derechos humanos por la Corte Constitucional colombiana*", es enriquecido por la participación activa que éstos tuvieron en el proceso descrito en el trabajo aludido, donde exploran los resultados, las fortalezas y las debilidades del uso de indicadores. La propuesta de los autores incluye calcar este método en conflictos suscitados en otros países con la necesaria adaptación a las particularidades locales de cada sistema nacional.

A modo de cierre, Hernán Charosky nos invita a descubrir las potencialidades que tienen las investigaciones sobre corrupción en el diseño de las políticas públicas a partir del estudio de una serie de irregularidades en el sistema de salud argentino. Charosky da cuenta de la posibilidad de utilizar estas investigaciones como herramientas para detectar la vulnerabilidad del sistema que posibilita los casos de fraude y corrupción de modo de construir o conformar indicadores que visibilicen el real acceso de la ciudadanía a los servicios sociales y al mismo tiempo transparenten el uso de los recursos públicos. De este modo, a partir del enfoque de la problemática

y de los resultados provistos por los casos se comprueba que las investigaciones y los indicadores aplicados en conjunto permiten mejorar la calidad de las políticas públicas y garantizar un mayor acceso a las mismas por parte de los usuarios y beneficiarios, es decir, de la población. Como conclusión de “*¿Obstáculos o herramientas? Los usos de las investigaciones de casos sobre corrupción en las políticas públicas*” el autor nos advierte que para formular medidas preventivas del fraude o de la corrupción, no sólo será necesario diseñar indicadores y detectar las maniobras de corrupción sino que resultará indispensable contar con información confiable y disponible.