

# Legislar para la igualdad

6

Entrevista  
Diputada Rosario Ignacia Ortiz Magallón

Análisis de la legislación en materia de salud  
y los derechos que protegen a las mujeres

La emoción violenta como atenuante en el  
delito de homicidio

Los medios de comunicación en México y la  
violencia contra las mujeres

Publicación bimestral. Noviembre-diciembre de 2008. Año 1, Vol. 6



H. Congreso de la Unión  
Cámara de Diputados. LX Legislatura  
Comité del Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género  
Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género

**CEAMEG**

# *Legislar para la igualdad*

**Noviembre-diciembre de 2008**

**Año I, Vol. 6**

Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género  
H. Congreso de la Unión  
Cámara de Diputados. LX Legislatura

*Legislar para la Igualdad*

Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres  
y la Equidad de Género

Año I, Vol. 6, 2008

*Prohibida su venta*

Material propiedad de la H. Cámara de Diputados.  
Puede ser utilizado para fines de difusión,  
siempre y cuando se respeten los derechos de autor.

Impreso en México

## **Mesa Directiva**

### **Presidente**

Dip. César Horacio Duarte Jáquez

### **Vicepresidentes**

Dip. José Luis Espinosa Piña  
Dip. Martha Hilda González Calderón  
Dip. Ruth Zavaleta Salgado

### **Secretarios**

Dip. Jacinto Gómez Pasillas  
Dip. José Manuel Del Río Virgen  
Dip. Manuel Portilla Dieguez  
Dip. Margarita Arenas Guzmán

Dip. María Eugenia Jiménez Valenzuela  
Dip. María del Carmen Pinete Vargas  
Dip. Rosa Elia Romero Guzmán  
Dip. Santiago Gustavo Pedro Cortés

## **Comité del CEAMEG**

### **Presidenta**

Dip. María Soledad Limas Frescas

### **Secretarias**

Dip. Bertha Yolanda Rodríguez Ramírez  
Dip. Holly Matus Toledo

### **Integrantes**

Dip. Aracely Escalante Jasso  
Dip. Jaime Espejel Lazcano  
Dip. Adriana Rebeca Vieyra Olivares  
Dip. Agustín Leura González  
Dip. Daisy Selene Hernández Gaytán  
Dip. David Lara Compeán  
Dip. José Rosas Aispuro Torres  
Dip. Lizbeth Evelia Medina Rodríguez

Dip. Ana María Ramírez Cerda  
Dip. Ivette Jacqueline Ramírez Corral  
Ma. María Mercedes Maciel Ortiz  
Dip. María G. Guadalupe Valenzuela García  
Dip. Martha Angélica Romo Jiménez  
Dip. Martha Angélica Tagle Martínez  
Dip. Olga Patricia Chozas y Chozas  
Dip. Rosario I. Ortíz Magallón

## **Secretaría General de la Cámara de Diputados**

### **Secretaría General**

Dr. Guillermo Haro Bélchez

### **Secretaría de Servicios Parlamentarios**

Lic. Emilio Suárez Licona



CENTRO DE ESTUDIOS PARA EL ADELANTO  
DE LAS MUJERES Y LA EQUIDAD DE GÉNERO

Mtra. María de los Ángeles Corte Ríos  
Dirección General

Mtra. Nuria Gabriela Hernández Abarca  
Dirección interina de estudios para la armonización  
legislativa en los derechos humanos de las mujeres  
y la Equidad de Género

Mtra. Ma. de Lourdes García Acevedo  
Dirección de estudios de políticas públicas  
y de la condición económica,  
política y social de las mujeres

Lic. Ricardo Soto Ramírez  
Dirección interina de estudios sociodemográficos,  
información y estadísticas de género

Marisa Fernández Fernández  
Editora

Lic. Julio Iván Montaña Melgarejo  
Apoyo Técnico

Leslie Evelyn Villalba Olvera  
Diseño de portada

**Publicación bimestral**  
**Noviembre-diciembre de 2008**  
**Año I, Vol. 6**

Centro de Estudios para el Adelanto de  
las Mujeres y la Equidad de Género  
H. Congreso de la Unión  
Cámara de Diputados. LX Legislatura

Agradeceremos sus comentarios al  
correo electrónico:  
**ceameg@congreso.gob.mx**

Av. Congreso de la Unión No.66, Edif. D, 1er.  
Piso, Col. El Parque. Delegación Venustiano  
Carranza. C.P.15969, México, D. F.

Tel. 5036 0000 ext. 59234

Página electrónica: <http://www3.diputados.gob.mx/camara/CEAMEG>

Los artículos firmados son responsabilidad exclusiva de los autores y las opiniones ahí vertidas no reflejan necesariamente la postura del CEAMEG

## **Contenido**

Entrevista Diputada Rosario Ignacia Ortiz Magallón Integrante del Comité del Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género (CCEAMEG)	8
Análisis de la legislación en materia de salud y los derechos que protegen a las mujeres Mtra. Nuria Gabriela González Abarca	12
La emoción violenta como atenuante en el delito de homicidio Mtra. Nuria Gabriela Hernández Abarca Lic. Ricardo Soto Ramírez	25
Los medios de comunicación en México y la violencia contra las mujeres Mtra. Nuria Hernández Abarca Mtra. Gabriela Márdero Jiménez	32
Día internacional de la eliminación de la violencia contra la mujer Mensaje de Roberto Cuéllar M., Director Ejecutivo del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH)	36

## **ANEXO**

LINEAMIENTOS PARA LA ELABORACIÓN DE  
INDICADORES DE PROGRESO EN MATERIA  
DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES  
Y CULTURALES

## **Editorial**

Varios son los temas que se tratan en esta edición de *Legislar para la Igualdad*, revista del Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género (CEAMEG).

*Históricamente, la legislación mexicana ha fomentado la protección penal sexista. Hoy, con la existencia de la atenuante de emoción violenta en el delito de homicidio, puede observarse un gravísimo problema de género dentro del Derecho. La psicología criminal opina que los homicidas son resultado de un conflicto donde quien comete el delito siente que su prestigio ha sido herido. Es el caso del homicidio por identificación emocional en el que, la mayoría de las veces, el victimario es hombre y la víctima mujer, originado por una actitud de celos descontrolados capaces de producir una perturbación momentánea durante la cual el sujeto comete el delito. Sin embargo, utilizar esta circunstancia como atenuante, deja en estado de indefensión a la víctima a la vez que da lugar a la impunidad del homicida.*

*Es necesario reflexionar, entonces, sobre la derogación del artículo 310 del Código Penal Federal, que señala a la emoción violenta como atenuante en el delito de homicidio y lesiones ya que, de otra manera, significaría un paso atrás en la protección de los derechos humanos de las mujeres. El tema es abordado en esta edición.*

*Precisamente en este terreno, la diputada Rosario Ortiz Magallón, integrante del Comité del Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género (CCEAMEG), menciona que en la agenda pendiente en materia legislativa para la igualdad de género, se encuentra la violencia y la impartición de la justicia.*

*Señala, además, que los derechos de las mujeres tienen poca visibilidad en el marco de la normatividad y de la política pública. Asimismo, afirma que en materia laboral, el tema de las mujeres no ha encontrado eco: “la actitud de mis compañeros legisladores ha sido de poca apertura, de muy poca sensibilidad y eso va a significar que en esta Legislatura no se hayan concretado avances en el ámbito de los derechos laborales para las trabajadoras”. Importante entrevista que publicamos en esta edición de nuestra revista.*

*Por otro lado, en el artículo *Los medios de comunicación en México y la violencia contra las mujeres*, se hace notar que la Ley Federal de Radio y Televisión no establece disposiciones encaminadas a la erradicación de la violencia contra ellas en los contenidos televisivos o radiofónicos, sin embargo, la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia es más precisa: la Federación deberá vigilar que los medios de comunicación no fomenten este tipo de violencia y que favorezcan su erradicación. Conozca más sobre el tema leyendo este artículo.*

## En la agenda de...



**Diputada Rosario Ignacia Ortiz  
Magallón**

Integrante del Comité del Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género (CCEAMEG)

CEAMEG: ¿Qué necesidades de las mujeres ha atendido usted como parte de su trabajo político?

Dip. Rosario Ortiz Magallón: Mi tema es el laboral, donde los derechos de las mujeres tiene poca visibilidad en el marco de la normatividad y de la política pública. El espacio laboral siempre ha sido muy masculino, porque es el punto de la relación del sistema capitalista, capital-trabajo, y allí las mujeres nos hemos insertado cada vez en mayor número, es decir, en espacios laborales no tradicionales, con una historia muy masculina que nos ha hecho la vida más difícil.

En el ámbito laboral no he encontrado eco en esta Legislatura. Creo que el contexto político actual nos ha impedido sensibilizar a los legisladores.

Se subieron iniciativas muy interesantes de todos los partidos, pero en la Comisión del Trabajo, en la Comisión de Seguridad Social -donde tengo mis dos áreas de manera prioritaria- la actitud de

mis compañeros legisladores ha sido de poca apertura, de muy poca sensibilidad y eso va a significar que en esta Legislatura, temas que fueron colocados por diferentes diputadas y partidos, no se hayan concretado en avances de los derechos laborales para las trabajadoras.

CEAMEG: ¿Cuál es su agenda en la defensa de los derechos de las mujeres?

Dip. Rosario Ortiz Magallón: Estoy trabajando en la libertad de conciencia, que es el estado laico. Es un tema muy importante por la complejidad política en la que estamos viviendo: el PAN es un partido con una visión conservadora en el ámbito de los derechos de las mujeres y ha pesado mucho la parte de poca tolerancia de este espacio partidario.

Es la primera vez que México tiene a la derecha en dos procesos presidenciales. No tengo claro si puede haber una derecha más abierta, más tolerante, porque al final también en la izquierda hay gente conservadora en esos temas. No tengo un parámetro para ubicar si, en general, la derecha cuando gobierna en cualquier país, en ocasiones implica retrocesos en cuanto a los derechos de las mujeres. En otros ámbitos como que tiene una política más estándar con relación a los derechos generales o derechos de los hombres, pero en el terreno de las mujeres siempre hay una política muy conservadora. Para las compañeras legisladoras con las que he venido trabajando el tema de la laicidad del Estado éste es un punto prioritario, porque permitiría a cualquier espacio político, a cualquier creencia —o no creencia— religiosa, la garantía de sus derechos. La democracia debe consolidarse sobre la base del Estado laico.

La otra parte es la seguridad social, un tema que he venido trabajando mucho. La situación de las reformas a la seguridad social implicará un impacto muy fuerte para las trabajadoras porque

en el renglón de la pensión, cuando la vida productiva —en cuanto a salario— de las trabajadoras concluye, se refleja toda esa inequidad, esa discriminación: llegamos a los 60 años con una pensión mínima que, si logramos obtenerla, apoyamos a las hijas con los nietos, el cuidado del adulto mayor —puede ser la pareja, la hermana—, entonces, la vida de las mujeres en el aspecto de la seguridad social será una deuda del país, no hablo de un partido en especial, sino del país, como una responsabilidad de atender a una sociedad que está envejeciendo de manera muy acelerada, y somos 51%, creo, de población de mujeres.

Estamos insertas en el mercado laboral en condiciones más precarias: no se nos da de alta en el seguro social, no tenemos las aportaciones para el acceso a los niveles de salud y, por lo tanto, si esta política de privatizar la seguridad social avanza —para que cada trabajadora pueda ahorrar y, al finalizar su vida laboral, tenga un monto que le permita una pensión—, las mujeres no tendremos ni siquiera lo que marca la ley; estamos en una situación de crisis de las condiciones económicas y políticas generales.

Comentábamos que en la propuesta que hizo el Ejecutivo federal acerca de las medidas anticíclicas nunca hubo una política para las mujeres; son cosas que van planteando cada vez más nuestra situación como mujeres, cuando menos en este espacio, y la dificultad que tendremos para acceder a los derechos de la seguridad social, de la salud, de la vivienda, de todo lo que implica la seguridad social en su conjunto. Nos veremos muy afectadas para tener acceso a estos derechos cuando estemos jubiladas, pero ahora, en este momento, durante nuestra vida productiva, vemos que la precariedad del mercado laboral tendrá un impacto, lo tiene ahora y lo tendrá de manera más grave en los 20 años que restan para que las generaciones actuales podamos pensionarnos y tener una vida digna.

Son los problemas que veo, los derechos que no tenemos garantizados y que implicarán un trabajo legislativo más fuerte, un proceso de organización de las mujeres en los ámbitos donde nos encontremos y seguir peleando por ello.

Participé en la mesa sobre la Reforma del Estado, de Garantías Sociales, fue un ejercicio muy interesante porque estuvimos la mayoría de los partidos aunque no todos participaron con un compromiso de debate, pero fue un ejercicio muy interesante y se lograron acuerdos.

Hubo allí una decisión del ejecutivo que se tradujo vía PAN y, a última hora, no se respaldó ningún trabajo de los que se habían hecho: en la mesa de Garantías Sociales trabajamos la transversalidad de los derechos en el tema de garantías, hablamos del derecho al medio ambiente, a la vivienda, al agua, a la educación, a la salud, y en todas estas discusiones incorporamos el tema de los derechos de las mujeres, porque la transversalidad es como traducimos en todos los ámbitos los derechos de las mujeres. Desafortunadamente, el PAN, al final, dijo no estar de acuerdo, dio una serie de argumentos y eso implicó no validar un trabajo muy intenso e interesante donde el mismo PAN participó a través de sus asesores y asesoras y sus diputadas presentes, no de manera permanente, pero presentes y, finalmente, el tema quedó pendiente.

CEAMEG: ¿Cuáles han sido sus acciones más importantes como legisladora en materia de equidad?

Dip. Rosario Ortiz Magallón: Desde hace mucho tiempo he venido trabajando con las trabajadoras asalariadas del hogar. Ahora, en este espacio legislativo, logramos que las cinco organizaciones a nivel nacional se reunieran con nosotros en un lapso de año y medio, para trabajar una iniciativa de reforma al capítulo 13 de la Ley Federal del Trabajo donde se incorporan, en la actual ley, los derechos de las trabajadoras domésticas —porque ahí

está catalogado como domésticas—, todo un trabajo para ampliar los derechos laborales de las trabajadoras, sin embargo, en la Comisión de Trabajo se votó contra, y no pudimos. Fue muy desalentador porque una diputada del PRI subió una iniciativa similar y, cuando se iba a votar, hablé ella y le dije: *Las dos estamos con el mismo tema, hagamos un cabildeo con nuestros diputados, suspendamos la votación y armemos un dictamen en conjunto.* Estuvimos de acuerdo, lo trabajamos juntas, lo distribuimos, sólo que su iniciativa incorporaba la prohibición de trabajo infantil en el espacio del trabajo doméstico, y tuvo que irse a las Comisiones de Grupos Vulnerables y de Derechos Humanos. La respuesta de estas dos comisiones me sorprendió porque lo que sí se aceptó fue que se prohibiera el trabajo infantil en el trabajo doméstico, que fue un avance importante, pero todo lo que fue el cuerpo donde se empleaban los derechos de las trabajadoras del hogar, se argumentó que ya estaban en la actual ley, que era sobrerregular sus derechos con lo que estábamos planteando, pero además incorporaron dos tesis aisladas de Ministros de la Corte: una databa de 1955 si mal no recuerdo, y una más reciente, pero no estaban los nombres de los Ministros -investigué el dato-, donde se reconocía la servidumbre —o sea, no era una tesis donde los ministros dijeran “bueno, son condiciones especiales, es difícil su regulación”, sino que lo sustentaban sobre la base de la servidumbre.

Entonces, cuando lo discutimos en la Comisión de Trabajo —ni lo discutimos, la única intervención fue la mía— explicando a los diputados lo que implicaba, que no podíamos avalar un dictamen donde se fundamentaban en tesis, donde los ministros de ese entonces decían que era un trabajo de servidumbre. No hubo ninguna intervención de los diputados y votaron contra.

Son cosas para reflexionar, no hay argumentos sólidos, no hay una visión de

ampliar derechos. No pudimos lograr esa iniciativa que para nosotras —y hablo también por las trabajadoras domésticas— era muy importante. Fue un trabajo muy intenso, de casi año y medio de reuniones, ellas pedían permisos en sus trabajos, con sus patronas, estaban allí y, bueno, al final de cuentas, seguimos trabajando. Son aspectos que casi al final del periodo legislativo nos llevan a reflexionar sobre qué paso en esa Legislatura que ni siquiera hubo sensibilidad para que trabajadoras, dos millones de trabajadoras en el país, pudieran tener acceso a sus derechos laborales sin discriminación y con menos violencia. Fue un trabajo muy intenso e interesante que no logramos concretar.

CEAMEG: ¿Cuáles son los retos pendientes en materia legislativa para la igualdad de género?

Dip. Rosario Ortiz Magallón: Se ha avanzado en la parte legislativa, las leyes generales que tenemos ya aprobadas han sido avances sustantivos muy importantes. Todavía tenemos una agenda pendiente, creo que mis compañeras de la Comisión de Equidad y Género avanzaron mucho en la parte de presupuesto, sin embargo, fue el único punto donde se lograron consensos de etiquetar.

Tenemos muchos pendientes y un compromiso de este país para avanzar con una deuda social muy fuerte. La agenda es muy amplia y podría enumerar lo que trabajamos en la mesa de Garantías Sociales de Reforma del Estado, y todavía quedaría corta. Los avances que hemos tenido han abierto temas tan importantes como la violencia y la igualdad entre hombres y mujeres, pero aún nos falta un trabajo legislativo muy fuerte.

Otro tema que se ha convertido en una piedrita en el camino —y que a veces se transforma en un abismo— es la impartición de justicia, es decir, todo el tema del poder judicial es una traba muy

grande para poder acceder a los derechos que tenemos y que las leyes que ya hemos aprobado sean justiciables. En la agenda hay una deuda política y social muy grande, en esta Legislatura no logramos tener avances mayores y está pendiente mucho para las mujeres.

Ojalá que en la próxima Legislatura haya una mayor disposición por parte de los partidos. Hubo un cobro político, más por la tensión que vivimos que por una disposición de avance en cuanto a derechos, pero es parte del aprendizaje y tenemos que seguir incidiendo y trabajando más por ellas.

## **Análisis de la legislación en materia de salud y los derechos que protegen a las mujeres**

Mtra. Nuria Gabriela González Abarca

Los derechos humanos son atributos inherentes e inalienables a toda mujer y todo hombre, es decir, que les pertenecen por su sola condición de seres humanos. Estos atributos están inspirados en valores de dignidad, justicia, igualdad y libertad, e implican obligaciones a cargo de los Estados y en favor de todas las personas, sin importar condición alguna de éstas (Instituto Interamericano de Derechos Humanos, IIDH).

En este sentido, es responsabilidad de los Estados el preservarlos, garantizarlos y respetarlos. Estos derechos humanos están conformados por derechos de diversa índole o naturaleza, como lo son los políticos, los económicos, los civiles y los culturales, agrupados a su vez en generaciones por su evolución o reconocimiento. Sin embargo, los derechos a la salud se encuentran agrupados en los derechos de "segunda generación", al igual que los derechos a la alimentación, la educación, la cultura, la seguridad social, entre otros.

Estos derechos se encuentran plasmados en la legislación interna de cada Estado y en diversos instrumentos jurídicos internacionales. Para asegurar su ejercicio a nivel interno, cada país debe contar con mecanismos de promoción, protección y prevención de los mismos, a fin de que estos derechos sean garantizados por el Estado y exigibles por la sociedad, además, este último deberá proporcionar las condiciones necesarias para su ejercicio, como el caso de los derechos de salud, para los cuales su acceso depende del desarrollo de programas de prevención y vacunación, entre otros.

A través de la existencia de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) se posibilita el acceso de los seres humanos a un nivel de vida adecuado, y

según la Declaración hecha en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de Viena (1993), en cuanto al principio de indivisibilidad, interconexión e interdependencia, se considera que si no se garantizan los DESC, los derechos civiles y políticos no podrán ser respetados ni protegidos.

La salud, como derecho humano reconocido y como necesidad esencial de existencia, debería de representar para las naciones una prioridad y su protección una obligación para cualquier Estado.

Sin embargo, la realidad mundial nos muestra que el acceso a los sistemas de salud y su garantía por parte de los países, es cada vez más necesaria. Según estimaciones de la Organización Mundial de la Salud (OMS), hoy existen al menos 40 enfermedades que se desconocían una generación atrás, además de que en los últimos cinco años se han verificado más de 1 100 eventos epidémicos, como la reaparición en este último cuarto de siglo del cólera y la fiebre amarilla, aunado a la aparición de nuevas enfermedades transmitidas por alimentos así como los padecimientos que surgen a raíz de cambios ambientales y climáticos y por la propia contaminación del medio ambiente (OMS: 2007).

Como ya señalamos, la realización del derecho a la salud está muy ligada a la realización de los DESC, y también a la paz y a la seguridad, por lo que su preservación y promoción implican mucho más que el simple acceso a los servicios sanitarios o de medicamentos, sino que está sujeto al acceso a otros derechos humanos.

Al ser un derecho tan amplio, interdependiente e indivisible, este artículo únicamente se abocará a señalar, de manera general, la definición del derecho a la salud, su ubicación dentro de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales y su relación con los mismos, así como los instrumentos jurídicos nacionales e internacionales que los regulan y tutelan.

## **Definición de salud**

Los derechos humanos constituyen el marco general en el cual se construye la noción del derecho a la salud y de los derechos sexuales y reproductivos. Este derecho social se encuentra plasmado en diversos instrumentos jurídicos en materia de derechos humanos.

La salud, para la Organización Mundial de la Salud (OMS: 1946), “es un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no sólo la ausencia de afecciones o enfermedades”. Y señala que el goce del grado máximo de salud que pueda lograrse es uno de los derechos fundamentales de todo ser humano sin distinción de raza, religión, ideología política o condición económica o social.

Los Estados Partes del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental. Y para el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR) la salud es un derecho humano fundamental e indispensable para el ejercicio de los demás derechos.

Todo ser humano tiene derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud que le permita vivir dignamente.<sup>1</sup> Por otra parte, la Declaración Universal de los Derechos Humanos establece que:

Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; además de tener derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes a su voluntad.

Y de manera específica hace referencia a la necesidad de contar con cuidados especiales durante la maternidad y

---

<sup>1</sup> Artículo 1° de la observación general No. 14 adoptada el 11 de mayo de 2000.

la infancia, y a la protección social con la que deberán de contar las niñas y los niños, independientemente de si hubiesen nacido fuera o dentro del matrimonio.

La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948) señala que toda persona tiene derecho a que su salud sea preservada por medidas sanitarias y sociales relativas a la alimentación, el vestido, la vivienda y la asistencia médica correspondientes al nivel que permitan los recursos públicos y de la comunidad.

## **La salud como un derecho social**

Tal y como lo señala el CESCR en su observación No. 14:

La salud es un derecho humano fundamental e indispensable para el ejercicio de los demás derechos humanos. Todo ser humano tiene derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud que le permita vivir dignamente. La efectividad del derecho a la salud se puede alcanzar mediante numerosos procedimientos complementarios, como la formulación de políticas en materia de salud, la aplicación de los programas de salud elaborados por la Organización Mundial de la Salud (OMS) o la adopción de instrumentos jurídicos concretos. Además, el derecho a la salud abarca determinados componentes aplicables en virtud de la ley.

Esta observación señala que el derecho a la salud se vincula estrechamente con el ejercicio de otros derechos humanos, como el derecho a la alimentación, la vivienda, el trabajo, la educación, la dignidad humana, la vida, la no discriminación, la igualdad y que, en general, son los componentes integrales del derecho a la salud. En el caso del derecho a la salud de las mujeres, la observación en comento señala que para suprimir la discriminación contra la mujer es preciso elaborar y aplicar una amplia estrategia nacional con miras a la promoción del derecho a su salud, a lo largo de toda su vida, previniendo y tratando las enfermedades que de manera específica la afecten, proporcionándole acceso a la atención de

la salud de la más alta calidad, dentro de la que se incluyen los servicios en materia sexual y reproductiva<sup>2</sup>.

Dicha observación especifica que el ejercicio de la mujer a la salud requiere de la supresión de las barreras que se oponen al acceso de la misma, los servicios de salubridad, la educación y la información. A continuación señalaremos brevemente la interrelación del derecho a la salud con otros derechos sociales.

Podemos empezar señalando su relación con el derecho a la alimentación. Evidentemente el acceso a una alimentación básica garantiza en primer lugar la supervivencia, no obstante, si esa alimentación es la adecuada para el desarrollo y crecimiento de los seres humanos, implica como resultado una mejor calidad de salud. Así, la relación entre estos dos derechos es una cuestión fundamental de vida y, por lo tanto, prioridad para el Estado. Para el CESCR, el derecho a una alimentación adecuada es de importancia fundamental para el disfrute de todos los derechos. Ese derecho se aplica a todas las personas.<sup>3</sup> Asimismo, dicho Comité afirma que:

El derecho a una alimentación adecuada está inseparablemente vinculado a la dignidad inherente de la persona humana y es indispensable para el disfrute de otros derechos humanos consagrados en la Carta Internacional de Derechos Humanos. Es también inseparable de la justicia social, pues requiere la adopción de políticas económicas, ambientales y sociales adecuadas, en los planos nacional e internacional orientadas a la erradicación de la pobreza y al disfrute de todos los derechos humanos por todos.

<sup>2</sup> Aplicación del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general 14, El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), (22º período de sesiones, 2000).

<sup>3</sup> Observación general 12, El derecho a una alimentación adecuada (artículo 11), (20º período de sesiones, 1999), U.N. Doc. E/C.12/1999/5 (1999).

Esta observación señala que los Estados Partes se comprometen a adoptar medidas para garantizar que toda persona tenga acceso al mínimo de alimentos esenciales, suficientes, inocuos y nutritivamente adecuados para protegerla contra el hambre. También señala que el derecho a la alimentación adecuada impone tres niveles de obligaciones a los Estados Partes:

La de *respetar*, no adoptando medidas que tengan por resultado impedir el acceso a este derecho.

La obligación de *proteger* requiere del Estado Parte la adopción de medidas para velar que las empresas o los particulares no priven a las personas del acceso a una alimentación adecuada.

Y por último, la obligación del Estado de *realizar, facilitar o hacer efectivo* el derecho a la alimentación, lo que implica que debe procurar iniciar actividades con el fin de fortalecer el acceso y la utilización por parte de la población de los recursos que aseguren sus medios de vida, incluida la seguridad alimentaria.

Otro de los derechos con los que el derecho a la salud guarda importante relación es el relativo a la educación, ya que ésta es el principal medio que permite a adultos y menores marginados económica y socialmente, salir de la pobreza y participar de lleno en sus comunidades.

La observación señala que la educación desempeña un papel decisivo en la emancipación de la mujer, la protección de los niños contra la explotación laboral, el trabajo peligroso y la explotación sexual, la promoción de los propios derechos humanos y la democracia. Y establece como obligaciones inmediatas de los Estados Partes la garantía del ejercicio de los derechos sin discriminación alguna y la obligación de adoptar medidas para lograr la plena aplicación de este derecho. Estas medidas han de ser deliberadas, concretas y orientadas lo más claramente posible hacia el pleno ejercicio del derecho a la educación. Para su cumplimiento, los Estados Partes tie-

nen la obligación de evitar las medidas que impidan el disfrute del derecho a la educación.

La obligación de proteger en materia de educación impone al Estado Parte el adoptar medidas que eviten su obstaculización a través de terceros, y la obligación de *realizar*, facilitar o hacer efectivo el derecho a la educación. Exige que los Estados Partes adopten medidas positivas y presten asistencia para que individuos y comunidades disfruten de este derecho.

La observación No. 14 del CESCR señala que el ejercicio del derecho a la salud, a través del derecho al trabajo y el medio ambiente, implica el mejoramiento de todos los aspectos de la higiene ambiental e industrial e incluye la adopción de medidas preventivas respecto a los accidentes laborales y enfermedades profesionales, así como la necesidad de velar por el suministro adecuado de agua limpia potable y la creación de condiciones sanitarias básicas.

Así mismo, especifica que la higiene industrial aspira a reducir al mínimo, en la medida en que ello sea razonablemente viable, las causas de los peligros para la salud resultantes del medio ambiente laboral.

### **Marco Jurídico Nacional que regula el derecho a la salud**

Este derecho a la salud es uno de los derechos sociales y se convierte en un derecho prestacional en la medida en que principalmente implica y conlleva una serie de obligaciones de los poderes públicos (Alexy, 1993:419). Y a decir de Abramovich y Courtis (2001) significa con respecto a todos los derechos sociales, la obligación negativa del Estado de no dañar la salud.

En nuestra legislación nacional, dicho derecho está plasmado a nivel constitucional y en diversas legislaciones secundarias, tal y como se describe a continuación:

**a) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.-** En México, el derecho a la Salud se establece en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de manera específica en el párrafo tercero del artículo 4º, en el que se garantiza para todas las personas el derecho a la protección de la salud. En este apartado relativo al derecho a la Salud, la Carta Magna impone la obligación al Poder Legislativo de definir las bases y modalidades para el acceso a los servicios, y disponer la concurrencia entre los distintos niveles de gobierno en materia de salud. El propio artículo 4º señala que las niñas y los niños tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral.

En dicho texto constitucional se señalan especificaciones en materia de salud, como en el artículo 123, en el que se establece que las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación, o cuando señala que el patrón estará obligado a observar las medidas adecuadas para prevenir accidentes en el uso de las máquinas, instrumentos y materiales de trabajo, así como a organizar de tal manera éste, que resulte la mayor garantía para la salud y la vida de los trabajadores.

**b) Ley General de Salud.-** Esta Ley desarrolla los mandatos del artículo 4º Constitucional en materia de salud. En su artículo 1º, reglamenta el derecho a la protección de la salud que tiene toda persona, y establece las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general. Es de aplicación en toda la república y sus disposiciones son de orden público e interés social.

Y tiene como finalidades:

I. El bienestar físico y mental del hombre, para contribuir al ejercicio pleno de sus capacidades;

II. La prolongación y mejoramiento de la calidad de la vida humana;

III. La protección y el acrecentamiento de los valores que coadyuvan a la creación, conservación y disfrute de condiciones de salud que contribuyan al desarrollo social;

IV. La extensión de actitudes solidarias y responsables de la población en la preservación, conservación, mejoramiento y restauración de la salud;

V. El disfrute de servicios de salud y de asistencia social que satisfagan eficaz y oportunamente las necesidades de la población;

VI. El conocimiento para el adecuado aprovechamiento y utilización de los servicios de salud, y

VII. El desarrollo de la enseñanza y la investigación científica y tecnológica para la salud.

**c) Ley de los Institutos Nacionales de Salud.-** Tiene por objeto regular la organización y funcionamiento de los Institutos Nacionales de Salud, así como fomentar la investigación, enseñanza y prestación de servicios que se realice en ellos.

**d) Ley del Seguro Social.-** Establece que la seguridad social tiene por finalidad garantizar el derecho a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo, así como el otorgamiento de una pensión que, en su caso y previo cumplimiento de los requisitos legales, será garantizada por el Estado. Esta seguridad social estará a cargo de las dependencias públicas federales o locales y de organismos descentralizados.

**e) Ley Federal del Trabajo.-** Señala que el trabajo es un derecho y un deber social, que no es un artículo de comercio, exige respeto para las libertades y dignidad de quien lo presta, y debe efectuarse en condiciones que aseguren la vida, la salud y un nivel económico decoroso para el trabajador y su familia.

Establece también que cuando se ponga en peligro la salud de la mujer, o la del producto, ya sea durante el estado de gestación o el de lactancia y sin que sufra perjuicio en su salario, prestaciones y derechos, no se podrá utilizar su trabajo en labores insalubres o peligrosas, trabajo nocturno industrial, en establecimientos comerciales o de servicio después de las diez de la noche, así como en horas extraordinarias.

**f) Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.-** Esta ley garantiza a los derechohabientes la prestación de medicina preventiva, del seguro de enfermedades y maternidad y de los servicios de rehabilitación física y mental.

**g) Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.-** Señala que las autoridades correspondientes desarrollarán tareas a fin de garantizar el impulso de acciones que aseguren la igualdad de acceso de mujeres y hombres a la alimentación, la educación y la salud, y promoverán investigaciones con perspectiva de género en materia de salud y seguridad en el trabajo.

**h) Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.-** Establece que la violencia laboral y docente se ejerce por las personas que tienen un vínculo laboral, docente o análogo con la víctima, independientemente de la relación jerárquica, y consiste en un acto o una omisión en abuso de poder que daña la autoestima, salud, integridad, libertad y seguridad de la víctima, e impide su desarrollo y atenta contra la igualdad.

Esta ley crea un apartado específico donde se señalan las obligaciones de la Secretaría de Salud en materia de la lucha contra la violencia, entre estas obligaciones se encuentran las de diseñar con perspectiva de género la política de prevención, atención y erradicación de la violencia en su contra, brindar atención médica y psicológica con perspectiva de género a las víctimas, así como la creación de programas de capacitación para

el personal del sector salud, respecto de la violencia contra las mujeres, a fin de que se garanticen la atención a las víctimas y la aplicación de la NOM 190-SSA1-1999 (Prestación de servicios de salud. Criterios para la atención médica de la violencia familiar).

En cuanto a la atención de las víctimas de violencia, dicha ley señala que las autoridades deberán promover las atenciones a víctimas por parte de las diversas instituciones del sector salud, así como de atención y de servicio, tanto públicas como privadas.

En materia de violencia laboral y docente, la ley señala que ésta se ejerce por las personas que tienen un vínculo laboral, docente o análogo con la víctima, independientemente de la relación jerárquica, consistente en un acto o una omisión en abuso de poder que daña la autoestima, salud, integridad, libertad y seguridad de la víctima e impide su desarrollo y atenta contra la igualdad.

**i) Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.-** Esta ley, al igual que la Ley General de Salud, tiene su fundamento en el artículo 4º Constitucional y su objetivo es garantizar a niñas, niños y adolescentes la tutela y el respeto de los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución, entre ellos el derecho a la salud.

A lo largo de su articulado establece provisiones en materia de salud, como las que señalan que las niñas, niños y adolescentes tienen derecho a vivir en condiciones que permitan su crecimiento sano y armonioso, tanto físico como mental, material, espiritual, moral y social.

También establece que las madres tienen derecho, mientras están embarazadas o lactando, a recibir la atención médica y nutricional necesaria, de conformidad con el derecho a la salud integral de la mujer.

En el capítulo específico del derecho a la salud de las niñas, niños y

adolescentes, señala que éstos tienen derecho a la salud, para lo cual las autoridades federales, del Distrito Federal, estatales y municipales, en el ámbito de sus respectivas competencias, se mantendrán coordinados a fin de reducir la mortalidad infantil, asegurarles asistencia médica y sanitaria para la prevención, tratamiento y la rehabilitación de su salud, atender de manera especial las enfermedades endémicas, epidémicas, de transmisión sexual y del VIH/SIDA, e impulsarán programas de prevención e información sobre ellas, estableciendo las medidas tendientes a prevenir embarazos tempranos, disponer lo necesario para que niñas, niños y adolescentes con discapacidad reciban la atención apropiada a su condición, que los rehabilite, les mejore su calidad de vida, les reincorpore a la sociedad y los equipare a las demás personas en el ejercicio de sus derechos, y establecer las medidas tendientes a que en los servicios de salud se detecten y atiendan de manera especial los casos de infantes y adolescentes víctimas o sujetos de violencia familiar.

**j) Ley de Asistencia Social.-** Las disposiciones de esta ley son de orden público e interés general, y tienen por objeto sentar las bases para la promoción de un Sistema Nacional de Asistencia Social que fomente y coordine la prestación de servicios de asistencia social pública y privada e impulse la participación de la sociedad en la materia.

Esta ley define a la asistencia social como el conjunto de acciones tendientes a modificar y mejorar las circunstancias de carácter social que impidan el desarrollo integral del individuo, así como la protección física, mental y social de personas en estado de necesidad, indefensión, desventaja física y mental, hasta lograr su incorporación a una vida plena y productiva.

Así mismo, identifica cuáles son los sujetos de asistencia social y señala como preferentes, entre otros, a las mujeres en estado de gestación o lactancia y

las madres adolescentes, a las mujeres en situación de maltrato o abandono, y a las que se encuentren en situación de explotación, incluyendo la sexual.

**k) Ley de los derechos de las Personas Adultas Mayores.-** Esta ley tiene por objeto garantizar el ejercicio de los derechos de las personas adultas mayores, así como establecer las bases y disposiciones para su cumplimiento.

En materia de derechos a la salud, señala que las personas adultas mayores tienen derecho al acceso de los satisfactores necesarios, considerando alimentos, bienes, servicios y condiciones humanas o materiales para su atención integral, a tener acceso preferente a los servicios de salud, con el objeto de que gocen cabalmente del derecho a su sexualidad, bienestar físico, mental y psicoemocional; a recibir orientación y capacitación en materia de salud, nutrición e higiene; así como a todo aquello que favorezca su cuidado personal.

**l) Ley de Desarrollo Rural Sustentable.-** Las disposiciones de esta ley están dirigidas a promover el desarrollo rural sustentable del país, propiciar un medio ambiente adecuado y garantizar la rectoría del Estado y su papel en la promoción de la equidad. En materia de salud, señala que los programas del gobierno federal deberán impulsar la salud como generador de bienestar social.

**m) Ley General de las Personas con Discapacidad.-** Esta ley señala que los derechos que la misma establece serán reconocidos a todas las personas con discapacidad, sin distinción de origen étnico o nacional, género, edad, condición social, condiciones de salud, religión, opiniones, preferencias, estado civil, o cualquiera otra que atente contra su dignidad. En materia de salud señala que las personas con discapacidad tienen derecho a servicios públicos para la atención de su salud y rehabilitación integral, para lo cual las autoridades competentes deberán diseñar, ejecutar y evaluar programas para la orientación, prevención, detección, esti-

mulación temprana, atención integral y rehabilitación para las diferentes discapacidades, crear programas de educación para la salud, establecer los mecanismos para garantizarles servicios de atención y tratamiento psicológicos, elaborar y expedir normas técnicas para su atención, con el fin de que los centros de salud y de rehabilitación dispongan de instalaciones y equipos adecuados para la prestación de sus servicios, asimismo, promover la capacitación del personal médico y administrativo en los centros de salud y rehabilitación del país, entre otras.

**n) Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación.-** Esta ley tiene por objeto prevenir y eliminar todas las formas de discriminación que se ejerzan contra cualquier persona en los términos del artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y promover la igualdad de oportunidades y de trato. El Estado deberá promover las condiciones para que la libertad y la igualdad de las personas sean reales y efectivas.

La ley define a la discriminación como toda distinción, exclusión o restricción que, basada en el origen étnico o nacional, sexo, edad, discapacidad, condición social o económica, condiciones de salud, embarazo, lengua, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otra, tenga por efecto impedir o anular el reconocimiento o el ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades de las personas. Y señala que se considerarán conductas discriminatorias, entre otras, el negar la asistencia religiosa a personas privadas de la libertad, que presten servicio en las fuerzas armadas o que estén internadas en instituciones de salud o asistencia, así como el obstaculizar las condiciones mínimas necesarias para el crecimiento y desarrollo saludable, especialmente de niñas y niños.

En materia de salud e igualdad de oportunidades para las mujeres, la ley establece que los órganos públicos y las autoridades federales, en el ámbito de su

competencia, llevarán a cabo medidas positivas y compensatorias a favor de la igualdad como las de ofrecer información completa y actualizada, así como asesoramiento personalizado sobre salud reproductiva y métodos anticonceptivos, y garantizar el derecho a decidir sobre el número y espaciamiento de sus hijas e hijos, estableciendo en las instituciones de salud y seguridad social las condiciones para la atención obligatoria de las mujeres que lo soliciten.

**o) Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.-**

Esta ley reglamentaria del artículo 4º Constitucional tiene por objeto propiciar el desarrollo sustentable y establecer las bases para, entre otras cosas, garantizar el derecho de toda persona a vivir en un medio ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar. Establece que para la formulación y conducción de la política ambiental y la expedición de normas oficiales mexicanas, demás instrumentos previstos en esta ley, en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico y protección al ambiente, el Ejecutivo federal observará, entre otros, el principio de que toda persona tiene derecho a disfrutar de un ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar.

**p) Código Penal Federal.-** Este código señala delitos del orden federal y la penalidad que a los mismos corresponde, establece un título completo para definir los delitos que atentan contra la salud: "De la producción, tenencia, tráfico, proselitismo y otros actos en materia de narcóticos".

Además de la legislación anteriormente señalada existen las Normas Oficiales Mexicanas (NOM), las que como señala la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, son aquellas que elabora un organismo nacional de normalización, o la Secretaría, en los términos de dicha ley, que prevé para un uso común y repetido reglas, especificaciones, atributos, métodos de prueba, directrices, características o prescripciones aplicables a un

producto, proceso, instalación, sistema, actividad, servicio o método de producción u operación, así como aquellas relativas a terminología, simbología, empaque, marcado o etiquetado. Y tendrán como finalidades en materia de salud, entre otras, el establecer las características y/o especificaciones que deban reunir los productos y procesos cuando éstos puedan constituir un riesgo para la seguridad de las personas o dañar la salud humana, animal, vegetal, el medio ambiente general y laboral o para la preservación de recursos naturales, y establecer las condiciones de salud, seguridad e higiene que deberán observarse en los centros de trabajo y otros centros públicos de reunión.

En este sentido, el Poder Ejecutivo a través de la Secretaría de Salud, ha expedido Normas Oficiales Mexicanas vinculadas con temas de salud y algunas de ellas de especial incidencia en el bienestar de las mujeres:

1. La primera es la **NOM-005-SSA2-1993 (De los Servicios de Planificación Familiar)** que, como su nombre lo indica, describe las disposiciones generales y especificaciones técnicas para la prestación de los servicios de planificación familiar e incluye tanto la selección, prescripción y aplicación de métodos anticonceptivos, como la identificación, manejo y referencia de casos con esterilidad e infertilidad, destacando los elementos de información, orientación y consejería.

Su objeto es uniformar los principios, criterios de operación, políticas y estrategias para la prestación de los servicios de planificación familiar en México dentro de un marco de libertad y respeto a la decisión de los individuos.

Su campo de aplicación lo constituyen los servicios de atención médica y comunitaria de las instituciones de los sectores público, social y privado.

Señala que la planificación familiar se ofrece con carácter prioritario dentro del marco amplio de la salud reproductiva, con un enfoque de prevención de

riesgos para la salud de las mujeres, los hombres y los niños. Sus servicios son un medio para el ejercicio del derecho de toda persona a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y espaciamiento de sus hijos, con pleno respeto a su dignidad.

2. Otra disposición es la **NOM-007-SSA2-1993, (Atención de la mujer durante el embarazo, parto y puerperio y del recién nacido. Criterios y procedimientos para la prestación del servicio)**, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero de 1995. Tiene como objetivo establecer los criterios para atender y vigilar la salud de la mujer durante el embarazo, parto y puerperio y la atención del recién nacido. La misma es de observancia obligatoria para todo el personal en las unidades de salud de los sectores público, social y privado a nivel nacional. Dentro de sus especificaciones, señala que la atención de una mujer con emergencia obstétrica debe ser prioritaria y proporcionarse en cualquier unidad de salud de los sectores público, social y privado. Una vez resuelto el problema inmediato y que no se ponga en peligro la vida de la madre y el recién nacido, se procederá a efectuar la referencia a la unidad que le corresponda.

3. La **NOM-014-SSA2-1994 (Prevención, Tratamiento y Control de Cáncer de Cuello del útero y de la mama en la atención primaria)**, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de marzo de 1998. Su objetivo es uniformar los principios, políticas, estrategias y criterios de operación para la prevención, detección y tratamiento del cáncer del cuello del útero y de la mama, su observancia es obligatoria para todo el personal de las unidades de salud de los sectores público, social y privado que realicen acciones de prevención, detección y tratamiento del cáncer del cuello del útero y de la mama, y señala que se requiere que las acciones de prevención primaria reduzcan

la incidencia de la enfermedad a través de educación para la salud y promoción de la participación social, orientados a tomar conciencia y autorresponsabilidad en individuos, familias y grupos sociales, con el propósito de que proporcionen facilidades y participen activamente en las acciones de promoción de la salud, cuidados y control de estas enfermedades.

4. La **NOM-015-SSA2-1994 (Prevención, tratamiento y control de la diabetes)**. Tiene como objetivo unificar los procedimientos y criterios de observancia del Sistema Nacional de Salud en la prevención, tratamiento y control de la diabetes mellitus. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de enero de 2001, su propósito es asegurar una atención adecuada y de calidad a los enfermos y proteger al público de los riesgos derivados de las malas conductas en la prevención y control de este padecimiento. Establece que el personal médico de los sectores público, social y privado se hará responsable de realizar las acciones de prevención primaria, secundaria y terciaria mientras que el personal técnico en atención primaria a la salud y el paramédico, sólo realizarán funciones en prevención primaria o bien actividades de detección en prevención secundaria.

5. La **NOM-174-SSA1-1998, (Para el manejo integral de la obesidad)**, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de abril del 2002. Tiene como objetivo establecer los lineamientos sanitarios para regular el manejo integral de la obesidad. Sus disposiciones son obligatorias para los profesionales, técnicos y auxiliares de las disciplinas para la salud, así como en los establecimientos de los sectores público, social y privado, que se ostenten y ofrezcan servicios para la atención de la obesidad, el control y reducción de peso, en los términos previstos en la misma. Y define a la obesidad como la enfermedad caracterizada por el exceso de tejido adiposo en el organismo. Se de-

termina la existencia de obesidad en adultos cuando existe un índice de masa corporal mayor de 27 y en población de talla baja mayor de 25.

6. La **NOM-190-SSA1-1999 (Prestación de servicios de salud. Criterios para la atención médica de la violencia familiar)**, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 8 de marzo del 2000. Tiene por objeto establecer los criterios a observar en la atención médica y la orientación que se proporcionan a las y los usuarios involucrados en situaciones de violencia familiar, y es de observancia obligatoria para todos los prestadores de servicios de salud de los sectores público, social y privado que componen el Sistema Nacional de Salud.

Define a la atención médica de la violencia familiar como el conjunto de servicios proporcionados con el fin de promover, proteger y restaurar la salud física y mental de las y los usuarios involucrados en situación de violencia familiar. Incluye la promoción de relaciones no violentas, la prevención de la violencia familiar, la detección y el diagnóstico de las personas que viven esa situación, la evaluación del riesgo en que se encuentran, la promoción, protección y restauración de su salud física y mental a través del tratamiento o referencia a instancias especializadas.

7. La **NOM-041-SSA2-2002 (Prevención, diagnóstico, tratamiento, control y vigilancia epidemiológica del cáncer de mama)**, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17 de septiembre del 2003. Tiene por objeto establecer los criterios de operación para la prevención, diagnóstico, tratamiento, control y vigilancia epidemiológica del cáncer de mama. Es de observancia obligatoria para todo el personal de salud, profesional y auxiliar de los sectores público, social y privado que brinden atención médica. Señala que las actividades de prevención incluyen la comunicación educativa a la

población para valorar los factores de riesgo y promover estilos de vida sanos que contribuyan a la disminución de la morbilidad por el cáncer de la mama, así como las actividades de detección temprana para su identificación, diagnóstico, tratamiento y control oportuno. Establece como actividades de detección del cáncer de mama, la autoexploración, el examen clínico y la mastografía.

8. La **NOM-035-SSA2-2002, (Prevención y control de enfermedades en la perimenopausia y postmenopausia de la mujer)**, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de septiembre del 2003. Tiene por objeto establecer los criterios para prestar la atención médica a la mujer durante la perimenopausia y la postmenopausia. Es de observancia obligatoria para todo el personal profesional y auxiliar de salud de los sectores público, social y privado que brinden atención médica a las mujeres en la perimenopausia y postmenopausia, y señala dentro de sus disposiciones generales que los servicios de salud reproductiva impartidos por personal médico y paramédico de las instituciones de salud, auxiliar comunitario y médicos privados, deberán incluir atención médica de la mujer durante la perimenopausia y postmenopausia, la que comprenderá prevención, orientación, consejería, atención general y específica.

9. La **NOM-039-SSA2-2002, Prevención y control de las Infecciones de Transmisión Sexual (ITS)**, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de septiembre del 2003. Tiene por objeto establecer y uniformar los procedimientos y criterios de operación de los componentes del Sistema Nacional de Salud, para la prevención y el control de las ITS. Señala como medidas de prevención primaria la prevención de las ITS en toda la población, tomando en consideración los medios de transmisión de estas infecciones, y reducir la incidencia de la enfermedad a través de la educación inte-

gral: sexual, reproductiva y promoción de la salud, orientando sus actividades a aumentar la autorresponsabilidad entre individuos, familias y grupos sociales, con el propósito de que colaboren activamente en el cuidado de su salud.

Así mismo establece que la prevención secundaria deberá estar dirigida a promover los servicios de salud públicos y privados para el diagnóstico y tratamiento oportunos que eviten el desarrollo de secuelas de los pacientes con ITS, a proveer servicios accesibles, aceptables y eficaces de asistencia, en los cuales se proporcione consejería, diagnóstico, tratamiento eficaz y oportuno a pacientes sintomáticos y asintomáticos, y a sus parejas sexuales, a prestar servicios de prevención, consejería y asistencia de ITS en el contexto de la atención materno infantil, prenatal, de planificación familiar y detección oportuna de cáncer y en los servicios especializados de VIH/SIDA y a otorgar servicios de apoyo y consejería para pacientes y sus parejas, contactos y familiares, tanto durante la fase de diagnóstico como de tratamiento, brindando información accesible, promoviendo la adherencia al tratamiento, y las prácticas sexuales protegidas.

### **Instrumentos Jurídicos internacionales que regulan el derecho a la salud**

Los Instrumentos Jurídicos internacionales constituyen la principal fuente del derecho internacional público y crean obligaciones jurídicas para los Estados Partes. En materia de salud los tratados que contienen disposiciones específicas vinculadas con este derecho son:

a) La **Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (21 de diciembre de 1965)**. Señala, en su artículo 5°, que el derecho a la salud pública, la asistencia médica, la seguridad social y los servicios sociales son derechos que deben garantizarse sin distin-

ción de raza, color, origen nacional o étnico.

b) El **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (16 de diciembre de 1966)** reconoce, en su artículo 12, el derecho de toda persona a disfrutar del más alto nivel posible de salud física y mental. A fin de asegurar este derecho, el Pacto señala como medidas necesarias la reducción de la mortalidad y de la mortalidad infantil y el sano desarrollo de los niños; el mejoramiento en todos sus aspectos de la higiene del trabajo y del medio ambiente; la prevención y el tratamiento de las enfermedades epidémicas, endémicas, profesionales y de otra índole, y la lucha contra ellas; la creación de condiciones que aseguren a todos asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad.

c) La **Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (18 de diciembre de 1979)** dispone en el artículo 12 que los Estados Partes deberán adoptar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra las mujeres, a fin de asegurarle: la igualdad de derechos con el hombre en la esfera de atención médica, el acceso a servicios de salud en condiciones de igualdad entre mujeres y hombres, inclusive los que se refieren a la planificación de la familia. Señala además que los Estados Partes garantizarán a la mujer servicios apropiados durante el embarazo, el parto y el período posterior a éste, proporcionando servicios gratuitos cuando fuere necesario, y le asegurarán una nutrición adecuada durante el embarazo y la lactancia.

d) El **Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador" (17 de**

**noviembre de 1988**), reconoce en su artículo 10° que toda persona tiene derecho a la salud, entendida ésta como el disfrute del más alto nivel de bienestar físico, mental y social. Los Estados Partes se comprometen a reconocer la salud como un bien público y particularmente a adoptar las siguientes medidas para garantizar este derecho:

1. La atención primaria de la salud, entendiendo como tal la asistencia sanitaria esencial puesta al alcance de todos los individuos y familiares de la comunidad;
2. La extensión de los beneficios de los servicios de salud a todos los individuos sujetos a la jurisdicción del Estado;
3. La total inmunización contra las principales enfermedades infecciosas;
4. La prevención y el tratamiento de las enfermedades endémicas, profesionales y de otra índole;
5. La educación de la población sobre la prevención y tratamiento de los problemas de salud, y
6. La satisfacción de las necesidades de salud de los grupos de más alto riesgo y que por sus condiciones de pobreza sean más vulnerables.

e) La **Convención sobre los Derechos del Niño (20 de Noviembre de 1989)** reconoce, en su artículo 24, el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud y a servicios para el tratamiento de las enfermedades y la rehabilitación de la salud. Señala que los Estados Partes se esforzarán por asegurar que ningún niño sea privado de su derecho al disfrute de los servicios de salud. A fin de asegurar la plena aplicación de este derecho la Convención señala las siguientes medidas:

1. Reducir la mortalidad infantil y en la niñez;
2. Asegurar la prestación de la asistencia médica y la atención sanitaria que sean necesarias a todos los niños, haciendo hincapié en el desarrollo de la atención primaria de salud;
3. Combatir las enfermedades y la malnutrición en el marco de la atención primaria de la salud mediante, entre otras cosas, la aplicación de la tecnología disponible y el suministro de alimentos nutritivos adecuados y agua potable salubre, teniendo en cuenta los peligros y riesgos de contaminación del medio ambiente;
4. Asegurar atención sanitaria prenatal y postnatal apropiada a las madres;
5. Asegurar que todos los sectores de la sociedad, y en particular los padres y los niños, conozcan los principios básicos de la salud y la nutrición infantil, las ventajas de la lactancia materna, la higiene y el saneamiento ambiental y las medidas de prevención de accidentes, tengan acceso a la educación pertinente y reciban apoyo en la aplicación de esos conocimientos;
6. Desarrollar la atención sanitaria preventiva, la orientación a los padres y la educación y servicios de planificación familiar.

Además, la Convención señala que los Estados Partes adoptarán todas las medidas eficaces y apropiadas posibles para abolir las prácticas tradicionales que sean perjudiciales para la salud de los niños.

f) La **Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 13 de diciembre de 2006)** señala, en el artículo 16, que los Estados Partes

adoptarán todas las medidas de carácter legislativo, administrativo, social, educativo y de otra índole para proteger a las personas con discapacidad contra todas las formas de explotación, violencia y abuso, incluidos los aspectos relacionados con el género. Además, reconoce, en el artículo 25, que las personas con discapacidad tienen derecho a gozar del más alto nivel posible de salud sin discriminación por motivos de discapacidad y que los Estados Partes adoptarán las medidas pertinentes para asegurar el acceso de estas personas a servicios de salud que tengan en cuenta las cuestiones de género, incluida la rehabilitación relacionada con la salud.

En particular, señala la Convención, los Estados Partes aplicarán las siguientes medidas:

a) Proporcionarán a las personas con discapacidad programas y atención de la salud gratuitos o a precios asequibles de la misma variedad y calidad que a las demás personas, incluso en el ámbito de la salud sexual y reproductiva, y programas de salud pública dirigidos a la población;

b) Proporcionarán los servicios de salud que necesiten las personas con discapacidad específicamente como consecuencia de su discapacidad.

## La emoción violenta como atenuante en el delito de homicidio

Mtra. Nuria Gabriela Hernández Abarca  
Lic. Ricardo Soto Ramírez

El Código Penal de 1871 señalaba que los delitos contra la vida y la integridad corporal se encontraban enumerados en el Título denominado “Delitos contra las personas, cometidos por particulares”, el cual comprendía las lesiones, el homicidio, el parricidio,<sup>4</sup> el aborto, el infanticidio y el duelo. De igual forma, contemplaba los golpes, otras violencias físicas simples, la exposición y el abandono de niños enfermos, el plagio, los atentados contra la libertad individual y el allanamiento de morada.

Lo anterior evidencia que la constitución de un gran apartado de delitos en dicho código no tenía que ver con una clasificación con base en el bien jurídico tutelado, sino que se trataba de un gran cajón en donde se agrupaban todos aquellos delitos que fueran cometidos por particulares hacia otros particulares, sin que esta agrupación fuera completa, ya que de la lectura de dicho ordenamiento quedan fuera algunos otros delitos de este tipo.

Posteriormente, el Código Penal de 1929 enumeraba bajo el título de “Delitos contra la vida”, los delitos de lesiones, homicidio, parricidio, infanticidio, filicidio,<sup>5</sup> aborto, exposición y abandono de niños y enfermos. Se aprecia nuevamente la clasificación errónea, ya que en la mayoría de los delitos no se involucra la pérdida de la vida, sin embargo, en dicho artícu-

<sup>4</sup> Denominado actualmente como homicidio en razón del parentesco o relación, modificación publicada en el DOF de fecha 10 de enero de 1994.

<sup>5</sup> Muerte dada por un padre o una madre a su propio hijo. Diccionario de la Real Academia Española, 23ª. Edición.

lado bien pueden notarse los esbozos del atenuante de emoción violenta para el delito de homicidio, como se revisará a continuación:

Art. 56.- Son atenuantes de primera clase:

I. Hallarse al delinquir en estado de ceguera y arrebatado, producido por hechos del ofendido contra una persona ligada con el delincuente por un gran afecto ilícito, si este no es un agravio para el mismo ofendido.

Art.59.-Son atenuantes de cuarta clase:

VII. Cometer el delito en estado de ceguera y arrebatado, producidos por hechos del ofendido, ejecutados contra el delincuente, su cónyuge, sus ascendientes o descendientes, o contra cualquier otra persona con quien lo ligen vínculos de gratitud, de estrecha amistad o de grande afecto ilícito.

De ese análisis resultó que los legisladores decidieron reformar el código vigente y darle una nueva denominación a este Título XIX para quedar estipulado como: “Delitos contra la vida y la integridad corporal”, enumerando en su capítulo a los delitos de lesiones, homicidios, parricidio, aborto y abandono de personas. En este capítulo se ubica el delito de homicidio modificado con penalidad atenuada.

Los atenuantes de este delito se encontraban señalados, en ese entonces, en tres supuestos:

1. Por infidelidad matrimonial o corrupción del descendiente<sup>6</sup>
2. Por riña
3. Por duelo

Siendo el primero de estos supuestos el que interesa, aun cuando del análisis del bien jurídico que tutela dicho artículo puede observarse que su ubicación

<sup>6</sup> Artículos 310 y 311 del Código Penal Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de agosto de 1931.

no debiera encontrarse en este título, al no estar protegiendo la vida del ofendido, si no la “honra” del delincuente.

### **Homicidio**

La palabra homicidio proviene del latín *homicidium*, derivada de: *homo* que significa hombre y *caedere* que significa matar. Por lo tanto, homicidio significa la muerte de un hombre causada por otro (Cruz, s/f).

El diccionario *Porrúa* de la lengua española señala como definición de homicidio la siguiente (Puodevida, 2002:382):

“Muerte de una persona por otra, cometida ilegítimamente y con violencia”

El delito de homicidio actualmente consiste en la privación antijurídica de la vida de un ser humano cualquiera que sea su edad, sexo, raza o condiciones sociales, en este sentido, la tutela penal radica en la protección por el interés social de la vida de los individuos que componen la población.

El Código Penal Federal vigente, en su artículo 302, señala que comete el delito de homicidio el que priva de la vida a otro y la sanción para este delito es de 12 a 24 años de prisión; si es en riña se aplicarán de 4 a 12 años de prisión y en caso de duelo, la pena se reduce de 2 a 8 años de prisión.

Para la integración del delito de homicidio, aparte de la muerte de un ser humano consecutiva a una lesión mortal, es precisa la concurrencia del elemento moral: la muerte deberá ser causada intencional o imprudencialmente por otro hombre.

En el caso del homicidio por identificación emocional o mejor llamado por celos, los estudios realizados por la psicología criminal demuestran que los homicidas son el resultado de un conflicto donde se puede observar que el autor de la conducta delictiva ha sentido que han herido su propia estimación y el “prestigio” de su persona.

Este tipo de conducta es manifestada en la mayoría de los casos como un acto de posesión de la pareja en la cual, la mayor parte de las veces, el victimario es un hombre y la víctima una mujer por una actitud de celos descontrolados. El victimario cree poseer no sólo a su compañera sino que también tiene el derecho de su cuerpo y de su vida, y de esta forma, al ver amenazada esta posesión irracional comete el delito de homicidio restableciendo de esta forma su propia estimación.

Tullio señala que existen diversas formas de homicidios por celos ligadas a condiciones sociales, particulares y especialmente étnicas, por las cuales un hombre traicionado o “amenazado en su hombría” llega también a ser un individuo deshonrado y despreciado ante los ojos de la sociedad —que se convierte en cómplice de este tipo de conductas delictivas— por lo que a este último solamente le queda, bajo su concepción, la rehabilitación de tal afrenta mediante el llamado “delito de honor” (Tullio, 1966:23).

Ahora bien, en la mayoría de las legislaciones penales se ha adoptado el sistema de conceder prioridad a la denominada individualización judicial, en la cual el juez, después de analizar cada caso concreto y personalizado, determina y dicta la pena correspondiente para el mismo. Lo anterior, después de hacer un análisis y una mediación entre la distancia comprendida del mínimo al máximo de la pena establecida en los ordenamientos legales señalados para cada delito. No obstante, este poder de decisión judicial se acata también a un conjunto de disposiciones orientadoras, legalmente establecidas, que consisten en circunstancias y criterios para la determinación de las penas.

Cuando esas circunstancias justifican que, al escoger la sanción, quien juzgue tienda hacia su mínima cuantía, entonces estamos en presencia de circunstancias atenuantes, institución que define uno de los aspectos a valorar para

efectuar la adecuación. Para tales efectos podemos señalar que las circunstancias son todo lo que se encuentra unido, como accesorio, a alguna cosa.

Con referencia al delito podemos decir que circunstancia es todo aquello que lo rodea e implica lo accesorio a él, de manera que su ausencia no modifica la esencia del delito, no influye en manera alguna a su existencia, por ello se afirma su carácter accidental.

Las circunstancias se clasifican en agravantes y atenuantes. Las circunstancias agravantes del delito presentan o presuponen una mayor culpabilidad y perversidad en el actuar del delincuente y su gravedad excede aquel término que la ley considera para cada tipo penal. Por otra parte, las circunstancias atenuantes del delito pueden ser definidas como aquellas causas que disminuyen la responsabilidad criminal, pero no la anulan totalmente. En este sentido, las circunstancias atenuantes son elementos de adecuación que reciben este nombre por el efecto de disminución en la sanción o pena que causan sobre la punibilidad del hecho.

Es necesario aclarar que las circunstancias atenuantes no afectan la sustancia y gravedad del delito, pues éste existe, se den o no, únicamente afectan la cuantía de la pena, es decir, se trata de algo accesorio o accidental que únicamente repercute sobre la menor gravedad de la reacción punitiva.

Por consiguiente, su existencia o inexistencia repercute en la consecuencia jurídica de la afirmación del delito, que no es otra que la pena, y por tanto en relación a ella deben ser analizadas. Más aun, cuando este atenuante de responsabilidad proviene de un hecho subjetivo como la emoción violenta para un delito tan grave como la privación de la vida de otro ser humano.

Para el tema que nos ocupa, la emoción violenta es la reacción que tiene una persona provocada por sucesos afec-

tivos externos, capaces de producir una perturbación en el ánimo momentáneo, que lo lleve a la inmediata comisión de un delito (Velásquez s/f).

La atenuante de emoción violenta cae en una generalidad que puede dejar en estado de indefensión a las víctimas y dar lugar a la impunidad del homicida. Aunque tal atenuante no menciona el sexo de las personas, su construcción de género evidencia discriminación contra las mujeres (Cámara de Diputados, 2006).

En el título decimonoveno del Código Penal, llamado “De los delitos contra la vida y la integridad corporal”, concretamente en su capítulo III denominado “reglas comunes para lesiones y homicidio”, se describe el homicidio causado por el estado de emoción violenta —que en ninguna parte de dicho texto es definido—, otorgándole a este acto la consideración de atenuante al momento de juzgarlo.

En el mismo texto penal se argumenta de igual forma que, en caso de que ese actuar en estado de emoción violenta únicamente causare lesiones a la víctima, será castigado con la tercera parte de lo que correspondería al mismo según lo estipulado en el artículo 310 que a continuación se observa:

Artículo 310.- Se impondrá de dos a siete años de prisión, al que en estado de emoción violenta cause homicidio en circunstancias que atenúen su culpabilidad. Si lo causado fueren lesiones, la pena será de hasta una tercera parte de la que correspondería por su comisión.

Como señala Pilar Aguilar, lo que hoy en día conocemos como homicidio en estado de emoción violenta es producto de la transformación paulatina del delito de conyugicidio, figura que hasta finales del siglo XIX permitía la consumación de los asesinatos de mujeres infieles a manos de sus parejas sin que dicha conducta representara para estos últimos pena alguna (Aguilar s/f).

Con lo anterior se evidencia que el bien jurídico tutelado en dicho tipo penal no era de ninguna forma la vida de la víctima, sino que únicamente pretendía salvaguardar el honor del hombre humillado ante la conducta "inmoral" de su pareja.

El tratamiento de dicho delito obedecía a la tan común y aceptada aplicación de la venganza privada como forma de establecer las bases sobre las que funcionaba la sociedad y la forma en la que las penas y ofensas a los particulares debían de ser pagadas (Aguilar s/f).

En la evolución del Derecho Penal, el homicidio y las lesiones causadas a los responsables de adulterio han sido abordados desde diferentes puntos, entre los que encontramos:

1. La excusa absolutoria, en la que en ningún caso y bajo ninguna circunstancia el victimario es responsable de la comisión del delito de homicidio o lesiones cuando su comisión tenga origen en el adulterio cometido por la víctima.
2. La aplicación de las penas comunes al homicidio y las lesiones, en las que el actuar del victimario era juzgado bajo las mismas reglas que se aplicaban para la comisión de los delitos de homicidio y lesiones, sin que existiera algún atenuante para dichos delitos.
3. La aplicación de una regla especial de atenuación para la comisión del delito de homicidio y lesiones ocasionados por la comisión de adulterio por parte de la víctima contra el victimario.

Sin embargo, al analizar los tres tratamientos que se le daba a la comisión de dicho delito, podemos observar que en cualquiera de ellos el bien jurídico tutelado dista mucho de ser la vida, sino el honor del victimario lo que se protege.

La legislación mexicana se ha caracterizado por ser una legislación pe-

nal que protege el honor del sexo masculino, y otorga a las mujeres toda la carga de la responsabilidad en la continuidad del honor familiar, por lo que el Estado, con todo el poder represivo que posee, ha fomentado la indebida protección penal sexista, favoreciendo el interés del sexo masculino sobre el femenino. A la luz de la lectura de los ordenamientos penales y del tratamiento del conyugicidio y ahora de la existencia de la atenuante de emoción violenta para el delito de homicidio, se puede observar que el fin era, y es, la protección del varón como eje principal de la sociedad y a la familia tradicional como eje generador de sociedades patriarcales.

La doctrina penal señala que la emoción violenta es un hecho psíquico, un estado afectivo que transforma de modo momentáneo, pero brusco, el equilibrio de la estructura psicofísica del individuo, pero en ningún caso debiera ser un atenuante contra la comisión del delito de homicidio, pues el solo hecho de su consideración provoca la impunidad de miles de crímenes cometidos contra mujeres por sus parejas, argumentando este desequilibrio (Demus, s/f).

La atenuación de la pena del homicidio cometido en estado de emoción violenta, respecto del homicidio simple, implica por un lado el reconocimiento de la prohibición de matar, pero a su vez declara la licitud de la emoción y de la comisión de dicho delito (Demus, s/f).

Así, el principio cultural y jurídico de "no matar", se ve disculpado y minimizado en su gravedad con el argumento social de matar preso de intensa emoción y así mismo se juzga poniendo de esta forma en el ánimo del juzgador el ingrediente emocional de excusa, que en ninguna forma debe de atenderse al momento de juzgar un crimen como el homicidio, ya que de juzgarse de esta forma estaríamos otorgándole al derecho penal y a sus juzgadores la oportunidad de dejar impunes delitos por circunstancias emocionales.

Ejemplo de lo anterior son las tesis emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) con relación a la emoción violenta, las cuales no sólo tienen efectos sobre las partes que intervienen en los asuntos de su conocimiento, sino que además sus fallos y criterios constituyen una fuente del derecho si se convierten en jurisprudencia.<sup>7</sup>

Durante la Séptima Época, la Corte emitió una tesis aislada señalando que la relación de proporcionalidad entre el estado de emoción violenta y la provocación debe ser adecuadamente valorada para los efectos de la atenuación de la pena, pues de no existir aquélla desaparece la posibilidad de tal atenuación. Por otra parte, puede ocurrir que en un caso determinado el sujeto, sin que exista provocación, caiga en un estado de inimputabilidad, caso que recibiría un enfoque jurídico diferente. Durante esta misma Época, la Corte estableció que la correcta interpretación de la emoción violenta es la de que no sólo circunstancias de carácter ético la hacen excusable, sino que esas circunstancias también pueden ser de orden social o jurídico, pero para su operancia, las condiciones especiales personales en las que se encontraba el activo del delito, se deben demostrar plenamente.

En marzo de 1993, durante la Octava Época,<sup>8</sup> la SCJN emitió una tesis en la

cual ya se aprecia un leve avance al respecto, señalando que el estado de emoción violenta como atenuante del delito de homicidio debe comprobarse plenamente mediante pericial médica, pues el solo dicho del perpetrador no es suficiente para considerarla acreditada (SCJN, 2008).

Ese mismo mes, la Corte estableció, en otra tesis, que si tal prueba no es aportada, la sola exposición de hechos por parte del acusado no permitirá llegar a tener por acreditada la atenuante si, dada la forma en que perpetró el ilícito, se revela que su conducta estuvo inspirada en un deliberado propósito de obtener venganza. Asimismo, emitió otra tesis en la cual se señala que, toda vez que la prueba pericial será necesaria para comprobar el estado de emoción violenta, si en los autos de juicio no obra prueba alguna de aquella índole que pudiera acreditar de modo fehaciente la circunstancia alegada, la sentencia condenatoria que estime al inculcado responsable de homicidio simple, no es violatoria de garantías.

En julio del mismo año, la Corte volvió a emitir una tesis en el sentido de que el estado de emoción violenta como atenuante del delito de homicidio debe comprobarse plenamente mediante pericial médica.

También en julio de 1993, la Corte estableció en una tesis aislada que no se puede aplicar el criterio de analogía en materia de emoción violenta como atenuante en caso de que un descendiente encuentre a su madre en el acto sexual con persona distinta al padre de aquél. Lo anterior debido a que en el Código de Defensa Social del Estado de Puebla se establece que el homicidio en estado de emoción violenta se refiere exclusivamente al que sorprenda a su cónyuge en el acto carnal con otra persona o en un estado cercano a éste; o bien al ascen-

---

<sup>7</sup> Cuando la Corte ha emitido cinco criterios iguales y consecutivos, se crea la jurisprudencia, misma que obliga a todos los órganos jurisdiccionales del país a aplicar la ley con ese criterio (SCJN, 2007).

<sup>8</sup> Las épocas jurisprudenciales son los periodos en los que la Suprema Corte de Justicia de la Nación agrupa por fecha sus criterios. Cada época de la jurisprudencia tiene una duración distinta, las transiciones más bien obedecen a importantes reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En este sentido, el trabajo jurisprudencial de la Suprema Corte puede dividirse en dos grandes periodos constitucionales: antes y después de 1917. Dicha división obedece a que las tesis de jurisprudencia que fueron publicadas en las épocas 1ª a 4ª, antes de 1917, hoy son inaplicables (no vigentes) y por ello se agrupan dentro de lo que se ha dado en llamar

---

"jurisprudencia histórica". Las épocas 5ª a 9ª, de 1917 a la fecha, comprenden lo que se considera el catálogo de la "jurisprudencia aplicable" o vigente (SCJN, 2007).

diente que de igual forma sorprenda al corruptor de su descendiente que esté bajo su potestad de la misma manera.

Durante esa misma Época, la Corte señaló que lo que sirve como atenuante no lo es el solo hecho de haber obrado bajo el influjo de la emoción, sino, fundamentalmente, las circunstancias motivantes, dado que la emoción no es atenuante por sí misma, que a su vez tiene que ser excusada ella misma por medio del análisis de la situación objetiva. Además, esos móviles deben ser capaces de determinar adecuadamente las reacciones de una conciencia normal, de tal manera que el hecho aparezca explicable de acuerdo al consenso común y a las normas de convivencia social.

Cabe señalar que durante la presente Época, la Novena, no se han emitido tesis al respecto.

Ahora bien, a nivel internacional también existen instrumentos jurídicos vinculantes para nuestro país que abordan el tema. La Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), establece en su artículo 2° que los Estados Partes deben derogar todas las disposiciones penales nacionales que constituyan discriminación contra la mujer.

Por su parte, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer instó en agosto de 2006 a México a que conceda una alta prioridad a la armonización de la leyes y normas federales, estatales y municipales con la CEDAW, de manera particular mediante la revisión de las disposiciones discriminatorias vigentes, con el fin de garantizar que toda la legislación nacional se adecue plenamente al artículo 2° y a otras disposiciones pertinentes de la Convención. Asimismo se exhorta a México a que acelere la aprobación de la enmienda del Código Penal para tipificar el *feminicidio* como delito.

La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, conocida como Convención de Belém do Pará, establece

en su artículo 7° que los Estados Partes deberán de tomar todas las medidas apropiadas, incluyendo medidas de tipo legislativo, para modificar o abolir leyes y reglamentos vigentes, o para modificar prácticas jurídicas o consuetudinarias que respalden la persistencia o la tolerancia de la violencia contra la mujer.

En las Propuestas del Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México, elaborado por la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, específicamente en su capítulo 5, denominado *De los Derechos Humanos de las Mujeres*, se señala la necesidad de atender a lo establecido en la CEDAW y en la Convención de Belém do Pará. Se recomienda en este sentido, promover que se elimine de los códigos penales todo elemento que opere en detrimento de la protección de los derechos de las mujeres y de bienes jurídicos de gran valor social como la vida, la integridad física, emocional y sexual, y la libertad corporal, emocional, sexual y de tránsito. Particularmente se señala que deben derogarse las agravantes, atenuantes o eximentes que responden a consideraciones morales y protegen el honor, así como las disposiciones que perdonan o que sancionan con penas muy bajas ciertas conductas que se consideran irrefrenables por ser propias de la naturaleza humana; atendiendo a lo anterior el Estado mexicano está en la obligación de atender dichos preceptos.

Por todos los argumentos señalados, es importante reflexionar que la derogación del artículo 310 del Código Penal Federal, que estipula la emoción violenta como atenuante en la comisión del delito de homicidio y lesiones es un acto legislativo necesario, pues de continuar vigente en el ordenamiento legal citado sólo representaría un continuo atraso en la legislación penal, representando también un retroceso en la protección nacional de los derechos humanos de las mujeres.

## Referencias

- Aguilar, P. *La emoción violenta como atenuante*. Recuperado el 14 de octubre de 2008 <http://www.espacioblog.com/beatrizgarrido/post/2006/11/21/la-emocion-violenta-como-atenuante>
- Cámara de Diputados (2006), *Violencia Feminicida en 10 entidades de la República Mexicana. Comisión Especial para conocer y dar seguimiento a las investigaciones relacionadas con los feminicidios en la República Mexicana y a la procuración de justicia vinculada*. México.
- Cruz, N. (s/f). *Homicidio culposo en tránsito de vehículos*. Recuperado el 10 de octubre de 2008 de [http://www.universidadabierta.edu.mx/Biblio/C/CruzNelson\\_Homicidio.htm](http://www.universidadabierta.edu.mx/Biblio/C/CruzNelson_Homicidio.htm)
- Demus. *Estudio para la Defensa de los Derechos de la mujer*. Recuperado el 14 de octubre de 2008 de <http://www.demus.org.pe/Menus/noticias/gacetajuridica.pdf>
- INEGI. Dirección General de Estadística; Estadísticas Sociales. *Estadísticas judiciales en materia penal de los Estados Unidos Mexicanos 2007*.
- INEGI. Estadísticas de Mortalidad, en [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx)
- Jiménez de Asúa, L. *Estado peligroso: homicidio provocado en situación de emoción violenta y alucinante, y otros temas penales*. México: Porrúa.
- López, E. (2000), *Delitos en particular*. Tomo I, 6ª edición. México: Porrúa
- Puodevida, A. (2002). *Diccionario Porrúa de la lengua española*. México: Porrúa
- Salinas, L. (2002). *Derecho, género e infancia. Mujeres, niños, niñas y adolescentes en los Códigos Penales de América Latina y el Caribe Hispano*. Universidad Nacional de Colombia, UNIFEM, UAM. México.
- Secretaria de Salud, *Sistema Nacional de Información en Salud*, consultado en [http://sinais.salud.gob.mx/descargas/xls/m\\_018.xls](http://sinais.salud.gob.mx/descargas/xls/m_018.xls)
- SCJN (2007). *¿Qué es época?* <http://www.scjn.gob.mx/NR/exeres/CC6BAEFA-E75D-4BD5-BE3C-D4459833C08E,frameless.htm> consultada el 2 de octubre de 2007.
- SCJN (2008). Documento recuperado de Internet el 15 de octubre de 2008 de <http://www2.scjn.gob.mx/ius2006/ResultadoTesis.asp>
- Tullio, B (1966). *Principios de criminología clínica y psiquiatría forense*. México: Porrúa
- Velásquez, J. *Valoración del homicidio en estado de emoción violenta*. Recuperado de el 15 de octubre de 2008 de <http://www.universidadabierta.edu.mx/Biblio/V/Velazquez%20Julio-Homicidio.htm>

## Los medios de comunicación en México y la violencia contra las mujeres

Mtra. Nuria Hernández Abarca  
Mtra. Gabriela Márdero Jiménez

*Los medios de comunicación juegan un doble papel con relación a la violencia contra las mujeres: por un lado son un espejo que refleja la violencia estructural que ellas padecen en México, y, por el otro, contribuyen a perpetuar la misma a partir de la promoción de estereotipos de género y de contenidos ofensivos, discriminatorios y degradantes para las mujeres.*

*En este sentido, los medios de comunicación tienen una enorme responsabilidad en que la violencia continúe afectando a diario a millones de mujeres y niñas en México. Sin embargo, esta misma influencia puede ser canalizada hacia la erradicación de los distintos tipos de violencia contra ellas.*

En las últimas décadas hemos atestiguado, en el marco de la globalización, los grandes avances registrados en las tecnologías de la información que han generado no sólo la expansión de los medios de comunicación nacionales, sino además el desarrollo de una red internacional de comunicaciones que trasciende las fronteras nacionales y cuya influencia permea, además de los criterios personales y la conducta individual, las políticas estatales y la formación de la cultura de una sociedad.

Dejando de lado la función únicamente de entretenimiento, Giovanni Sartori (1998) advertía acerca de la labor formativa de la televisión —que hoy puede extenderse a otros medios de comunicación, como el Internet, la radio, la prensa escrita— sin ignorar las repercusiones políticas y la importancia que los medios adquieren como instrumentos de poder. Por su parte, expertos como James Curran (1996) señalaron que los medios de comunicación son un conjunto de posibilidades técnicas, una manifestación física de algo que implica convergencia, de una serie de tendencias a impulsos existentes en la sociedad.

En este contexto de influencia sin precedente de los medios de comunicación —electrónicos, impresos, visuales o sonoros— en nuestras vidas diarias, cabría preguntarse: ¿De qué manera plas-

man, utilizan, proyectan y abordan a las mujeres? ¿Cómo impactan en la realidad los estereotipos sobre las mujeres que manejan los medios? ¿Tiene lo anterior alguna influencia en la violencia de género? ¿Qué tipo de medios de comunicación necesitamos para el adelanto de las mujeres y cuál es la forma de lograrlo?

El 12, 13 y 14 de noviembre de 2008, el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), en coordinación con el Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades de la UNAM, el Consejo Ciudadano por la Equidad de Género en los Medios de Comunicación y la A.C. Mujeres en Frecuencia, llevó a cabo el I Seminario Internacional “La responsabilidad de los medios de comunicación en la erradicación de la violencia contra las mujeres y las niñas”. La finalidad del evento, a decir de las y los organizadores, fue visibilizar, analizar, debatir y proponer acciones concretas para erradicar la violencia de género contra las mujeres y las niñas en los medios de comunicación.

Las especialistas tanto mexicanas como internacionales que acudieron como ponentes, así como las y los asistentes en general, coincidieron en que los contenidos de los medios de comunicación, al ser producto de la sociedad en que vivimos, son patriarcales, discriminatorios, ofensivos y presentan imágenes estereotipadas y degradantes de las mujeres, contribuyendo con esto a mucha de la violencia que se ejerce contra ellas, y convirtiéndose así en uno de los obstáculos para el libre ejercicio de los derechos humanos de las mujeres.

Incesantemente los medios impresos y electrónicos ofrecen a quien quiera consumirlos contenidos violentos, degradantes y/o pornográficos, o que insisten en fortalecer los roles de hombres y mujeres, representando a estas últimas en papeles tradicionales, o resaltando su “incapacidad” para ocuparse de ciertos asuntos, profesiones o labores. Al contribuir a forjar opiniones, criterios y, final-

mente, actitudes, los medios de comunicación —que reflejan el trato que la sociedad mexicana da a las mujeres y niñas— no sólo reproducen la violencia, sino que la promueven explícita o implícitamente. A lo anterior debe añadirse, a efecto de tener una dimensión correcta de la gravedad de la violencia que los medios de comunicación promueven, el impacto que la comunicación globalizada —sobre todo vía Internet— ha tenido en la promoción prácticamente sin límites de la pornografía y la prostitución de niñas, niños y mujeres de cualquier punto del planeta.

El hecho de que los medios de comunicación tengan en estos tiempos una responsabilidad innegable en la violencia contra las mujeres, los posibilita al mismo tiempo para contribuir enormemente en la transformación de los estereotipos y en la erradicación de la violencia contra las mujeres. Existe la posibilidad de que los medios de comunicación contribuyan en gran medida a la promoción de los derechos humanos de las mujeres y a la construcción de una sociedad equitativa entre los géneros.

En reconocimiento de lo anterior, la comunidad internacional, al reunirse en la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en Pekín, China, en 1995, estableció un punto de referencia histórico al plasmar, en la Plataforma de Acción emanada, el vínculo existente entre los medios de comunicación y la violencia contra las mujeres. Así, en el capítulo J de la Plataforma de Acción, se define como objetivo estratégico J2 “fomentar una imagen equilibrada y no estereotipada de la mujer en los medios de difusión” y se emiten medidas que para lograrlo deben adoptar los gobiernos, las organizaciones internacionales, los medios de comunicación y las agencias de publicidad.

Previo a la Plataforma de Acción, se encuentran disposiciones aplicables a la libertad de expresión sin que ésta transgreda los derechos humanos de las

personas, en diversos instrumentos internacionales.

En este orden de ideas, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención sobre los Derechos del Niño y su Protocolo Facultativo, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, por destacar las más importantes, representan importantes instrumentos de protección de los derechos humanos frente a los medios de comunicación. Sin embargo, en términos generales, a nivel internacional hay un gran atraso en materia de regulación de medios de comunicación y aún no existe un instrumento internacional vinculante en la materia que contenga medidas de obligatoria implementación para los Estados.

En México, la Ley Federal de Radio y Televisión no establece disposiciones encaminadas a la erradicación de la violencia contra las mujeres en los contenidos televisivos o radiofónicos. Lo más que señala al respecto es que la Secretaría de Gobernación debe vigilar que las transmisiones de radio y televisión se mantengan dentro de los límites del respeto a la vida privada, a la dignidad personal y a la moral, y no ataquen los derechos de tercero, ni provoquen la comisión de algún delito o perturben el orden y la paz públicos.

La Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia es más precisa, pues establece que la Federación deberá vigilar que los medios de comunicación no fomenten la violencia contra las mujeres y que favorezcan la erradicación de todos los tipos de violencia. Asimismo, señala que la Secretaría de Gobernación sancionará conforme a la ley a los medios de comunicación que no favorezcan su erradicación y que no fortalezcan la dignidad de las mujeres.

Por su parte, la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación considera como conductas discriminatorias (y

por lo tanto prohibidas): ofender, ridiculizar o promover la violencia a través de mensajes e imágenes en los medios de comunicación, por razón de origen étnico o nacional, sexo, edad, discapacidad, condición social o económica, condiciones de salud, embarazo, lengua, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otra, tenga por efecto impedir o anular el reconocimiento o el ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades de las personas. En función de lo anterior, el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación tiene entre sus atribuciones difundir y promover contenidos para prevenir y eliminar las prácticas discriminatorias en los medios de comunicación

Por otro lado, una de las funciones de la Política Nacional en Materia de Igualdad de género perfilada en la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, es la eliminación de estereotipos establecidos en función del sexo. Lo anterior también es uno de los objetivos del Sistema Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.<sup>1</sup> Aun cuando no se menciona a los medios de comunicación de manera específica en esta ley, es claro que debe ser un ámbito de fundamental atención para la erradicación de los estereotipos.

Pese a que existen disposiciones en diversas leyes, como las señaladas, basta observar con una mirada crítica los programas de televisión, incluyendo las barras cómicas y las telenovelas —e incluso los programas de noticias—, los conte-

---

<sup>1</sup> Recordemos que la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres señala que el Sistema es el conjunto orgánico y articulado de estructuras, relaciones funcionales, métodos y procedimientos que establecen las dependencias y las entidades de la Administración Pública Federal entre sí, con las organizaciones de los diversos grupos sociales y con las autoridades de los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, a fin de efectuar acciones de común acuerdo destinadas a la promoción y procuración de la igualdad entre mujeres y hombres.

nidos de las revistas tanto para mujeres como para hombres, los anuncios clasificados de los periódicos, así como escuchar atentamente muchos programas radiofónicos, tanto musicales como informativos, para percatarse de que en México es urgente una reforma al marco jurídico nacional en su totalidad a fin transversalizar la perspectiva de género<sup>2</sup> y erradicar la violencia contra las mujeres que aparece en los medios.

En este sentido, sería un tanto iluso esperar un acto voluntario por parte de los medios de comunicación que modifique los contenidos ofensivos, discriminatorios y donde se muestren escenas de violencia contra mujeres, niñas y niños, sino que se requieren medidas legales contundentes al respecto, tanto en el ámbito federal como estatal y municipal. De manera urgente debe modificarse la Ley Federal de Radio y Televisión a fin de incorporar en ella la perspectiva de género de manera transversal.

Las reformas deben incluir no sólo la prohibición expresa de toda una serie de contenidos que fomentan la violencia contra las mujeres, sino la obligatoriedad para los medios de realizar campañas que pongan énfasis en la igualdad de género y en la erradicación de los este-

---

<sup>2</sup> En julio de 1997 el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) definió el concepto de la **transversalización de la perspectiva de género** en los siguientes términos:

"Transversalizar la perspectiva de género es el proceso de valorar las implicaciones que tiene para los hombres y para las mujeres cualquier acción que se planifique, ya se trate de legislación, políticas o programas, en todas las áreas y en todos los niveles. Es una estrategia para conseguir que las preocupaciones y experiencias de las mujeres, al igual que las de los hombres, sean parte integrante en la elaboración, puesta en marcha, control y evaluación de las políticas y de los programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales, de manera que las mujeres y los hombres puedan beneficiarse de ellos igualmente y no se perpetúe la desigualdad. El objetivo final de la integración es conseguir la igualdad de los géneros."

reotipos basados en el género, así como información útil para eliminar la violencia contra mujeres, niñas y niños en todas sus formas, incluyendo la violencia en el hogar.

Aun cuando el énfasis debe colocarse en la creación de disposiciones jurídicas estrictas que prohíban los contenidos que fomenten la violencia contra las mujeres, vale la pena retomar las medidas que la Plataforma de Acción de Pekín recomienda a los medios de información de masas y a las empresas de publicidad:

a) Elaborar, en la medida en que ello no atente contra la libertad de expresión, directrices profesionales y códigos de conducta y otras formas de autorregulación para fomentar la presentación de imágenes no estereotipadas de la mujer.

b) Establecer, en la medida en que ello no atente contra la libertad de expresión, directrices profesionales y códigos de conducta respecto de los materiales de contenido violento, degradante o pornográfico sobre la mujer en los medios de información, incluso en la publicidad

c) Introducir una perspectiva de género en todas las cuestiones de interés para las comunidades, los consumidores y la sociedad civil.

d) Aumentar la participación de la mujer en la adopción de decisiones en los medios de información en todos los niveles.

En este orden de ideas, una de las tareas más urgentes es lograr que los medios de comunicación entiendan que, en su papel como “educadores” de las audiencias, deben contribuir a la promoción del respeto de los derechos humanos de las mujeres, no a su detrimento. Lo anterior parte de un proceso de sensibilización, pero también de acatamiento

de las leyes que, hasta ahora, no han alcanzado un desarrollo suficiente para permitir que su implementación erradique de los contenidos de los medios elementos discriminatorios y degradantes contra las mujeres. Por ello, resulta urgente que el marco jurídico mexicano responda no sólo a las obligaciones internacionales contraídas al respecto (aunque sea aún precario el avance internacional al respecto, representa lineamientos sin duda útiles que deben ser armonizados en el marco nacional), es decir, deben revisarse los ordenamientos jurídicos aplicables, con miras a su inmediata reforma y mejoramiento. Lo anterior debe partir del reconocimiento de que los medios pueden realizar una gran contribución a la modificación de la percepción de los roles asignados a los géneros y a la erradicación de la violencia, que nos permita lograr cambios sociales benéficos para todas y todos.

Contar con medios de comunicación responsables es fundamental en las sociedades democráticas ya que si éstas no aseguran el pleno disfrute de los derechos humanos de las mujeres, dejan de ser tales. Es imposible hablar de una sociedad verdaderamente democrática si ésta invisibiliza los derechos de más de la mitad de su población.

## Referencias

Sartori, G (1998). *Homo Videns: La sociedad teledirigida*. Madrid: Taurus.

Curran, J. (1996). *Mass Communication and Society*. Londres: Hodder Arnold.

**Día internacional de la eliminación  
de la violencia contra la mujer**  
24/11/2008\*

En Somalia, en octubre pasado, Asha, una menor de 14 años, fue violada y acusada de mantener relaciones sexuales sin estar casada. Un tribunal islámico la condenó a ser enterrada hasta el cuello y apedreada: la muerte por lapidación. Las milicias abrieron fuego contra la población que trató de ayudar a la niña cuando gritaba su inocencia, seis personas resultaron heridas y mataron a un niño. Es lamentable que en pleno Siglo XXI persistan actos de violencia extrema contra las mujeres, invocando "prácticas culturales o religiosas" que violan gravemente sus derechos humanos y que son una demostración absurda y salvaje de brutalidad y perversión. La Organización de Naciones Unidas ha señalado reiteradamente que esas prácticas y toda forma de castigo corporal, son contrarias a la prohibición de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes.

El continente americano también enfrenta grandes desafíos en la materia al seguir vigentes diversas formas de discriminación que afectan y menoscaban el reconocimiento, goce y ejercicio pleno de los derechos de la mitad de la población. Las sociedades legitiman la muerte de las mujeres a manos de su pareja como un "crimen pasional" y no como un femicidio; existen todavía en algunos países disposiciones jurídicas o prácticas que eximen al agresor de actos de violación si contrae matrimonio con la víctima como "reparación del honor". La prevención, sanción y erradicación de todas las manifestaciones de violencia —física, sexual, psicológica, patrimonial— es un deber de los Estados, así como de la sociedad.

En el *Día internacional por la eliminación de la violencia contra la mujer*, el 25 de noviembre, el IIDH se une a la lucha valerosa por el derecho de las mujeres a una vida libre, sin discriminación ni violencia. En el marco de los "16 días de activismo contra la violencia de género", el IIDH y su Proyecto CEDAW-Argentina, coordinado por Soledad García Muñoz, llevará adelante, en conjunto con la Corte Suprema de Justicia, la exposición fotográfica-conceptual "Mujeres moviendo derechos", con la presencia de las

ministras de la Corte, Carmen Argibay y Elena Highton de Nolasco. Asimismo, con la Banca de la Mujer del Senado de la Nación, se realizará el lanzamiento del documental que reseña la estrategia integral de incidencia por la ratificación en Argentina del Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; acompañarán la senadora Marita Perceval y el senador Rubén Giustiniani.

Las alarmantes dimensiones de la violencia hacia las mujeres a escala mundial, fueron denunciadas explícitamente en diciembre de 1993, cuando la Asamblea General de la ONU aprobó la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer. La no violencia como exigencia y condición de derechos, se reitera posteriormente en la *Conferencia de derechos humanos* de 1994 y se repite en numerosos cónclaves internacionales. "La violencia contra las mujeres constituye una violación de los derechos humanos y las libertades fundamentales (...) y una manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre mujeres y hombres", así dice el preámbulo del único instrumento internacional específico en la materia: la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Belém do Pará).

Desde 2007, la OEA ha dicho que la educación en derechos humanos —desde la primera edad escolar— es un valioso instrumento para la erradicación de la violencia y la construcción de sociedades respetuosas y no discriminatorias, ello asegurará que las niñas de hoy sean las mujeres que mañana ejercerán sus derechos.

*Roberto Cuéllar M.*  
*Director Ejecutivo*  
*Instituto Interamericano de Derechos*  
*Humanos (IIDH)*

\*Documento disponible en <http://www.iidh.ed.cr/>

# LINEAMIENTOS PARA LA ELABORACIÓN DE INDICADORES DE PROGRESO EN MATERIA DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES<sup>1</sup>

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS  
COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

19 julio 2008\*

---

<sup>1</sup> La elaboración del presente trabajo fue encomendado por la CIDH al Comisionado Víctor Abramovich, quien contó con la colaboración de Oscar Parra y Marisol Blanchard, abogados de la Secretaría Ejecutiva de la CIDH. En la elaboración de este documento participó como consultora experta, Laura C. Pautassi, Doctora en Derecho, especialista en Planificación y Gestión de Políticas Sociales de la Universidad de Buenos Aires, Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Para la elaboración de este documento se contó además con insumos y comentarios específicos de algunos de los gobiernos de la región, de numerosas organizaciones no gubernamentales, centros académicos y expertas/os que enviaron sus aportes durante el período de consulta pública abierto por la CIDH durante dos meses de noviembre a enero de 2008. La CIDH agradece muy especialmente los aportes y sugerencias recibidos y que fueron incorporados en su gran mayoría en el documento.

\*Documento disponible en: <https://www.cidh.oas.org/pdf%20files/Lineamientos%20final.pdf>

## COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

### MIEMBROS

Paolo G. Carozza, Presidente

Luz Patricia Mejía Guerrero, Primera Vicepresidenta

Felipe González, Segundo Vicepresidente

Sir Clare Kamau Roberts

Paulo Sérgio Pinheiro

Florentín Meléndez

Víctor E. Abramovich

\*\*\*\*\*

Secretario Ejecutivo: Santiago A. Canton

Secretaria Ejecutiva Adjunta: Elizabeth Abi-Mershed

Aprobado por la Comisión en su 132º período ordinario de sesiones

## ÍNDICE

	Pág.
INTRODUCCIÓN	3
I. OBSERVACIONES GENERALES SOBRE EL SISTEMA DE INFORMES DEL ARTÍCULO 19 DEL PROTOCOLO DE SAN SALVADOR	5
II. LA ESPECIFICIDAD DE LOS INDICADORES DE DERECHOS HUMANOS	9
III. UNA PROPUESTA METODOLÓGICA PARA EL SISTEMA DE MONITOREO	12
IV. INDICADORES SOBRE TEMAS TRANSVERSALES: IGUALDAD, ACCESO A LA JUSTICIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PARTICIPACIÓN.	16
A. Igualdad.	16
B. Acceso a la justicia	24
C. Acceso a la información y participación	32
V. DERECHOS PROTEGIDOS. LINEAMIENTOS PARA SU MONITOREO.	37
A. Derecho a la Seguridad Social.	37
B. Derecho a la salud	42
VI. APORTES PARA LA ELABORACIÓN Y EVALUACIÓN DE LOS INFORMES DE LOS ESTADOS	47
A. Reflexiones a tener en cuenta de la experiencia del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales del Sistema de Naciones Unidas	47
B. Sobre el procedimiento participativo en la elaboración de los informes.	48
C. Fases de monitoreo	49
D. Definición de los indicadores en función de problemas locales, determinación de prioridades y necesidades regionales	50
E. Sobre la presentación de los Informes ante el Grupo de Trabajo y la evaluación de los informes. Necesidad de un Grupo de Trabajo tripartito.	50

## INTRODUCCIÓN

1. El 16 de noviembre de 1999, entró en vigencia el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante referido como “Protocolo de San Salvador”(PSS) o “el Protocolo”. El artículo 19 del Protocolo dispone que los Estados Partes se comprometen a presentar, de conformidad con lo dispuesto en ese artículo y por las correspondientes normas que al efecto deberá elaborar la Asamblea General de la OEA, informes periódicos respecto de medidas progresivas que hayan adoptado para asegurar el debido respeto de los derechos consagrados en el mismo Protocolo. Los informes deben ser dirigidos al Secretario General de la Organización, quien deberá transmitirlos al Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral (CIDI)<sup>2</sup> y a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante CIDH o Comisión) para que estos los examinen.

2. El 7 de junio de 2005 la Asamblea General de la OEA, a través de la Resolución AG/RES. 2074 (XXXV-O/05) aprobó las “Normas para la confección de los informes periódicos previstos en el artículo 19 del Protocolo de San Salvador” (en adelante las Normas)<sup>3</sup>. Esta resolución encomendó al Consejo Permanente que propusiera la posible composición y funcionamiento de un Grupo de Trabajo que se encargue de analizar los informes nacionales y también solicitó a la CIDH que “proponga al Consejo Permanente para su eventual aprobación, los indicadores de progreso a ser empleados para cada agrupamiento de derechos protegidos sobre los que deba presentarse el informe, teniendo en cuenta, entre otros, los aportes del Instituto Interamericano de Derechos Humanos”.

3. Las normas no señalan en detalle los criterios en los que se debe basar la CIDH para proponer el modelo de indicadores de progreso. Al respecto, las normas sólo señalan que el sistema de indicadores de progreso debe permitir “establecer, con un grado razonable de objetividad, las distancias entre la situación en la realidad y el estándar o meta deseada”<sup>4</sup>.

4. En orden a impulsar el cumplimiento de este mandato, la CIDH convocó a una reunión de expertos que tuvo lugar el 25 de octubre de 2005, durante su 123º período ordinario de sesiones. Entre sus objetivos, la “Reunión de expertos para el fortalecimiento de las actividades de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el área de Derechos Económicos, Sociales y Culturales” permitió (i) contar con aportes respecto de la mejor manera en que el trabajo de la CIDH puede contribuir al avance de los derechos económicos, sociales y culturales de la región sin duplicar los esfuerzos que efectúan regularmente otros organismos intergubernamentales y (ii) hacer sugerencias a la Comisión sobre las mejores formas de dar cumplimiento al mandato que la Asamblea General le asignó a la CIDH mediante la Resolución AG/RES. 2074 (XXXV-O/05)<sup>5</sup>.

---

<sup>2</sup> Originalmente el Protocolo establecía que los informes deberán ser presentados ante el Consejo Interamericano Económico y Social y al Consejo Interamericano para la Educación, la Ciencia y la Cultura. Dichos Consejos fueron unificados en el Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral, en 1996, a través de una enmienda a la Carta de la OEA.

<sup>3</sup> El proceso para la presentación y evaluación de informes es el siguiente: los Estados deben presentar sus informes de progreso cada tres años. Dentro de los sesenta días de la recepción de cada uno de los informes, se iniciará el proceso de análisis de los mismos con la participación de los órganos a que hace referencia el artículo 19 del Protocolo de San Salvador. Los informes escritos del CIDI, de la CIDH y restantes órganos serán remitidos al Grupo de Trabajo encargado de analizar los informes con la suficiente antelación a efectos de que los considere en su tarea. El Grupo de Trabajo presentará sus conclusiones preliminares a cada Estado Parte. Cada Estado podrá efectuar comentarios adicionales a dichas conclusiones preliminares dentro del término de 60 días. El Grupo de Trabajo adoptará por consenso las conclusiones finales respecto de los informes objeto de análisis. Ellas se notificarán al Estado Parte a través de una comunicación escrita y en una reunión con el Representante Permanente acreditado ante la Organización de los Estados Americanos.

<sup>4</sup> *Ibidem*, Norma 5.2.

<sup>5</sup> La temática en la que se concentró el seminario resulta de gran interés para los usuarios y actores del Sistema Interamericano, ya que se presentaron algunas ideas sobre medición, a nivel internacional, del cumplimiento progresivo de los derechos económicos, sociales y culturales. Estas ideas pueden ser aprovechadas por la Comisión, los Estados y otros organismos nacionales e internacionales, así como por la sociedad civil, para la creación de un sistema de monitoreo y evaluación, que incluye diversos indicadores, entre ellos los de progreso, en materia de cumplimiento de derechos sociales. En particular, se insistió en la necesidad de impulsar un procedimiento que responda a las necesidades específicas de la región.

5. En el presente documento se exponen una serie de lineamientos desarrollados por la Comisión para la evaluación y monitoreo de derechos económicos, sociales y culturales (en adelante DESC o derechos sociales) previstos en el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales – Protocolo de San Salvador (en adelante el Protocolo). Se busca de esta forma, proveer a los Estados Partes, a las demás organizaciones del Sistema Interamericano, y a la sociedad civil, de una herramienta que sirva de base para la presentación de los informes del Protocolo, pero también para el diseño de un mecanismo interno de evaluación permanente para cada Estado Parte. Consisten en lineamientos metodológicos que no pretenden ser acabados, sino lo suficientemente amplios y abiertos para permitir la incorporación de ajustes y variaciones que den cuenta de los diversos contextos locales y regionales, buscando adecuar metas, indicadores y señales de progreso cualitativas a las distintas realidades y en un contexto participativo amplio y de rigurosa transparencia metodológica.

6. El documento se estructura en seis partes. En la primera se ilustra sobre posibles estrategias para dotar de la mayor operatividad a los estándares sobre derechos económicos, sociales y culturales del Protocolo y se realizan algunos comentarios y observaciones generales sobre el sistema de informes. En la segunda parte se realiza una diferenciación conceptual entre indicadores socioeconómicos e indicadores sobre derechos a efectos de esclarecer en qué términos esta propuesta no busca duplicar el trabajo de otros organismos especializados que ya producen indicadores en la región.

7. En la tercera parte se desarrolla una propuesta metodológica de indicadores cuantitativos y señales de progreso cualitativas. Se definen y describen tres tipos de indicadores y señales: i) estructurales; ii) de procesos y iii) de resultados. También se enuncian tres niveles o categorías analíticas para ordenar la información relevante: i) recepción del derecho; ii) capacidades estatales; iii) contexto financiero y compromiso presupuestario.

8. En la cuarta parte siguiendo la orientación de las Normas se sugieren temas transversales que permiten medir si existen condiciones favorables para el acceso de la población a los derechos sociales del Protocolo, así como la efectividad de las garantías institucionales y de los mecanismos de protección doméstica de los derechos consagrados en ese instrumento. En particular, se desarrollan tres temas transversales para ser medidos por indicadores y señales de progreso: i) igualdad; ii) acceso a la justicia, y iii) acceso a la información y a la participación.

9. En la quinta parte, la Comisión expone un conjunto de indicadores cuantitativos y de señales de progreso cualitativas, relacionados con algunos derechos consagrados en el Protocolo, tomando como referencia diversas fuentes, entre ellas, las guías para la elaboración de informes ante el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas y ante otros Comités del Sistema Universal de Protección; el trabajo de relatores especiales y expertos independientes. Los lineamientos propuestos se aplican, en esta primera etapa, en relación con el derecho a la seguridad social y el derecho a la salud (artículo 9 y 10 del Protocolo). El objetivo es ejemplificar a partir de estos derechos, como funciona la presente metodología, la cual es claramente aplicable al conjunto de derechos establecidos en el Protocolo.

10. En la sexta parte del documento, la Comisión desarrolla algunas sugerencias sobre el procedimiento a aplicar en la elaboración, presentación y evaluación de los Informes del Protocolo en cuyo marco deberían aplicarse los indicadores propuestos.

11. La CIDH considera que los presentes lineamientos metodológicos para la evaluación y monitoreo de derechos económicos, sociales y culturales, resultan tan sólo un primer paso de un proceso gradual que debe abarcar la totalidad de los derechos protegidos en el Protocolo. La CIDH considera necesario comenzar una instancia de discusión y de búsqueda de consenso, que impulse la presentación de los informes, y la participación de los Estados y de la sociedad civil, al mismo tiempo que estimule la definición de mecanismos de monitoreo interno perma-

nentes en cada uno de los Estados Parte y los motive a formular sus propias estrategias nacionales para la realización de los derechos sociales consagrados en el Protocolo.

## **LINEAMIENTOS PARA LA ELABORACIÓN DE INDICADORES DE PROGRESO EN MATERIA DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES**

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

1. El artículo 19 del Protocolo de San Salvador establece que los Estados parte deberán presentar informes periódicos respecto de las medidas progresivas que hayan adoptado para asegurar el debido respeto de los derechos en él establecidos.

2. Las Normas para la confección de los informes periódicos previstos en el artículo 19 del protocolo de San Salvador, aprobadas por la Asamblea General de la OEA (Resolución AG/RES. 2074 XXXV-O/05); tienen como objetivo la elaboración de “pautas y criterios” para el diseño de los informes de acuerdo con un sistema de indicadores de progreso. Señalan que “se ha considerado especialmente el principio de progresividad de los derechos económicos, sociales y culturales, entendiéndolo por ello la adopción de una política pública que considere a los derechos económicos, sociales y culturales como derechos humanos cuya realización completa, en general, no puede darse rápidamente y que por ello requieren de un proceso durante el cual cada país avanza con distintos tiempos hacia el logro de la meta. Este principio invalida las medidas regresivas, salvo casos extremos justificables, y descalifica la inacción”<sup>6</sup>.

3. La inclusión específica de indicadores de progreso en las Normas implica una evolución en relación con el Protocolo, que no lo contemplaba 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). Se debe entonces diferenciar entre progreso económico y social y cumplimiento del Protocolo de San Salvador<sup>7</sup>.

4. Conviene recordar como punto de partida que el procedimiento de supervisión del Protocolo no apunta a examinar la calidad de las políticas públicas de los Estados, sino a fiscalizar el cumplimiento o incumplimiento de las obligaciones jurídicas que fija el Protocolo. Este establece una amplia gama de obligaciones, tanto positivas como negativas, tanto inmediatas como progresivas. A fin de supervisar el cumplimiento de esas obligaciones, frecuentemente deberán observarse cuáles son las estrategias, acciones y políticas públicas implementadas por los Estados para hacer efectivos los derechos. Es evidente que los Estados pueden cumplir con sus obligaciones escogiendo entre un amplio espectro de cursos de acción y de políticas. No corresponde a la supervisión internacional juzgar entre las opciones que cada Estado, de manera soberana, haya elegido para realizar los derechos del Tratado. Sí corresponderá examinar si esas políticas públicas violan derechos del Protocolo. También corresponderá examinar si esas políticas consiguen o no garantizar el cumplimiento de las obligaciones positivas, inmediatas o progresivas, fijadas en el Protocolo. El examen de las políticas no será entonces el objetivo final del sistema de indicadores y señales de progreso. Sólo se examinarán las políticas, o aspectos de las políticas, o el impacto de determinadas políticas, como una vía para llegar a ciertas conclusiones sobre el grado de cumplimiento e implementación del Protocolo<sup>8</sup>.

<sup>6</sup> Resolución AG/RES. 2074 (XXXV-O/05) del 7 de junio de 2005. Anexo, Contexto de la Propuesta.

<sup>7</sup> Cabe señalar que en los últimos años los esfuerzos en términos de definición de indicadores sociales y señales de progreso cualitativas se han concentrado en superar los índices y promedios, buscando avanzar en incorporar la perspectiva de derechos humanos conjuntamente con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), permitiendo analizar la situación de grupos sociales específicos y utilizar instrumentos de medición y seguimiento más adecuados a las distintas realidades nacionales. Al respecto véase Simone Cecchini (2007) “*Indicadores ODM y derechos humanos en América Latina: ¿Tan lejos, tan cerca?*” CEPAL; Santiago de Chile, disponible en: <http://www.eclac.cl/dds/noticias/paginas/6/28106/IndODMDDDHH.pdf>

<sup>8</sup> Los Estados pueden implementar una política eficiente en la realización sus propios objetivos, pero discriminatoria y por lo tanto incompatible con el Protocolo. También pueden implementar una política que satisfaga las obligaciones mínimas del Protocolo, y esto será suficiente para la supervisión internacional,

5. Los indicadores de progreso mencionados por las Normas no sólo servirán para llegar a conclusiones de índole general sobre progresos o retrocesos en el cumplimiento del Protocolo por los Estados. El principio de progresividad de los derechos económicos, sociales y culturales permite su aplicación tanto en el examen de situaciones generales, como respecto de situaciones particulares de eventual retroceso en relación con el ejercicio de ciertos derechos. De allí que el esquema de indicadores y señales de progreso debería contribuir no sólo a exponer los cambios del cuadro de situación general de un país en un período determinado, sino también, en la medida de lo posible, a identificar ciertas situaciones particulares graves de afectación de derechos del Protocolo, en especial problemas de alcance colectivo o que obedezcan a prácticas o patrones reiterados, o a factores de índole estructural que puedan afectar a ciertos sectores de la población, por ejemplo la negación del acceso a derechos sociales básicos de una comunidad étnica o de un grupo social determinado.

6. En virtud de la obligación de progresividad, en principio le está vedado al Estado adoptar políticas, medidas, y sancionar normas jurídicas, que sin una justificación adecuada, empeoren la situación de los derechos económicos, sociales y culturales de los que gozaba la población al momento de adoptado el Protocolo o bien con posterioridad a cada avance "progresivo". Dado que el Estado se obliga a mejorar la situación de estos derechos, simultáneamente asume la prohibición de reducir los niveles de protección de los derechos vigentes, o, en su caso, de derogar los derechos ya existentes, sin una justificación suficiente. De esta forma, una primera instancia de evaluación de la progresividad en la implementación de los derechos sociales, consiste en comparar la extensión de la titularidad y del contenido de los derechos y de sus garantías concedidas a través de nuevas medidas normativas con la situación de reconocimiento, extensión y alcance previos. Tal como fue señalado, la precarización y empeoramiento de esos factores, sin debida justificación por parte del Estado, supondrá una regresión no autorizada por el Protocolo. La obligación de no regresividad se constituye, entonces, en uno de los parámetros de juicio de las medidas adoptadas por el Estado.

7. El sistema de indicadores de progreso y el procedimiento de informes periódicos del artículo 19 del Protocolo, debe servir no sólo para la supervisión internacional, sino también para la evaluación que los propios Estados y la sociedad civil realizan de la implementación doméstica del Protocolo. En este sentido, los lineamientos expuestos en este documento, buscan ser una herramienta que permita a los Estados mejorar la evaluación de sus propias acciones y estrategias para asegurar derechos. Las Normas incorporan el principio de devolución: "ya que el trabajo que supone el informe debe redituarse al Estado que lo presentó el beneficio de acotar la lista de las necesidades y definir con mayor precisión sus carencias"<sup>9</sup>. Para que esto ocurra, la CIDH considera relevante que los Estados definan a través de procesos abiertos y deliberativos con participación de la sociedad civil, estrategias nacionales para la realización de los derechos del Protocolo, y que esas estrategias incluyan metas de cumplimiento del Protocolo en un determinado período de tiempo. Estas metas contribuirán a mejorar el examen de los informes a través de la utilización de los indicadores de progreso, permitiendo medir los avances no sólo en relación con una situación dada, sino de manera prospectiva, con relación al grado de cercanía con los objetivos fijados por el propio Estado, en función de las obligaciones legales que ha asumido<sup>10</sup>.

---

aun cuando algún observador pueda afirmar que existen otras políticas más convenientes o que podrían producir mejores resultados que las implementadas. Ver al respecto nota 18.

<sup>9</sup> *Ibidem*, Anexo, Contexto de la Propuesta.

<sup>10</sup> Toda evaluación debe realizarse sobre la base de evidencia empírica, diferenciando entre los objetivos, que son aquellos fines que se desean alcanzar y se expresan en términos cualitativos ("reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años"); las metas, que son los niveles cuantitativos que se desean alcanzar en un período determinado ("reducir en dos terceras partes, entre 1990 y 2015, la mortalidad de los niños menores de 5 años") y por último los indicadores que son variables usadas en las metas para medir el progreso hacia los objetivos ("tasa de mortalidad de los niños menores de 5 años") (Cecchini, 2007 *op. cit.*). Asimismo se incorporan específicamente las señales de progreso, que representan dimensiones cualitativas que reflejan la progresión en los cambios hasta el alcance deseado ideal (objetivo). Si éste ha sido establecido en consideración a posibilidades reales, las señales de progreso podrían interpretarse mejor en niveles de plazos o períodos secuenciales de tiempo: corto, medio y largo plazo, aunque este no es un requisito excluyente. Precisamente, el propósito de las señales de progreso consiste en hacer un seguimiento de los logros que contribuyen a obtener el objetivo deseado, Sarah Earl, Fred Carden, Terry Smutylo (2002) *Mapeo de alcances. Incorporando aprendizaje y reflexión en programas de desarrollo*, CIID\_IDRC, Ottawa, Canadá

8. La CIDH considera indispensable que los Estados, tanto en el desarrollo e implementación de sus estrategias nacionales, como en los procedimientos de elaboración de los informes del Protocolo y eventualmente en el seguimiento de las recomendaciones del órgano de aplicación, favorezcan una amplia participación de la sociedad civil, bajo una rigurosa transparencia metodológica.

9. Las Normas no señalan en detalle los criterios en los que se debe basar la CIDH para proponer el modelo de indicadores de progreso. Al respecto, las Normas sólo señalan que el sistema de indicadores de progreso debe permitir “establecer, con un grado razonable de objetividad, las distancias entre la situación en la realidad y el estándar o meta deseada”<sup>11</sup>. Para este fin, se puede considerar “que el Protocolo de San Salvador expresa un parámetro frente al cual se puede comparar, de una parte, la recepción constitucional, el desarrollo legal e institucional y las prácticas de gobierno de los Estados; y de otra parte, el nivel de satisfacción de las aspiraciones de los diversos sectores de la sociedad expresadas, entre otras, a través de los partidos políticos y de las organizaciones de la sociedad civil”<sup>12</sup>. En cuanto a la presentación de la información, las normas establecen que “con cada uno de los derechos protegidos debe considerar los siguientes enfoques: equidad de género, grupos especiales de personas -niños, adultos mayores, personas con discapacidades-, diversidad étnica y cultural - en particular pueblos indígenas y afrodescendientes, y la incidencia de la sociedad civil en la formulación de avances legislativos y políticas públicas”.

10. Asimismo la Comisión considera que los **indicadores cuantitativos** deben ser complementados con **señales de progreso cualitativas**, que contribuyan a poner en contexto la información estadística y brinden elementos de análisis al órgano de supervisión. Tanto los indicadores cuantitativos como las señales de progreso cualitativas deben ser elaborados considerando los diversos enfoques sugeridos por las Normas. El esquema de indicadores y señales de progreso que se utilice debería contemplar un margen de flexibilidad para abordar problemas y características particulares de la situación de un determinado país al momento de ser examinado, al mismo tiempo de permitir registrar sus cambios y comparabilidad en el tiempo.

11. Los indicadores pueden materializarse en formas diversas -datos estadísticos contabilizados en un censo o en encuestas de hogares, preguntas en un cuestionario o en una entrevista abierta, presupuestos, gasto público social, todos ellos desagregados por sexo, raza, etnia e incorporando indicadores específicos de género- y de acuerdo a la técnica de obtención de información que cada Estado seleccione, bajo una rigurosa transparencia metodológica y respetando los acuerdos y estándares internacionales, se podrá “operacionalizar” el indicador seleccionado.<sup>13</sup> Debe quedar en claro que como todo proceso analítico se asumen márgenes de incertidumbre, esto es, la relación entre los indicadores y el concepto que tratan de medir, en este caso el grado de vigencia de un derecho social reconocido en el Protocolo, siempre será supuesta, nunca plenamente cierta, y por ello se consideran aproximaciones en términos de probabilidad<sup>14</sup>. Ello trae aparejado una limitación en la capacidad de cualquier órgano de

---

<sup>11</sup> *Ibidem*, Norma 5.2.

<sup>12</sup> *Ibidem*, Norma 5.2.

<sup>13</sup> En el proceso de operacionalización se deben diferenciar dos nociones fundamentales: la conceptualización y la medición. La conceptualización refiere al proceso teórico mediante el que se clarifica el contenido y los estándares de derechos sociales, tanto en términos de obligaciones positivas como negativas. Esta clarificación ha de hacerse de manera que la definición del derecho comprenda el significado que se le suele asignar. De allí que es importante referenciar cada indicador en función de lo normado en el Protocolo de San Salvador. En segundo lugar, la medición connota el proceso general de vincular conceptos a indicadores empíricos. Comprende consideraciones teóricas y empíricas. Desde el punto de vista teórico, el interés se halla en el concepto. Desde el punto de vista empírico, la respuesta observable constituye el centro del proceso.

<sup>14</sup> Un ejemplo claro de desencuentro entre indicadores y concepto a medir se encuentra en la verificación de cumplimiento del derecho a la salud. En general desde la mirada de la salud pública el enfoque que se utiliza se concentra en el análisis poblacional o colectivo de los "problemas de salud pública" considerando como tales a los de mayor magnitud y gravedad. A se vez, desde una perspectiva de derechos humanos, el objeto de medición es el grado de cumplimiento o de vulneración del derecho a la salud, buscando a partir de allí, establecer patrones de comportamiento del Estado tomando como referencia los casos individuales. De esta forma, las presiones sobre las autoridades sanitarias para que modifiquen determinados comportamientos administrativos se producen desde la perspectiva de la salud pública, a partir de datos y del análisis del comportamiento respecto a la salud de las poblaciones; por lo tanto, los efectos en los individuos suelen perderse si, en términos mayoritarios, la actuación es beneficiosa. En el

supervisión de medir exclusivamente por la vía de indicadores la situación de los derechos en un determinado Estado. De allí que los indicadores no pueden ser la única herramienta de supervisión del cumplimiento del Protocolo<sup>15</sup>.

12. Sin duda para la efectividad de los indicadores cuantitativos y de las señales de progreso cualitativas, será fundamental la posibilidad de acceder a fuentes confiables y seguras de información. Los indicadores y unidades de medida a utilizar en cada caso, deberán considerar, de manera realista, el tipo y la calidad de la información disponible en cada Estado. Ello sin perjuicio del deber de los Estados parte de garantizar la producción de este tipo de información, su publicidad y su accesibilidad, su rigurosidad y transparencia, como condición para asegurar la efectividad del mecanismo de seguimiento del Protocolo, y la activa participación de la sociedad civil en el proceso.

13. La Comisión destaca que el sistema de informes en el ámbito interamericano debe funcionar en forma complementaria respecto al procedimiento de presentación de informes ante el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas. El monitoreo del Protocolo de San Salvador no debe duplicar otros sistemas de seguimiento que se desarrollan en el sistema universal de protección. Ello sólo es posible a través de una correcta selección de problemáticas específicas de cada región y de cada Estado, de tal forma que se alcance el mayor nivel de concreción en el principio de rendición de cuentas. Por eso los indicadores propuestos serán sólo indicativos y en modo alguno reemplazará la necesidad de que los órganos de supervisión creados al efecto definan en cada caso una estrategia para el seguimiento de la situación de cumplimiento del Protocolo en cada Estado<sup>16</sup>.

---

caso de los derechos humanos, bastará que se vulneren los derechos de las personas para exigirle al Estado la modificación de su comportamiento. Conjugar ambos enfoques es precisamente el desafío que busca adoptar la presente metodología, buscando triangular indicadores con señales de progreso en un *continuum* de verificación de cumplimiento de obligaciones estatales. Al respecto véase Consorcio de Investigación Económica y Social (2004) *Vínculo entre la Salud Pública y los Derechos Humanos*. Lima, Perú.

<sup>15</sup> Hunt señala que no hay alternativa a los indicadores pero su función no se debe exagerar, expresando que “por muy complejos que sean, los indicadores nunca ofrecerán un cuadro completo del disfrute del derecho a la salud en una jurisdicción determinada”, Comisión de Derechos Humanos, Informe del Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, Sr. Paul Hunt, Doc E/CN. 4/2006/48 del 3 de marzo de 2006, párr. 29-33.

<sup>16</sup> Tal como señala el aporte realizado a este Documento por parte de la CEPAL, “*ir más allá de los promedios es fundamental para incorporar la perspectiva de derechos humanos*”, ya que estos no logran ser medidos en forma integral sólo por medio de las estadísticas. Para ello es fundamental la desagregación de indicadores sociales por sexo, raza, etnia, área de residencia, clase social, categoría laboral, género, entre otros a fin de visibilizar, entre otros fenómenos, la desigualdad. Por su parte los indicadores de DDHH prestan especial atención a las políticas y prácticas de las entidades jurídicas y administrativas y a la conducta de los funcionarios, lo cual combinados con los indicadores estructurales de cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) permiten un aproximación general a la política de desarrollo y a la realización progresiva en materia de DESC.

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

14. Definir una metodología para dar cuenta del cumplimiento de los Estados partes de las obligaciones comprometidas en materia de derechos económicos, sociales y culturales, presenta, tal como se ha enunciado, una complejidad que es necesario considerar especialmente.

15. Si bien en la tradición de el SIDH se han utilizado indicadores de progreso, que a su vez están expresamente considerados en las Normas y resultan los más aptos para medir lo prescrito en el Protocolo, se debe diferenciar entre indicadores de derechos e indicadores sobre contexto económico y social. Los indicadores de progreso a los que hace alusión las Normas tienen como objetivo verificar el cumplimiento de obligaciones suscritas en un tratado internacional de derechos humanos. Por consiguiente, estos indicadores de derechos no se restringen a recaudar información sobre la situación económica y social de un Estado Parte, sino que apuntan a verificar el nivel de cumplimiento y efectividad de tales derechos.

16. El proceso de construcción de indicadores en derechos humanos busca utilizar los datos sobre la situación social y económica como referentes para el análisis de las obligaciones progresivas de los Estados frente a derechos sociales, pero no asigna a esta información un lugar excluyente, pues los complementa con otros datos referidos a los mecanismos institucionales y las políticas públicas que permiten garantizar progresivamente la efectividad de esos derechos, y a los recursos y capacidades con que cuenta la población para exigirlos con cierto grado creciente de efectividad. Esto es, procura medir la **realización progresiva** de los derechos, y no directamente el grado de desarrollo económico y social del país, aun cuando este grado de desarrollo pueda servir como un factor relevante en la determinación de algunas obligaciones estatales<sup>17</sup>.

17. También se considera relevante la información sobre los factores estructurales que determinan la posibilidad de **acceso efectivo** a los derechos sociales. Así, por ejemplo, los indicadores de derechos asigna un lugar muy importante a la forma de reconocimiento constitucional y legal de los derechos en cada país, a los mecanismos de participación, de transparencia y de rendición de cuentas disponibles; al diseño institucional de las políticas, los programas y servicios sociales que organiza el Estado para realizar los derechos, a los problemas de accesibilidad, publicidad y pertinencia cultural de esos servicios, y al funcionamiento de los sistemas de justicia, entre otros aspectos.

18. También resulta relevante para un sistema de indicadores de derechos medir la capacidad de las personas de exigir los derechos de los que son titulares. Este punto es importante, pues más allá de las tendencias generales de avance en la realización de los derechos, corresponde al Estado garantizarlos a todas las personas en su territorio y no se excusa cuando los garantiza a muchos o a la mayoría. La información relevada debería servir para formar un diagnóstico acerca de la situación en la que se encuentran los potenciales titulares de derechos del Protocolo, para exigirlos con ciertas posibilidades de éxito. Esta posibilidad no depende sólo del reconocimiento normativo, ni de la posición legal de cada individuo, sino de la disponibilidad de una serie de recursos y capacidades. Podemos mencionar por ejemplo recursos materiales y financieros, capacidades intelectuales, sociales y culturales, facilidades de lenguaje, información y conocimiento, acceso a servicios de asesoramiento y patrocinio jurídico, y recursos económicos. En ocasiones la integración de las personas en redes sociales y su contacto con actores relevantes como organizaciones de la sociedad civil con capacidad de demandar derechos o movilizarse y negociar con las autoridades públicas.

19. Dada la desigual distribución de esos recursos y capacidades en nuestras sociedades, habrá sectores de la población que se encontrarán también en desventaja para exigir sus derechos sociales por carecer de algunos de estos recursos o capacidades. También pueden darse casos de personas que no integren un grupo o sector que pueda definirse como vulnerable para demandar sus derechos, pero que atraviesen circunstancias temporales que determinen dificultades de hacerlo, por ejemplo el desempleo sin cobertura social, o la ruptura de un

---

<sup>17</sup> Por ejemplo para medir la utilización del máximo de recursos disponibles. Además algunas normas del Protocolo y del PIDESC fijan directamente algunos objetivos de políticas públicas y metas de desarrollo, como el logro del pleno empleo, la erradicación de las enfermedades infecciosas y endémicas, la erradicación de la desnutrición.

vínculo familiar o social, o el caso de las personas apátridas, víctimas de desplazamiento interno, refugiados y solicitantes de asilo. No corresponde a un sistema de indicadores como también de señales de progreso cualitativas brindar información tan detallada como para examinar la situación de personas individuales, pero si suministrar información adecuada para que un observador pueda formarse un juicio acerca de si existen condiciones favorables o limitaciones estructurales, para que una persona o un sector de la población, en un país determinado, pueda exigir al Estado sus derechos sociales.

20. La confusión entre indicadores de derechos e indicadores de desarrollo se suele presentar a partir del hecho de que el desarrollo de los países ha sido cuantificado por medio de la utilización de indicadores estadísticos y con la aplicación de metodologías específicas como la contenida en los Informes de Desarrollo Humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). En este caso en particular, se busca dar cuenta del desarrollo en tanto proceso, en especial la ampliación de oportunidades de vida de las personas, a partir de la remoción de las barreras que impiden la plena utilización de sus capacidades. La referencia a oportunidades de vida comprende una gama de actividades que incluyen el consumo de bienes básicos (alimentos, vestido); actividades culturales, condiciones de libertad humana y posibilidades de protagonismo político. Con el objetivo de superar las limitaciones de información y de la comparación para un grupo amplio de países se construyó el índice de Desarrollo Humano (*Human Development Index*) –en adelante IDH- que mide tres tipos de oportunidades básicas, como la posibilidad de que una persona pueda disfrutar de una vida prolongada y saludable, la posibilidad de adquirir conocimientos y la posibilidad de disponer de recursos materiales necesarios para un nivel de vida aceptable. Si bien el IDH se estructura como un índice de monitoreo mundial y así se diferencia de los indicadores sociales en general, se construye a partir de tres indicadores: la esperanza de vida al nacer, una tasa combinada de asistencia a los tres niveles de educación y por último el producto interno bruto (PIB) *per capita*. Esta metodología se va modificando regularmente para incorporar en el IDH nuevas dimensiones de la disparidad<sup>18</sup>.

21. En el año 2000, y en el marco de la adopción de la Declaración del Milenio<sup>19</sup>, los Estados se comprometieron al cumplimiento de los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), y promovieron la creación de un proceso de seguimiento a través de los órganos competentes de las Naciones Unidas, que busca estandarizar los indicadores de medición de desarrollo, y su vinculación con las mediciones de cumplimiento de derechos humanos. Este proceso ha promovido instancias a nivel nacional de evaluación de la situación de cada Estado, como también la elaboración de informes de progreso, lo cual ha generado mayor conciencia interna sobre el uso de indicadores y el tratamiento de fuentes de información. De esta forma, los Objetivos de Desarrollo del Milenio instalaron en las agendas políticas de los Estados una

---

<sup>18</sup> En los últimos años se definió el Índice de Desarrollo relativo al Género (IDG), el Índice de Potenciación de Género (IPG) o el Índice de Pobreza Humana (IPH). Se establecen diferentes rankings en relación con el logro de cada índice, por lo que un país puede subir de un año a otro en el ranking de desempeño, pero esto no quiere decir necesariamente que adoptó mejores medidas, pues podría ser que los países que le precedían desmejoraron el suyo. Además cada año los informes enfatizan una problemática a destacar en el logro del desarrollo humano y en el año 2000, el informe estuvo dedicado a la interrelación entre derechos humanos y desarrollo humano. Entre uno y otro, las diferencias se encuentran dadas por el hecho que los indicadores de desarrollo humano evalúan la ampliación de las capacidades de las personas y los indicadores de los derechos humanos evalúan si las personas viven con dignidad y libertad, así como el grado en que los actores fundamentales han cumplido sus obligaciones de crear y mantener mecanismos sociales justos que garanticen lo anterior. En segundo lugar, los indicadores de desarrollo humano se centran fundamentalmente en los resultados y hacen hincapié en disparidades y sufrimientos inaceptables, mientras que los indicadores de derechos humanos también se centran en esos resultados pero prestan especial atención a las políticas y prácticas de las entidades jurídicas y administrativas y la conducta de los funcionarios públicos. Para mayor información sobre indicadores sociales, véase S. Cecchini (2005), Indicadores sociales en América Latina, *Serie estudios estadísticos y prospectivos* 34, CEPAL: <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/0/23000/lcl2383e.pdf>; S. Cecchini (2005), Propuesta para un compendio latinoamericano de indicadores sociales *Serie estudios estadísticos y prospectivos* 41, CEPAL: <http://www.eclac.cl/deype/publicaciones/xml/0/27910/LCL2471e.pdf>; y J.C. Feres y C. Vergara (2007), Hacia un sistema de indicadores de cohesión social en América Latina; en Sojo y Uthoff (eds), *Cohesión social en América Latina: una revisión perentoria de alguna de sus dimensiones*: [http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/8/28198/CohesionSocial\\_ALC.pdf](http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/8/28198/CohesionSocial_ALC.pdf).

<sup>19</sup> Resolución 55/2 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, adoptada por Jefes de Estado y de Gobierno.

serie de problemas que requieren ser superados para alcanzar un desarrollo sostenible, poniendo como meta el año 2015. La Declaración del Milenio relacionó en términos prácticos y concretos desarrollo y derechos humanos y destacó el rol de la igualdad como vía efectiva para lograr un desarrollo sustentable. También definió a la igualdad de género y el fortalecimiento de la capacidad de ejercicio y reclamo de derechos de las mujeres.

22. En materia específica de indicadores de derechos humanos, la Declaración y el Programa de Acción de Viena<sup>20</sup> recomendaron el examen de 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, como parte esencial de los esfuerzos encaminados a fortalecer el goce de esos derechos. La integración de los derechos humanos, incluidos los derechos económicos, sociales y culturales, en el conjunto mundial de indicadores del sistema de evaluación común para los países, es un componente importante del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD).

23. De esta forma adquiere particular relevancia la tipología de indicadores que se expone en el "*Informe sobre Indicadores para Vigilar el Cumplimiento de los Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos*", aprobado por los presidentes de los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos en el Sistema de Naciones Unidas<sup>21</sup>. Este documento constituye el más reciente esfuerzo por llegar a un acuerdo común sobre una metodología de monitoreo derechos basada en indicadores<sup>22</sup>, que busca ser impulsada, en forma homogénea, por todos los Comités del Sistema Universal. Este consenso toma como referencia la clasificación inicialmente impulsada por el Relator de Naciones Unidas para el derecho a la salud entre indicadores estructurales, indicadores de proceso e indicadores de resultado<sup>23</sup>.

24. Precisamente los lineamientos desarrollados en este documento buscan contribuir a la elaboración de formas de medición y monitoreo de cumplimiento del Protocolo, que den cuenta de la *realización progresiva* de los derechos sociales, así como de las condiciones que favorecen o limitan la posibilidad de *acceso efectivo* a los derechos. Estos indicadores de derechos por su objetivo y alcance son diferentes de los tradicionales indicadores dedicados a medir variaciones en el grado de desarrollo. Sin embargo, es importante resaltar el hecho de que algunas normas del Protocolo y otras normas internacionales que establecen derechos sociales, contienen metas de política pública, y hasta orientan la tarea del Estado señalando medidas a adoptar para cumplir esas metas. En esos casos sí será necesario acudir a indicadores que coinciden con indicadores de desarrollo. También se observará seguidamente que muchos indicadores de desarrollo pueden en ocasiones servir como base para la elaboración de indicadores de derechos.

25. La CIDH ha considerado importante tomar como punto de partida el mencionado modelo de indicadores de derechos elaborado en el ámbito de Naciones Unidas, el cual ha sido adaptado en función de algunos aspectos particulares que presenta el contexto social y político de aplicación del Protocolo.

---

<sup>20</sup> Aprobados por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, 25 de junio de 1993, Viena.

<sup>21</sup> UN Doc. HRI/MC/2006/7 del 11 de mayo de 2006.

<sup>22</sup> Cabe anotar que continúa abierto el debate en torno a la medición del cumplimiento de los derechos sociales, como lo muestran recientes foros en la materia. Ver por ejemplo las ponencias presentadas en la Conferencia "*Economic Rights: Conceptual, Measurement and Policy Issues*", organizada por el Instituto de Derechos Humanos de la Universidad de Connecticut entre el 27 y el 29 de octubre de 2005, en particular, David L. Cingranelli y David L. Richards, *Measuring Economic and Social Human Rights: Government effort and achievement* y Clair Apodaca, *Measuring the Progressive Realization of Economic, Social and Cultural Rights*. Ver además, Areli Sandoval, "Progresividad y creación de indicadores para medir el cumplimiento de los Desc en México. Indicadores de desarrollo e indicadores de Derechos Humanos", en *Memorias del Seminario Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, México, Programa de Cooperación sobre Derechos Humanos México – Comisión Europea, 2005.

<sup>23</sup> Comisión de Derechos Humanos, *Informe provisional del Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud*, Prof. Paul Hunt, presentado de conformidad con la resolución 2003/45 A/58/427, párr. 6-35.

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

26. El monitoreo a efectuar a través del sistema de informes periódicos establecido en el artículo 19 del Protocolo de San Salvador debe dar cuenta de “*las medidas progresivas que hayan (los Estados) adoptado para asegurar el debido respeto de los derechos consagrados en el mismo Protocolo*”.

27. Más allá de cual sea la situación de realización de los derechos sociales se debe tomar como punto de partida el *año de ratificación del Protocolo por parte del Estado*, para desde allí medir los avances en la implementación de los derechos comprometidos.

28. Además de los **indicadores cuantitativos** la CIDH ha considerado importante agregar al examen dimensiones cualitativas que denominamos en el documento **señales de progreso cualitativas**<sup>24</sup>. En rigor, los indicadores sociales provienen de la aplicación de metodologías de investigación cuantitativas o cualitativas. Las diferencias entre ambas no se encuentran bien demarcadas, ya que en la mayoría de los casos se debe a divergencias de tipo empírico y no conceptual. Específicamente, los indicadores sociales cuantitativos derivan de métodos que recogen información principalmente en formato numérico o en categorías pre-codificadas, mientras que en el campo de la investigación cualitativa los procedimientos y técnicas de análisis están lejos de su estandarización. En lugar de ello el análisis de los datos es integral a la forma en que las preguntas son formuladas, se seleccionan los lugares y se recogen los datos<sup>25</sup>. Esto significa que se podrá aportar en el proceso de evaluación estas dimensiones menos visibles pero absolutamente necesarias a los efectos del monitoreo.

29. La CIDH ha definido tres tipos de indicadores, partiendo del modelo de indicadores propuestos en el ámbito de la ONU en el mencionado “*Informe sobre Indicadores para Vigilar el Cumplimiento de los Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos*”, que son: i) estructurales; ii) de proceso y iii) de resultados.

30. Los **indicadores estructurales** buscan medir qué medidas dispone el Estado para implementar los derechos del Protocolo. En otros términos, relevan información para evaluar *cómo* se organiza el aparato institucional y el sistema legal del Estado para cumplir las obligaciones del Protocolo. Si existen o se han adoptado medidas, normas jurídicas, estrategias, planes, programas o políticas, o se han creado agencias públicas, destinadas a implementar esos derechos. Si bien los indicadores estructurales indagan simplemente sobre la existencia o inexistencia de las medidas, podrían en ocasiones incluir información relevante para entender también algunas de sus características principales, por ejemplo si las normas son o no operativas, o cuál es la jerarquía de una agencia o institución pública o su competencia funcional.<sup>26</sup>

31. Los **indicadores de proceso** buscan medir la calidad y magnitud de los esfuerzos del Estado para implementar los derechos<sup>27</sup>, a través de la medición del alcance, la cobertura y

---

<sup>24</sup> Si bien se toma en consideración el concepto desarrollado por Earl, Carden y Smutylo (2002) *op. cit.* se ha redefinido el alcance de las señales de progreso como variable analítica. En primer lugar, las dimensiones cualitativas se incorporan en el modelo propuesto por razones de descripción y de interpretación. A diferencia de un indicador cuantitativo, las señales de progreso cualitativas se caracterizan porque no parten de una categoría preestablecida, como tampoco de una escala de medición ya dada (estadística) sino que captan la definición de la situación que efectúa el propio actor social y el significado que éste le da al fenómeno evaluado, lo que resulta clave para poder interpretar los hechos.

<sup>25</sup> Cechini (2005, *op. cit.* págs 13-14). A su vez, cuando un indicador trata manifestar la percepción que tienen los grupos e individuos que integran una sociedad acerca de una condición objetiva (por ejemplo, el nivel de satisfacción de una comunidad con sus hospitales), la información que entrega es de carácter perceptivo. Cechini (*op. cit.*) señala que no hay razón para suponer que los indicadores de hechos y de percepciones que se refieren al mismo fenómeno variarán necesariamente en la misma dirección y magnitud porque las preferencias, actitudes y normas pueden cambiar o estar en pugna independientemente de la condición objetiva de un fenómeno. Por ejemplo, el nivel de satisfacción con los hospitales puede disminuir a mayor exigencia, independientemente del aumento en las calificaciones del profesional de salud responsable. Por último, y debido a que los indicadores por más objetivos que sean, siempre son aproximaciones a la realidad y, por lo tanto no son neutros, ni ideológicamente como tampoco en términos de género.

<sup>26</sup> UN Doc. HRI/MC/2006/7 del 11 de mayo de 2006, párr. 17; Comisión de Derechos Humanos, Informe del Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, Sr. Paul Hunt, Doc. E/CN.4/2006/48 del 3 de marzo de 2006, párr. 54.

<sup>27</sup> UN Doc. HRI/MC/2006/7 del 11 de mayo de 2006.

el contenido de las estrategias, planes, programas, o políticas u otras actividades e intervenciones específicas encaminadas al logro de metas que corresponden a la realización de un determinado derecho. Estos indicadores ayudan a vigilar directamente la aplicación de las políticas públicas en términos de la realización progresiva de derechos. Los indicadores de proceso también pueden ofrecer información sobre la variación en los niveles de calidad o cobertura de programas o servicios sociales en un determinado período de tiempo. En tanto que el indicador estructural no necesita normalmente una base de referencia (por lo general permite sólo una respuesta afirmativa o negativa), los indicadores de proceso dependen de bases de referencia o metas que suelen consistir en cifras o porcentajes, por lo que tendrá un componente más dinámico y evolutivo que el indicador estructural<sup>28</sup>.

32. Los **indicadores de resultado** buscan medir el impacto real de las estrategias, programas, intervenciones del Estado. En cierta manera constituyen un indicio de cómo impartan esas acciones públicas sobre aquellos aspectos que definen el grado de efectividad de un derecho del Protocolo. Así, proveen una medida cuantitativamente comprobable y comparable de la *performance* del Estado en materia de realización progresiva de los derechos. La mejora en los indicadores de resultado puede ser un indicio de la adecuación de las medidas adoptadas y de mejoras progresivas hacia la plena efectividad de los derechos. Sin embargo, para formarse un juicio definitivo al respecto, es necesario revisar concretamente las medidas adoptadas —el retroceso de los indicadores de resultados puede deberse a circunstancias no atribuibles a la acción del Estado, mientras que su mejora puede deberse a razones fortuitas. Esto requiere, entonces, poner énfasis en los indicadores de proceso.

33. Puesto que el tiempo consolida los efectos de diversos procesos subyacentes (que pueden ser medidos por uno o más indicadores de proceso), un indicador de resultados suele ser un indicador lento, menos sensible para reflejar los cambios momentáneos que un indicador de proceso.<sup>29</sup>

---

<sup>28</sup> En los cuadros de indicadores y señales de progreso, en algunas ocasiones, para simplificar el cuadro, se ha fusionado un indicador estructural con uno de proceso. Por ejemplo, se interroga sobre la existencia de un programa (indicador estructural) y sobre su cobertura y alcance (indicador de proceso).

<sup>29</sup> El Relator de Naciones Unidas para el Derecho a la Salud precisa que los indicadores de resultados miden las repercusiones de los programas, las actividades y las intervenciones sobre la situación sanitaria y cuestiones conexas. A modo de ejemplo señala que los indicadores de resultados incluyen la mortalidad derivada de la maternidad, la mortalidad infantil, las tasas de prevalencia del VIH y el porcentaje de mujeres que conocen los métodos anticonceptivos. Destaca asimismo que resulta posible “establecer vínculos plausibles entre un indicador estructural (¿Existe una estrategia y un plan de acción para reducir las defunciones maternas?), un indicador de proceso (la proporción de nacimientos asistidos por personal sanitario cualificado) y un indicador de resultados (mortalidad derivada de la maternidad). Sin embargo, los indicadores de resultados con frecuencia reflejan muchos factores complejos relacionados entre sí. Frecuentemente resultará difícil establecer vínculos causales entre los indicadores estructurales, de proceso y de resultados, es decir, entre una política, una intervención y un resultado sobre el estado de salud. Como ya ha destacado el Relator Especial, es equivocado esperar demasiado de los indicadores. Por ejemplo, en el caso de un indicador estructural: ¿Incluye el Estado en la Constitución el derecho a la salud?, si la respuesta es “sí”, es un dato útil. Pero si el derecho constitucional a la salud no genera debates que se coronaron con éxito ni se tiene en cuenta en la formulación de políticas nacionales, esta disposición constitucional particular tiene un valor limitado. En consecuencia, el Relator Especial sugiere que la respuesta a cualquier indicador se pueda complementar con una breve nota u observación (una “descripción”). Por ejemplo, en el mencionado ejemplo la respuesta podría ser: “Sí, pero todavía queda por incorporar el derecho en la formulación de políticas en materia de salud”. Naturalmente, una breve nota de este tipo no disipa las múltiples limitaciones de los indicadores. Aun así, puede ayudar a proporcionar un cuadro más completo del derecho a la salud en el Estado correspondiente que una breve respuesta de sí/no o numérica”. Ver UN. Doc. E/CN.4/2006/48 del 3 de marzo de 2006, párr. 59-60.

34. A fin de mejorar la posibilidad de análisis y organizar de manera más ajustada la información relevada en el proceso, se sugiere clasificarla en tres categorías<sup>30</sup>: i) recepción del derecho; ii) capacidades estatales; iii) contexto financiero y compromiso presupuestario.

35. Una primera categoría es la **recepción del derecho** en el sistema legal, en el aparato institucional y en las políticas públicas. Se procura alcanzar información relevante sobre la forma en que un derecho incluido en el Protocolo se encuentra incorporado en el sistema normativo doméstico y en las prácticas y políticas públicas. Por un lado, se busca relevar el nivel, las normas que lo reconocen, así como la operatividad y la jerarquía normativa. De este modo, el derecho puede ser reconocido en la Constitución, en las leyes, en la jurisprudencia o en los programas o prácticas de gobierno. También se procura relevar información sobre el alcance de ese reconocimiento, esto es el grado de precisión con que se definen las obligaciones básicas del Estado o los estándares mínimos exigibles, al mismo tiempo que se solicita la indicación de quienes son los titulares individuales o colectivos de ese derecho. Las condiciones para su ejercicio, por ejemplo si se lo considera un derecho operativo y que puede ser exigido directamente a las autoridades públicas y en su caso ante los tribunales, o un derecho no directamente exigible. Por último, las garantías o vías de reclamo disponibles en caso de incumplimiento de las obligaciones respectivas.

36. Un aspecto que también resulta relevante de indagar es qué políticas o servicios sociales el Estado define como medidas de implementación o realización de los derechos del Protocolo. En ocasiones los programas o servicios crean beneficios de índole asistencial y no reconocen la existencia de derechos. Por ende, en qué medida el derecho es incorporado en la lógica y el sentido de las políticas públicas del Estado es un aspecto que suele ser medido a través de indicadores de proceso.

37. A modo de ejemplo un indicador estructural de recepción del derecho es si se ha incorporado el derecho a la Constitución; si es o no operativo. Un indicador de proceso sobre recepción del derecho es si existe jurisprudencia relevante sobre su exigibilidad; o el alcance y cobertura de las políticas públicas definidas como medidas de implementación de ese derecho.

38. Una segunda categoría refiere a las **capacidades estatales**. Esta categoría describe un aspecto técnico instrumental y de distribución de recursos de poder al interior del aparato estatal. Es decir, implica revisar de qué manera y bajo qué parámetros el Estado (y sus diversos poderes y reparticiones) resuelven el conjunto de cuestiones socialmente problematizadas. Particularmente cómo definen sus metas y estrategias de desarrollo; y bajo qué parámetros se inscribe el proceso de implementación de los derechos contenidos en el Protocolo. Implica analizar las reglas de juego al interior del aparato estatal, las relaciones interinstitucionales, la división de tareas, la capacidad financiera y las habilidades del recurso humano que tiene que llevar adelante las tareas definidas<sup>31</sup>. A modo de ejemplo, un indicador estructural de capacidad estatal es la existencia de agencias específicas dentro del Estado destinadas a la protección o implementación de un derecho social. También puede usar un indicador estructural para indagar sobre sus competencias y funciones. Un indicador de proceso de capacidad estatal, procura determinar el alcance y cobertura de los programas y servicios desarrollados por esas agencias. También podría medir un indicador de proceso sobre capacidad estatal la variación en la calidad y alcance de esas intervenciones en un período de tiempo.

39. La inclusión de las capacidades estatales, en tanto categoría en el conjunto de indicadores busca recuperar aspectos centrales que den cuenta de la materialización de la voluntad política de los Estados. También verificar si están dadas las condiciones efectivas para implementar a través de políticas públicas una perspectiva de derechos en el marco de la

---

<sup>30</sup> Las categorías son los niveles donde serán caracterizadas las unidades de análisis, que en general se derivan del marco teórico y de una profunda evaluación de la situación, al respecto véase Hernández Sampieri, R.; Fernández Collado, C. y Baptista Lucio, P. (1998) *Metodología de la investigación*. México, McGraw-Hill ed.

<sup>31</sup> Los principales aspectos del concepto de capacidades estatales fueron tomados de Burijovich, Jacinta y Pautassi, Laura (2006) "Capacidades institucionales para una mayor equidad en el empleo" En María Nieves Rico y Flavia Marco (coordinadoras) *Mujer y Empleo. La reforma de la salud y la salud de la reforma en Argentina*. Buenos Aires, Siglo XXI editores y CEPAL, págs. 301-338 y de Repetto, Fabián (2003), "Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina", VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 28 a 31 de octubre, Panamá.

estructura estatal vigente. La introducción de esta categoría persigue además como objetivo evaluar con mayor complejidad los problemas que enfrenta el Estado para cumplir las obligaciones, facilitando en el examen la identificación de aquellos problemas que refieren a la toma de decisión política, y su diferenciación de los problemas relativos a la gestión pública.

40. Un aspecto relevante para medir las capacidades estatales es la existencia de organismos de control, monitoreo y evaluación de los programas y servicios sociales dentro de la estructura estatal, así como la capacidad del Estado de implementar políticas preventivas contra la corrupción y el uso clientelar de los recursos destinados al área social. También se busca captar información relativa a la accesibilidad de los servicios y programas sociales organizados por el Estado, considerando por ejemplo el acceso físico, la publicidad de los servicios y la pertinencia cultural<sup>32</sup>.

41. Otro aspecto que se procura captar con los indicadores propuestos sobre capacidades estatales, se refiere a la *fragmentación* entre los distintos niveles de la administración del Estado y entre los diferentes servicios sociales organizados. La provisión de bienes y servicios vinculados a derechos sociales en general resulta implementada por diferentes niveles de gobierno. Los procesos de descentralización de las políticas y servicios sociales pueden permitir mayor flexibilidad y adaptación a las realidades regionales y a las necesidades locales, pero también conllevan en ocasiones numerosos problemas de coordinación. El problema se presenta entonces ante la falta de claridad en la definición y distribución de competencias y responsabilidades entre distintas instancias de gobierno y en ocasiones entre diferentes gobiernos, nacionales, regionales o provinciales y locales<sup>33</sup>. A ello se suma la habitual *fragmentación entre los propios servicios sociales* por deficiencias en la coordinación y falta de comunicación entre las agencias así como por la ausencia de políticas integrales y registros adecuados.

42. En similar dirección una categoría a incorporar en el proceso de medición y de evaluación es el **contexto financiero básico**, que alude a la disponibilidad efectiva de recursos del Estado para ejecutar el Gasto Público Social, y de qué manera se distribuye el mismo, ya sea medido de la manera usual (porcentaje del Producto Bruto Interno para cada sector social) o por algún otro mecanismo. En forma conexa se incorporan dentro de la misma categoría a los **compromisos presupuestarios**, en virtud de los cuales se puede evaluar la importancia que el propio Estado le está asignando al derecho en cuestión, y que además actúa en forma complementaria a la medición de capacidades estatales. La importancia de la medición de esta categoría radica en el hecho que si un Estado aplica una política de gasto público que implica la reducción de la infraestructura social (por ejemplo, en atención de la salud y el saneamiento) tienen como efecto, además de actuar como medida regresiva, la transferencia de los costos de esa atención directamente a las familias y dentro de las familias, a las mujeres.

43. Aunque fueran muchas las categorías que se consideren, y múltiples los aspectos conceptuales que pretendan desagregarse en su análisis, nunca podrán abarcarse todas las cuestiones atinentes al grado de efectividad de un derecho. Por esta razón resulta conveniente limitar el número de categorías a aquellas que sean más relevantes en el derecho considerado, y en función de las metas de cumplimiento establecidas. En tal sentido resulta conveniente revisar la disponibilidad de información para su medición. Este es un aspecto no menor, debido

---

<sup>32</sup> La falta de adecuación del servicio a la concepción cultural de los usuarios suele actuar como un obstáculo para su acceso. En Guatemala la población Maya tiene una concepción de la salud-enfermedad diferente a la de la población no indígena, al respecto ver PNUD (2005) "Diversidad Étnico-Cultural: la ciudadanía en un estado plural". y CEPAL (2006a) *Panorama Social de América Latina*, Santiago de Chile, UN diciembre 2006, cap. III.

<sup>33</sup> En el estudio sobre acceso a derechos sociales, adoptado por el Comité para la Cohesión en Europa se identifican algunos de los principales problemas de "fragmentación" en relación con la salud y otros campos de derechos sociales: i) falta de coordinación entre las diferentes esferas políticas; ii) insuficiente información acerca de las responsabilidades y de las funciones de los niveles federal, regional y local. Este es el caso de los servicios sociales y asistenciales y puede también ocurrir con relación a salud, empleo y servicios de vivienda; iii) insuficiente autonomía permitida a los niveles locales en el uso de recursos, pero también en relación a participación en los procesos de decisión, implementación y movilización de recursos; iv) insuficiente monitoreo e implementación de políticas por el nivel nacional con el fin de asegurar equidad en la provisión en todo el país; Ver. Comité para la Cohesión Social en Europa, "Acceso a derechos sociales en Europa", Estrasburgo, mayo 2002.

a las dificultades que se presentan en la región para el acceso a fuentes de información confiables.

44. En conclusión para cada derecho establecido en el Protocolo se ordenará la información requerida al Estado, sobre la base de un modelo compuesto por indicadores cuantitativos y señales de progreso cualitativas, organizado en función de tres tipos de indicadores (estructurales, de proceso y de resultados), que responderán a tres categorías conceptuales (recepción del derecho, capacidades estatales, y contexto financiero y compromiso presupuestario).

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

45. Las Normas establecen que respecto a cada derecho protegido debe considerarse los siguientes enfoques: equidad de género, grupos especiales de personas -niños, adultos mayores, personas con discapacidades-, diversidad étnica y cultural -en particular pueblos indígenas y afrodescendientes, y la incidencia de la sociedad civil en la formulación de avances legislativos y políticas públicas.

46. La Comisión considera que una forma posible de incorporar este mandato en su propuesta de indicadores, es a través de la formulación de indicadores cuantitativos y señales de progreso cualitativas sobre temas transversales a todos los derechos del Protocolo, que procuren medir aspectos vinculados con las condiciones que determinan la posibilidad real de acceder a los derechos sociales en cada uno de los Estados a través del libre juego de las instituciones y los procesos democráticos y deliberativos. Esto es, aquellos aspectos vinculados con las garantías institucionales y sociales de esos derechos y con las capacidades y recursos con que cuenta la población para poder demandarlos y ejercerlos. Para ello la CIDH entiende adecuado poner énfasis en algunos mecanismos y políticas que debe disponer el Estado para asegurar protección y un adecuado nivel de información, participación, transparencia y rendición de cuentas. También a los recursos y capacidades con que deben contar las personas y en especial los sectores sociales que se encuentran en situación de desventaja o desigualdad, para involucrarse en la adopción de las políticas de gobierno; poder exigir a las autoridades públicas el cumplimiento de sus obligaciones, para fiscalizarlas y recurrir a sistemas de responsabilidad en casos o situaciones de incumplimiento de esas obligaciones.

47. Con ese objetivo la CIDH sugiere incorporar en el proceso de evaluación algunos indicadores y señales sobre tres temas transversales: i) igualdad; ii) acceso a la justicia; iii) acceso a la información y participación.

##### **A. Igualdad**

48. La primera obligación de “efecto inmediato” derivada de los derechos económicos, sociales y culturales consiste en garantizar que se ejercerán en condiciones de igualdad y sin discriminación, esto es impedir las diferencias de trato basadas en factores expresamente prohibidos en el Protocolo.<sup>34</sup> Ello requiere que los Estados reconozcan y garanticen los derechos del Protocolo de igual modo para toda la población, utilizando *criterios de distinción objetivos y razonables*, y evitando diferencias de trato arbitrarias. En especial diferencias de trato basados en factores expresamente vedados como la raza, la religión o el origen social. Pero requiere también que los Estados reconozcan que existen sectores que se encuentran en desventaja en el ejercicio de los derechos sociales y adopten políticas y acciones positivas para garantizar sus derechos.

---

<sup>34</sup> Art. 2.2, PIDESC, Observación General (OG) Nro. 3, Punto 1 y art. 3, Protocolo del Salvador (“Los Estados Partes en el presente Protocolo se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en el se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”. En este sentido, el Comité DESC en su OG Nro. 13 “El derecho a la educación” ha expresado un principio general que debe entenderse extendido a la totalidad de los derechos económicos, sociales y culturales: “la prohibición de discriminación no está supeditada ni a una implementación gradual ni a la disponibilidad de recursos y se aplica plena e inmediatamente a todos los aspectos de la educación y abarca todos los motivos de discriminación rechazados internacionalmente” (OG Nro.13, punto 31).

49. El sistema de indicadores debería ser útil para relevar información sobre la situación de los sectores sociales que padecen problemas graves de desigualdad estructural e inequidad, y verificar la efectividad de las políticas que se encuentre implementando el Estado para garantizar a estos sectores el acceso a sus derechos sociales. También debería brindar información que permita identificar los recursos sociales e institucionales que en cada Estado se encuentran disponibles, para que una persona individual puede remediar problemas específicos de discriminación en el ejercicio de los derechos sociales.

50. De esta forma, resulta fundamental constatar los avances de cada Estado en el efectivo cumplimiento y dotación de derechos sociales a todas las personas, en especial las acciones que han implementado para el reconocimiento y extensión de tales derechos a aquellas personas pertenecientes a sectores históricamente discriminados.

51. A manera de ejemplo, la discriminación histórica que afecta a los pueblos indígenas de América se sustenta en construcciones ideológicas de dominación, que asumen como “naturales” las desigualdades entre los grupos y no refieren a que estas constituyen una consecuencia de una estructuración social dada.<sup>35</sup> Los pueblos indígenas por sus características se sitúan entre los grupos históricamente discriminados, marcados por una supuesta inferioridad que ha contribuido a profundizar la desigualdad y la discriminación en el tiempo.<sup>36</sup>

52. La discriminación étnico-racial no puede ser entendida sin los factores estructurales e históricos de su conformación. Así la dominación colonial y la esclavitud de la que fueron objeto los pueblos indígenas y afrodescendientes, son antecedentes que contribuyen a entender en perspectiva histórica los procesos actuales de exclusión económica, política y social.<sup>37</sup>

53. Por ende, se debe tomar como punto de partida la situación de desigualdad estructural en que viven vastos sectores sociales en América, tales como los mencionados en las Normas, a saber: mujeres, indígenas, afroamericanos, inmigrantes en situación irregular y considerar en relación con cada Estado los grupos y sectores que pueden padecer situaciones graves de desigualdad, que condicionen o limiten la posibilidad de ejercer sus derechos sociales.

54. El empleo de la noción de igualdad material supone una herramienta de enorme potencialidad para examinar las normas que reconocen derechos, pero también la orientación de las políticas públicas que pueden servir para garantizarlos o en ocasiones que tienen el potencial de afectarlos. Así, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU ha establecido que el Estado tiene la obligación de sancionar normas que protejan a personas que integran grupos que resultan vulnerables o susceptibles de ser discriminados en sus derechos económicos, sociales y culturales, para que los protejan contra esa discriminación y que cada Estado adopte medidas especiales que incluyan políticas activas de protección y no meras acciones compensatorias.<sup>38</sup> Se sugiere en consecuencia establecer políticas igualitarias que consideren las especificidades de los grupos más desaventajados.

---

<sup>35</sup> En su concepción inicial el racismo estuvo basado en la diferencia e inferioridad biológica; en la actualidad esa interiorización está basada, predominantemente, en los rasgos culturales. Esto significa que, hoy en día, el racismo propone que hay grupos étnicos que son “atrasados” y por ello constituyen un obstáculo para el desarrollo, en contraste con otros grupos, cuyas características valores y logros representan la modernidad a alcanzar. De nuevo suponen la naturalización de esas diferencias, de una forma que puede aparecer aparentemente contradictoria. Esta es la forma en que normalmente se acostumbra a pensar en el racismo: cuando es la base de una discriminación, de un comportamiento diferenciado según el origen de la persona con la que se está tratando. Al respecto ver: PNUD (2005) Informe Nacional de Desarrollo Humano. Diversidad étnico-cultural: La Ciudadanía en un Estado Plural, PNUD, Guatemala, 2005 página 14.

<sup>36</sup> Martín Hopenhayn, Álvaro Bello y Francisca Miranda (2006) Los pueblos indígenas y afrodescendientes ante el nuevo milenio”. Serie Políticas Sociales N° 118, CEPAL, Santiago de Chile., página 18.

<sup>37</sup> El origen más remoto de la exclusión y la segregación étnica y racial se encuentra en la instauración del régimen de conquista y colonización. El dominio de territorios, la apropiación de la riqueza natural del continente, la hegemonía política y cultural, el sometimiento o la evangelización, y la incorporación masiva de mano obra a las faenas agrícolas y mineras, fueron eslabones del sometimiento y la discriminación de grupos indígenas y poblaciones afrodescendientes, mediante el denominado “servicio personal” o “encomienda”, y en la esclavitud o trabajo forzado. Al respecto ver Hopenhayn, Álvaro Bello y Francisca Miranda (2006) op, cit, página 20.

<sup>38</sup> La adopción de medidas especiales, incluso legislativas, y de políticas activas en resguardo de grupos vulnerables en relación a los derechos económicos, sociales y culturales surge de diferentes instrumen-

55. Por lo demás, la Comisión considera adecuado que los Estados determinen cuáles son los grupos que requieren atención prioritaria o especial en un determinado momento histórico en el ejercicio de los derechos sociales y adopten medidas concretas de protección de esos grupos o sectores en sus planes de acción. Así lo ha establecido por ejemplo el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU respecto a varios derechos, en especial sobre el derecho a la vivienda<sup>39</sup> y a la salud pública<sup>40</sup>. De manera que además de la identificación de los sectores tradicionalmente discriminados en el acceso a determinados derechos, es necesario que el Estado defina con carácter previo a la formulación de sus planes o políticas en el área social, cuáles son los sectores que requieren una atención prioritaria (por ejemplo los habitantes de determinada área geográfica del país, o las personas de determinado grupo etario) y fije medidas especiales o diferenciadas para afirmar y garantizar sus derechos en la implementación de sus políticas y servicios sociales.

56. El campo que hasta la fecha ha adoptado mayor cantidad de acciones positivas y políticas activas de protección y promoción de la igualdad lo constituyen aquellas situaciones de discriminación por razón de género. Si bien se han logrado importantes avances en toda la región, especialmente en materia de igualdad formal entre varones y mujeres, aún resulta necesario que los Estados impulsen nuevas y diversas acciones de promoción de la igualdad, específicamente en materia de derechos sociales.

57. Para ello resulta central el concepto de autonomía y de empoderamiento (*empowerment*), que no pueden estar ausentes en la agenda de la disminución de las desigualdades de género como también sociales. La autonomía es un requisito básico para alcanzar la igualdad entre varones y mujeres. De esta forma este concepto es transversal a todas las problemáticas planteadas en materia de cumplimiento de derechos económicos, sociales y culturales.<sup>41</sup>

58. La obligación del Estado de adoptar medidas positivas para resguardar el ejercicio de derechos sociales tiene importantes derivaciones, por ejemplo, en cuanto al tipo de información estadística que el Estado debe producir. La producción de información debidamente desagregada a efectos de determinar estos sectores desaventajados o postergados en el ejercicio de derechos, desde esta perspectiva, no es sólo un medio para garantizar la efectividad de una política pública, sino una obligación indispensable para que el Estado pueda cumplir con su deber de brindar a estos sectores atención especial y prioritaria. A modo de ejemplo, la desagregación de los datos estadísticos de los grupos más vulnerables y menos protegidos en períodos de ajuste económico surge de las OG Nro. 2, punto 9, y OG Nro. 3, puntos 12 y 13 y, en relación a las personas con discapacidad y ancianos, de las OG Nro. 5, punto 9 y OG Nro. 6 punto 17, respectivamente. La OG Nro. 4, punto 8 e) establece que debería garantizarse cierto grado de prioridad en relación al acceso a la vivienda a grupos desfavorecidos, como ancianos, niños e incapacitados físicos, enfermos terminales, pacientes VIH positivos, personas con problemas médicos persistentes, enfermos mentales, víctimas de desastres naturales o personas que viven en zonas riesgosas, así como el acceso a la tierra a los grupos desprovistos o empobrecidos. En igual sentido, el Comité señala que las mujeres, los niños, los ancianos y los pueblos indígenas y las minorías étnicas se ven afectados de manera desproporcionada por los desalojos forzosos, de modo que requiere adoptar medidas de protección apropiada, OG Nro. 7, punto 10. En la OG Nro.5, punto 18 se establece que las medidas que se adopten para eliminar la discriminación contra las personas con discapacidad no serán consideradas discriminatorias en el sentido del art. 2.2. del Pacto, mientras tengan fundamento en el principio de igualdad y se utilicen únicamente en la medida necesaria para conseguir dicho objetivo. Las medidas de protección especial de grupos o personas vulnerables se consideran en los Principios de Limburgo (Principios 14 y 39).

---

tos. La obligación de proteger a los grupos más vulnerables y menos protegidos en períodos de ajuste económico surge de las OG Nro. 2, punto 9, y OG Nro. 3, puntos 12 y 13 y, en relación a las personas con discapacidad y ancianos, de las OG Nro. 5, punto 9 y OG Nro. 6 punto 17, respectivamente. La OG Nro. 4, punto 8 e) establece que debería garantizarse cierto grado de prioridad en relación al acceso a la vivienda a grupos desfavorecidos, como ancianos, niños e incapacitados físicos, enfermos terminales, pacientes VIH positivos, personas con problemas médicos persistentes, enfermos mentales, víctimas de desastres naturales o personas que viven en zonas riesgosas, así como el acceso a la tierra a los grupos desprovistos o empobrecidos. En igual sentido, el Comité señala que las mujeres, los niños, los ancianos y los pueblos indígenas y las minorías étnicas se ven afectados de manera desproporcionada por los desalojos forzosos, de modo que requiere adoptar medidas de protección apropiada, OG Nro. 7, punto 10. En la OG Nro.5, punto 18 se establece que las medidas que se adopten para eliminar la discriminación contra las personas con discapacidad no serán consideradas discriminatorias en el sentido del art. 2.2. del Pacto, mientras tengan fundamento en el principio de igualdad y se utilicen únicamente en la medida necesaria para conseguir dicho objetivo. Las medidas de protección especial de grupos o personas vulnerables se consideran en los Principios de Limburgo (Principios 14 y 39).

<sup>39</sup> OG Nro.4, punto13.

<sup>40</sup> OG Nro.14, puntos 43 f y 53.

<sup>41</sup> A modo de ejemplo, analizando las desigualdades de género, se constata que la falta de autonomía económica aumenta la vulnerabilidad de las mujeres para ingresar y permanecer en el mercado de trabajo, especialmente quienes se encuentran en situación de pobreza; a su vez, la autonomía para tomar decisiones sobre el propio cuerpo requiere el reconocimiento de los derechos reproductivos y sexuales de varones y mujeres, y su consideración genera condiciones adecuadas para reducir la mortalidad materna y las tasas de fecundidad deseada, metas vinculadas a la disminución de la pobreza y la mejora de la salud materna y la disminución de riesgos de riesgos de mortalidad infantil. Al respecto, en la región, la Unidad Mujer y Desarrollo de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) mantiene un sistema de indicadores de género, tanto en relación con los Objetivos de Desarrollo del Milenio como en general, que representa una importante fuente de consulta y de actualización para los países de la región. Véase [www.cepal.org/mujer/indicadores](http://www.cepal.org/mujer/indicadores), como también la *Guía de Asistencia técnica para la producción y el uso de indicadores de género*, Unidad Mujer y Desarrollo CEPAL, Agosto de 2006 con apoyo de UNIFEM y UNFPA que constituye un importante material para ser utilizado por los Estados.

gación de los datos por sexo, raza o etnia constituye una herramienta imprescindible para iluminar problemas de desigualdad.<sup>42</sup>

59. La producción de información relativa a las desigualdades de género ha tenido una importante promoción y avance, que ha superado la desagregación de datos. Se ha impulsado en los sistemas estadísticos nacionales el uso de indicadores de género, que constituyen herramientas para medir cambios y transformaciones en las relaciones de género, lo que significa que el cálculo de estos indicadores se hace tanto para varones como para mujeres. A su vez, la situación de la mujer en cada país puede tener como referencia a los varones del mismo país o a otras mujeres de grupos étnicos o sociales distintos, buscando dar cuenta del valor que alcanzaría el indicador en una situación de equidad socialmente considerada, de manera que al obtenerlo se pueda apreciar cuan cerca o cuan lejos se encuentra de la norma.<sup>43</sup>

60. En otros campos, continúan siendo preocupantes las fuertes limitaciones que tienen las fuentes estadísticas disponibles para capturar en sus registros la enorme diversidad étnica y cultural que caracteriza a cada uno de los países de la región.<sup>44</sup>

61. De acuerdo a lo expresado por la CEPAL, el problema de los datos afecta a la mayor parte de los grupos definidos como víctimas del racismo y la discriminación. La pregunta sobre la cuantía, el tamaño y las características de la población indígena y afrodescendiente en la región es un problema antiguo que aún no logrado ser resuelto del todo. Se ha reconocido que un primer problema para el análisis del racismo, la discriminación y la xenofobia en América está en la falta o insuficiencia de datos que permitan construir indicadores claros. Para los Estados y Gobiernos el manejo de las cifras se ha vinculado muchas veces con la negación del racismo, la discriminación y la xenofobia. No obstante, en los últimos años la mayoría de los países de la región han incorporado en sus censos y encuestas de hogares preguntas sobre identificación, pertenencia o lenguas, lo que es un gran avance respecto de décadas anteriores.<sup>45</sup>

62. Se puede observar que no existen indicadores adecuados que midan la diversidad y la especificidad de los pueblos indígenas y que consideren los especiales contextos en los que habitan. Entonces, se requiere de un marco conceptual de indicadores basado en los derechos indígenas, debe considerar en especial la identidad cultural, la especial relación de los pueblos indígenas con sus territorios indígenas y la autonomía y participación en las decisiones que los afectan.

63. No menos importante es la necesidad de incorporar indicadores sobre inclusión-exclusión, que evidencien situaciones de pobreza estructural, o patrones de intolerancia y estigmatización de sectores sociales, entre otros componentes para evaluar contextos de inequidad. Estos ámbitos deben cruzarse con información sobre el acceso a recursos productivos o el acceso al mercado de trabajo, e indicadores sobre la distribución de los recursos públicos, presupuestarios y extra presupuestarios.

---

<sup>42</sup> En palabras del Relator Especial para el Derecho a la Salud, los indicadores desagregados revelan si se está discriminando de hecho a algunos particulares o grupos desaventajados, Hunt (2006) op. cit.. También puede consultarse el reciente informe de la CIDH (2007) *Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas*. Washington, OEA, Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

<sup>43</sup> CEPAL (2006b) op. cit. Se enfatiza que la construcción de un buen indicador tiene que partir de una pregunta clara y precisa y que considere que los factores basados en diferencias de género afectan en forma diferenciada a mujeres y a varones.

<sup>44</sup> En el caso específico de Guatemala y producto de situaciones históricamente discriminatorias que utilizan dicotomías para la clasificación de las personas pertenecientes a comunidades indígenas (como indígena/ladino) la situación excluye a importantes sectores que no se identifican con estas categorías excluyentes. De esta forma la autoadscripción étnica se sigue restringiendo a las categorías "indígena /no indígena", con el agravante de que los datos luego tienden a ser interpretados como aplicados a las categorías "indígena/ladino", o es cada vez mas frecuentes que personas no se identifiquen con ninguna de estas categorías. Por caso, aquellas personas que a partir de la construcción política de una identidad "maya" comienzan a denominarse como tales, o de aquellos que se auto-definen a sí mismos como "mestizos" y, por consiguiente, no se reconocen a sí mismos como "ladinos" o "no indígenas". PNUD (2005) Informe Nacional de Desarrollo Humano. *Diversidad Étnico-Cultural: La Ciudadanía en un Estado Plural*, PNUD, Guatemala, 2005.

<sup>45</sup> Martín Hopenhayn, Álvaro Bello y Francisca Miranda (2006) op. cit. pág. 25.

64. El principio de igualdad y no discriminación puede tener también derivaciones en cuanto a los criterios con los que deberían distribuirse los presupuestos y el gasto social en el territorio del Estado. La discriminación en el acceso a derechos puede provenir, por ejemplo, de la fuerte disparidad entre regiones geográficas postergadas. Los indicadores debieran servir también para identificar no sólo los grupos o sectores sociales discriminados, sino también las *zonas geográficas desaventajadas*. Diversos factores pueden provocar este tipo de asimetrías regionales, tales como la distribución de la infraestructura de servicios, la ausencia de empleos, problemas sociales y ambientales, condiciones climáticas, distancia de centros de mayor desarrollo y problemas de transporte público.<sup>46</sup> También como fuera dicho, procesos de descentralización administrativa sin los suficientes recursos –económicos y humanos– líneas de políticas y una buena articulación entre niveles de gobierno, pueden crear situaciones de inequidad en el acceso a servicios públicos de calidad equiparable entre los habitantes de diferentes regiones geográficas.

65. En lo que sigue, se presentan ejemplos de la forma en que se pueden triangular indicadores de tipo cuantitativo con señales de progreso cualitativas en materia de respeto a la igualdad y no discriminación en el goce de derechos sociales.<sup>47</sup>

---

<sup>46</sup> En las diversas evaluaciones realizadas por la CEPAL en la región en materia de procesos de descentralización territorial de servicios sociales se advierten que la experiencia fue exitosa sólo en algunos aspectos, como en el hecho de haber logrado consenso en la necesidad de implementar la descentralización de servicios, en crear canales de participación más eficaces en contextos en los cuales la democratización es un objetivo relevante. Sin embargo, las evaluaciones también ponen en evidencia la escasa autonomía real de algunas funciones en las instancias menores –como la gestión de recursos humanos–; los marcos reguladores escasamente desarrollados para la correcta implementación de diversas fórmulas de asignación y supervisión de los sistemas de provisión, la falta de autonomía de las unidades productoras de servicios, la falta de sistemas actualizados de información y los esfuerzos de capacitación insuficientes para las nuevas exigencias de provisión. Por último y no menor, la falta de eficiencia y equidad constatada de las reformas se evidencia aún más en los escasos avances en la eficiencia social en la provisión y en la productividad del gasto, así como también una divergencia notable en indicadores de calidad, Di Gropello, E. y Cominetti, R. (comp.) (1998) *La descentralización de la educación y la salud: Un análisis comparativo de la experiencia Latinoamericana*. Santiago de Chile, CEPAL.

<sup>47</sup> Una aclaración metodológica: entre los indicadores de resultado en materia de igualdad y no discriminación, se consignan brechas, las que de acuerdo con el caso, buscan cuantificar la desigualdad existente relacionando el valor de los indicadores en cada grupo (valor indicador mujer/valor indicador varón\*100), donde 100 muestra igualdad, valores inferiores a 100 muestran la desigualdad para mujeres (u otro grupo discriminado). Originariamente el concepto de brecha se utilizaba para calcular la distancia existente entre la situación promedio de los varones y la situación promedio de las mujeres. La brecha establece la diferencia proporcional entre indicadores –tasas o porcentajes– correspondientes a mujeres y varones en determinada categoría. En términos cuantitativos se calcula como la diferencia entre el monto del indicador correspondiente a los hombres y el correspondiente a las mujeres. Cuando la brecha tiene signo positivo, evidencia que los valores promedios de los hombres son superiores a los correspondientes a las mujeres, en este caso el valor de la brecha se puede leer como la distancia cuantitativa que deben recorrer las mujeres para alcanzar la situación de los hombres. Cuando el valor es igual a uno, la proporción de varones y mujeres en determinada situación es similar, es decir, hay paridad. Esto es especialmente aplicable en las áreas relacionadas con el acceso a los recursos materiales y sociales, con la participación en las instancias de poder donde se toman las decisiones estratégicas en los campos políticos, sociales, económicos, culturales y con los derechos. También se calcula la denominada brecha social, que es la diferencia proporcional entre indicadores correspondientes a mujeres pobres y no pobres, o mujeres con alto o bajo nivel educativo, indicador que puede utilizarse también para sectores poblacionales (discapacitados, migrantes, afrodescendientes, indígenas). La medición de la desigualdad estaría dada por la brecha entre los grupos que sufren discriminación y el valor promedio nacional, contemplando en todos los casos la transversalidad de la equidad (o inequidad) de género, Giacometti, C. (2005) “Las metas del Milenio y la igualdad de género. El caso de Argentina”. Serie Mujer y Desarrollo N°72. (Santiago de Chile, CEPAL, UNIFEM, 2005). En aras de economía de proceso, sería conveniente a los efectos del presente monitoreo se presenten los indicadores del Milenio (ODM) como brecha, incorporando raza, etnia, ámbito rural, bajo una perspectiva de género.

## Igualdad y no discriminación

IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN		ESTRUCTURALES	PROCESOS	RESULTADOS
RECEPCIÓN DEL DERECHO	Indicador	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Inclusión del principio de igualdad en la Constitución Política del Estado. Alcance</li> <li>- Inclusión del principio de no discriminación en la Constitución Política. Alcance</li> <li>- Inclusión del principio de igualdad real y/o de oportunidades en la Constitución. Alcance</li> <li>- Inclusión del principio de igualdad política en la Constitución. Alcance</li> <li>-Inclusión del principio de igualdad en los derechos de la familia en la Constitución. Alcance</li> <li>-Inclusión del principio de la igualdad en la nacionalidad y la ciudadanía. Alcance</li> <li>-Inclusión del principio de igualdad en la educación. Alcance</li> <li>- Ratificación del Estado de los siguientes Tratados internacionales (SI/NO). Consignar fecha               <ul style="list-style-type: none"> <li>a) CEDAW. Protocolo Facultativo</li> <li>b) PIDESC. Protocolo de San Salvador</li> <li>c) Convención de los Derechos del Niño</li> <li>d)Convención Interamericana contra la corrupción</li> <li>e)Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo</li> <li>f) Convención sobre el Estatuto de los refugiados de 1951 y su protocolo de 1967</li> <li>g) Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1964</li> <li>h) Convención para reducir los casos de <u>apatridia</u> de 1961</li> <li>i) Convenio 138 de la Organización Internacional del Trabajo sobre la edad mínima de admisión al empleo</li> <li>j) Convenio 182 de la Organización Internacional del Trabajo sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación</li> <li>k) Convención Interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad</li> </ul> </li> <li>- Normas que contemplen el principio de igualdad y</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Existencia y alcance de Planes Nacionales de Igualdad de oportunidades entre varones y mujeres en materia de DESC</li> <li>- Existencia y competencias de todas o algunas de las siguientes áreas gubernamentales específicas para la promoción de la igualdad en y no discriminación el país:               <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Oficinas para el adelanto de la mujer;</li> <li>b) oficinas contra la discriminación,</li> <li>c) defensorías de pueblo o similares</li> <li>d) oficinas para asuntos migratorios</li> <li>e) oficinas sobre asuntos indígenas</li> <li>f) Oficina para asuntos de refugiados</li> </ul> </li> <li>- Implementación de acciones positivas para sectores poblacionales en situación de vulnerabilidad que contengan el ejercicio de derechos sociales. Alcance e indicadores de desempeño.</li> <li>- 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</li> <li>-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</li> <li>- Existencia de acciones positivas para personas con discapacidad para su incorporación en el mundo del trabajo. Alcance e indicadores de desempeño</li> <li>-Existencia de denuncias sobre discriminación en materia de DESC recibidas, investigadas y resueltas por la jurisdicción constitucional o su homóloga y por las instituciones pertinentes. Si se dispone de estadísticas consignarlas.</li> <li>Número de demandas de la población o de organizaciones de la sociedad civil en relación a las situaciones de discriminación por género u otro tipo de discriminaciones.</li> <li>Existencia y alcance de acciones desarrolladas por</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Brechas de las tasas de actividad, empleo y desempleo por grupo de edad, etnia, nacionalidad, condición jurídica (estatuto de refugiado o apátrida) nivel educativo e ingreso</li> <li>- Brechas salariales que tengan en cuenta el nivel educativo, etnia, calificación ocupacional y categoría ocupacional</li> <li>- Brechas por sector de ocupación (formal, informal)</li> <li>- Índice de feminidad de pobreza e indigencia</li> <li>- Brechas en la cobertura de la seguridad social de asalariados               <ul style="list-style-type: none"> <li>- Porcentaje de personas discapacitadas insertas en el mercado de empleo por sexo y nacionalidad</li> <li>- Documentación individual de refugiados, solicitantes de asilo y apátridas</li> </ul> </li> </ul>

		no discriminación en otros ámbitos y para otros sectores de la población. Alcance en relación con la ampliación o restricción de lo establecido en el PIDESE y en el Protocolo.	la sociedad civil para petitionar por normativa favorable a grupos desaventajados.	
	<b>Señales de progreso</b>	- Tipo y formas de asignación de prioridades nacionales, tanto en términos de recursos, políticas, áreas destinadas para garantizar la igualdad y no discriminación en relación con la cobertura de derechos sociales.	Diagnósticos y evaluaciones de las medidas de acción positiva adoptadas por tipo de acción (cuota, mundo del trabajo, discapacitados). En caso que existan, consignar los principales resultados.  Diagnósticos de las condiciones de vida y de inserción laboral y social de los migrantes. En caso que existan, consignar los principales resultados.  Diagnósticos de las condiciones de vida y de inserción laboral y social de los indígenas y afrodescendientes. En caso que existan, consignar los principales resultados.  Diagnósticos de las condiciones de vida y de inserción laboral y social de grupos desplazados por conflictos armados, refugiados, solicitantes de asilo, desplazados internos y apátridas. En caso que existan, consignar los principales resultados.  Diagnóstico del trabajo infantil.	
<b>CONTEXTO FINANCIERO BÁSICO Y COMPROMISOS PRESUPUESTARIO</b>	<b>Indicador</b>	- Composición del presupuesto. Ítems y desagregaciones.  - Existencia de presupuesto por género. Fecha de su incorporación e ítems incorporados.  -Existencia de presupuestos desagregado de gasto social para pueblos indígenas y afrodescendientes.  -Existencia de presupuestos desagregado de gasto social para refugiados, solicitantes de asilo, desplazados internos y apátridas.  - Composición del Gasto total como porcentaje del ingreso.  - Reconocimiento del trabajo doméstico no remunerado (trabajo reproductivo). Citar instrumentos legales y administrativos.	- Ingreso per cápita mensual y anual, por sexo, nivel educativo y condición de actividad.  - Participación del PIB agrícola en el PIB total.  - Evolución del PIB agrícola y la producción de alimentos.  - Porcentaje del Gasto Público Social (GPS) en relación con el PIB.  - Gasto Público Social per cápita. Evolución. Por zonas geográficas del país - Porcentaje de gasto total destinado a organismos específicos.  - Composición del Gasto por hogares.	- Relación de inequidad (Relación entre el decil más rico y el más pobre de la población)  -Coeficiente de desigualdad de Gini por regiones según ingresos  -Salario mínimo y PIB por habitante  - Porcentaje de la población adulta sin ingresos propios por sexo  - Brecha salarial entre varones y mujeres; entre migrantes y nacionales, entre indígenas y afrodescendientes  - Porcentaje de personas con acceso a servicios básicos (infraestructura) por regiones o zonas geográficas.

		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Previsión de recursos para solventar la regularización de los trabajadores migrantes. Cuantía y áreas de cobertura.</li> </ul>		
	<b>Señales de progreso</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Existencia de prioridades en la asignación de recursos a los sectores en condiciones de pobreza, de vulnerabilidad y por zonas o regiones geográficas deprimidas.</li> <li>- Instrumentos y políticas que den cuenta de las anteriores prioridades</li> </ul>		
<b>CAPACIDADES ESTATALES</b>	<b>Indicador</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Existencia de organismos de control, seguimiento y evaluación de la implementación de DESC. Consignar por jurisdicción, competencias, cobertura y presupuesto.</li> <li>- Existencia de instancias de coordinación efectiva de políticas y servicios sociales entre niveles nacionales, provinciales y locales. Alcance, competencias y evaluaciones.</li> <li>- Existencia de un organismos específico de control anticorrupción. Competencias, alcance jurisdiccional, presupuesto.</li> <li>-Facultades de los organismos anticorrupción para tomar denuncias, tramitarlas, resolverlas y/o derivarlas.</li> <li>- Existencia de medidas y acciones en las políticas sociales para erradicar el clientelismo. Alcance, jurisdicción, competencia y resultados.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Existencia de diagnósticos estatales sobre los principales problemas de cumplimiento de las obligaciones comprometidas en el Protocolo.</li> <li>- Cantidad de informes presentados por el país a los órganos de supervisión de los tratados que regulen temas de igualdad, discriminación y derechos sociales.</li> <li>- Cantidad de contrainformes presentados por la sociedad civil a los a los órganos de supervisión de los tratados que regulan temas de igualdad, discriminación y derechos sociales.</li> <li>- Cantidad y formas de resolución de acciones e intervenciones de auditorías internas para la verificación de cumplimiento de derechos sociales.</li> <li>- Cantidad de denuncias recibidas y resueltas por corrupción en materia de acceso a programas y planes sociales</li> </ul>	
	<b>Señales de progreso</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Estudios de evaluación sobre la Implementación y tipo de acciones de combate al clientelismo político en materia de políticas sociales.</li> </ul>	

## B. Acceso a la justicia

66. Un segundo tema transversal para los indicadores de progreso se concentra en el acceso a la justicia respecto de los derechos sociales establecidos en el Protocolo. En este documento utilizamos un concepto amplio de acceso a la justicia, que comprende el examen sobre la posibilidad legal y fáctica de acceso a mecanismos de reclamo y protección administrativos y judiciales<sup>48</sup>.

67. Como lo ha señalado el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, dimensiones significativas de los derechos sociales son exigibles inmediatamente ante los tribunales internos. Por consiguiente, afirma el Comité, la adopción de una clasificación rígida de los derechos económicos, sociales y culturales que los sitúe, por definición, fuera del ámbito de los tribunales sería, por lo tanto, arbitraria e incompatible con el principio de que todos los derechos humanos son indivisibles e interdependientes. También se reduciría drásticamente la capacidad de los tribunales para proteger los derechos de los sectores más vulnerables y desfavorecidos de la sociedad<sup>49</sup>. En orden a implementar un monitoreo sobre las garantías de acceso a la justicia en derechos sociales, el Consejo de Europa ha propuesto algunas preguntas e indicadores que pueden ser ilustrativos de la tarea a desarrollar en el marco interamericano<sup>50</sup> que la Comisión ha considerado al elaborar los indicadores.

68. El derecho de los derechos humanos ha desarrollado estándares sobre el derecho a contar con recursos judiciales y de otra índole que resulten idóneos y efectivos para reclamar por la vulneración de los derechos fundamentales. En tal sentido, la obligación de los Estados no es sólo negativa, de no impedir el acceso a esos recursos, sino fundamentalmente positiva, de organizar el aparato institucional de modo que todos los individuos puedan acceder a esos recursos, para lo cual los Estados deben remover los obstáculos normativos, sociales o económicos que impiden o limitan la posibilidad de acceso a la justicia. En los últimos años, el SIDH ha reconocido la necesidad de comenzar a delinear principios y estándares sobre los alcances de los derechos al debido proceso judicial y a la tutela judicial efectiva, en casos que involucran la vulneración de derechos económicos, sociales y culturales.

69. En este orden de ideas, se han considerado los estándares del SIDH sobre cuatro temas: i) *La obligación de remover obstáculos económicos para garantizar el acceso a los tribunales*; ii) *los componentes del debido proceso en los procedimientos administrativos relativos a derechos sociales*; iii) *los componentes del debido proceso en los procedimientos judiciales relativos a derechos sociales y*; iv) *los componentes del derecho a la tutela judicial efectiva de derechos sociales, individuales y colectivos*<sup>51</sup>.

70. Estos estándares pueden contribuir a mejorar la institucionalidad de las políticas y servicios sociales en los países americanos, fortalecimiento los sistemas de fiscalización, transparencia y rendición de cuentas, así como los mecanismos de participación y vigilancia social de las políticas públicas en esta materia.

---

<sup>48</sup> En tal sentido se adopta un concepto amplio de acceso a la justicia que la CIDH ya utilizó en sus informes temáticos, ver CIDH *Acceso a la Justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas*, 2006, parr. 5 y 6.

<sup>49</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General 9 sobre la aplicación interna del Pacto, UN Doc. E/C.12/1998/24 del 3 de diciembre de 1998.

<sup>50</sup> "Guidelines for improving to social protection and explanatory memorandum", elaborado por el Group of Specialists on Access to Social Protection. También puede consultarse: European Committee For Social Cohesion (CDCS), Group of Specialists on User Involvement in Social Services and Integrated Social Services Delivery: "User Involvement in Social Services", Final Report 2003/2004, Strasbourg 30 de septiembre de 2004. Ver también el documento: "Access to Social Rights in Europe", Report by Mary Daly, Queen's University, Belfast, adoptado por European Committee for Social Cohesion (CDCS), Strasbourg 28/30 de mayo 2002.

<sup>51</sup> Para ello seguimos aquí el orden utilizado por la CIDH en su reciente estudio sobre estándares interamericanos sobre acceso a la justicia y derechos económicos, sociales y culturales. Ver CIDH, *El Acceso a la Justicia como Garantía de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Estudio de los estándares fijados por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, 2007.

71. Los indicadores elaborados sobre acceso a la justicia en este documento, parten fundamentalmente de los estándares del SIDH y procuran recabar información de los Estados, cuantitativa y cualitativa, sobre los principales temas considerados en el referido estudio.

72. La primera cuestión considerada es la posibilidad de acceder a recursos legales para la protección de derechos sociales, y las políticas públicas implementadas para remover los obstáculos financieros, materiales y culturales que impiden acceder a los tribunales y a los recursos de protección disponibles. El tema es sumamente vasto y complejo, pero nos concentramos en algunos puntos relevantes que permiten visualizar situaciones extremas de falta de acceso a la justicia.

73. La segunda cuestión se relaciona con las garantías y recursos con que cuentan las personas en los procedimientos administrativos en los que se determinan sus derechos sociales. En este punto, si bien consideramos fundamentalmente algunos estándares del SIDH sobre la aplicación de normas de debido proceso en estas instancias, también procuramos observar aspectos relativos al diseño institucional de los programas y servicios sociales. En particular la existencia de criterios claros y objetivos para el otorgamiento de beneficios asistenciales y servicios, que pueden contribuir a limitar los márgenes de discrecionalidad y arbitrariedad de las autoridades públicas. Las cuestiones referentes a la accesibilidad de los servicios y programas sociales y la existencia de sistemas adecuados de monitoreo de los mismos, son temas a considerar dentro de la categoría de capacidad estatal en relación a los indicadores de cada derecho. Incluimos en este punto como indicadores de acceso a la justicia, la información relativa a los mecanismos de queja o reclamo ante la denegación de derechos por la administración. Inclusive la denegación de beneficios considerados de otorgamiento discrecional en un Estado deben brindar mecanismos de debido proceso adecuados<sup>58</sup>.

74. El tercer aspecto examinado es el de las garantías procesales en los procedimientos judiciales de índole social. Por ejemplo en materia laboral o de seguridad social. Aquí se siguen los principales estándares fijados por el SIDH, no sólo en lo relativo a los procesos sino también en cuanto a la posibilidad de ejecutar sentencias o decisiones judiciales. Se consideran indicadores generales sobre garantías judiciales para todos los derechos, sin perjuicio de que respecto de algunos derechos del Protocolo puedan incorporarse algunas garantías judiciales específicas. Por ejemplo el derecho a la vivienda comprende la prohibición de desalojos forzosos sin debido proceso, de modo que sería importante pensar indicadores específicos sobre esta cuestión.

75. El cuarto aspecto es el acceso a recursos judiciales para la tutela efectiva de los derechos sociales del Protocolo. Partiendo de los estándares del SIDH, el sistema de indicadores procura relevar información sobre acciones que puedan ser empleadas en situación de urgencia y que funcionen como recursos sencillos y rápidos para reparar violaciones en estas circunstancias extraordinarias. También procura obtener información sobre remedios cautelares o preventivos, como por ejemplo evitar el desalojo masivos, o para el acceso a tratamientos médicos urgentes, o evitar el despido de un delegado sindical. Se procura examinar también algunos temas procesales relevantes para determinar la idoneidad y efectividad de los recursos judiciales disponibles para la protección de los derechos sociales, tales como los obstáculos o facilidades para la legitimación o *standing* de grupos o sujetos colectivos, o de organizaciones no gubernamentales, procedimientos, reformas judiciales y políticas públicas que favorecen el denominado "litigio de interés público".

76. Mas allá de la elaboración de un cuadro general sobre indicadores de acceso a la justicia para derechos sociales, deberían incorporarse indicadores específicos vinculados con algunos derechos del Protocolo.

---

<sup>58</sup> Ver informe Acceso a derechos sociales en Europa, punto 3.2.2. referente a la jurisprudencia sobre el artículo 13 de la Carta Social Europea y la inexistencia de apelación respecto a la denegación de beneficios discrecionales.

## Acceso a la Justicia

I. Políticas de Acceso y remoción de obstáculos financieros y de otra índole		ESTRUCTURALES	PROCESOS	RESULTADOS
<b>RECEPCIÓN DEL DERECHO</b>	<b>Indicador</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reconocimiento del derecho de acceso a la justicia en el sistema legal del Estado. Alcance.</li> <li>- Exigibilidad y justiciabilidad de los derechos sociales reconocidos en el Protocolo. Alcance.</li> <li>- Reconocimiento de los sistemas de justicia indígena.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Jurisprudencia relevante de tribunales superiores federales y estatales sobre exigibilidad de derechos sociales.</li> <li>- Jurisprudencia relevante de tribunales superiores federales y estatales sobre acceso a la justicia.</li> <li>- Políticas de capacitación de jueces y abogados. Cobertura temática y jurisdiccional, contenido, frecuencia y requisitos.</li> </ul>	
	<b>Señales de progreso</b>			
<b>CONTEXTO FINANCIERO BÁSICO Y COMPROMISOS PRESUPUESTARIOS</b>	<b>Indicador</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cálculos y estimaciones del costo de litigio de un caso sobre derechos sociales, considerando gastos y costas procesales.</li> <li>- Cálculos y estimaciones del costo de litigio de un caso laboral</li> <li>- Cálculos y estimaciones del costo de litigio en procesos previsional; ambiental; de usuarios y consumidores, de reclamo de tierras.</li> <li>- Existencia de mecanismos para eximir costos de litigio. Requisitos para calificar para ese beneficio.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Evolución del presupuesto público destinado a servicios jurídicos y programas de gobierno para garantizar acceso a la justicia en derechos sociales.</li> <li>- Cantidad de personas que litigan con beneficios de no abonar gastos procesales, totales o parciales, en procedimientos sobre derechos sociales.</li> <li>- Porcentaje sobre el total de litigantes en fueros y tribunales sociales.</li> </ul>	
	<b>Señales de progreso</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cuadro comparativo de la evolución de los salarios promedio de los defensores oficiales con los fiscales y jueces.</li> </ul>		
<b>CAPACIDADES ESTATALES</b>	<b>Indicador</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Servicios jurídicos gratuitos e integrales para la protección de derechos sociales organizados por el Estado.</li> <li>- Existencia y disponibilidad de servicios jurídicos gratuitos organizados por actores no estatales. Ej. Servicios pro bono.</li> <li>- Naturaleza de los servicios jurídicos existentes:</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cobertura territorial y población alcanzada de los programas y servicios de acceso a la justicia implementados.</li> <li>- Accesibilidad física y cobertura poblacional del sistema de patrocinio jurídico organizado por el Estado.</li> <li>- Accesibilidad física y cobertura poblacional de los</li> </ul>	

		<ul style="list-style-type: none"> <li>• servicio público</li> <li>• política social del Estado</li> <li>• servicios asistenciales</li> <li>• Otros. Especificar.</li> </ul> <p>- Patrocinio por parte de servicios legales públicos de reclamos de derechos sociales. Alcance y resultados. En inglés: <i>Legal aid o legal service</i>.</p> <p>- Planes o políticas para remover obstáculos financieros, materiales o culturales que impiden el acceso a los tribunales. Alcance jurisdiccional y territorial.</p> <p>- Agencias estatales encargada de producir información, diagnósticos y políticas de acceso a la justicia.</p> <p>- Oficinas públicas que presten servicios de mediación o conciliación para resolver cuestiones sobre derechos sociales en todo el territorio.</p> <p>- Estructura y competencias del sistema de administración de justicia para derechos sociales (Tribunales laborales, seguridad social; sobre reclamos de tierras rurales; ambientales; sobre usuarios y consumidores.</p> <p>- Existencia de tribunales agrarios y para conflictos de tierras indígenas. Definición de competencia jurisdiccional.</p> <p>- Incorporación por parte de los tribunales sociales de reglas procesales especiales. Señalar si contemplan algunos de estos principios:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• impulso de oficio;</li> <li>• peritos oficiales;</li> <li>• gratuidad;</li> <li>• informalidad;</li> <li>• mediación y conciliación.</li> </ul>	<p>servicios legales públicos. Inglés: legal aid or legal services.</p> <p>- Cantidad de casos sobre derechos sociales tramitados por la Defensa Pública oficial desde la ratificación del Protocolo. Cantidad de personas patrocinadas.</p> <p>- Duración promedio de los casos tramitados por la defensoría oficial en relación con duración promedio del tipo de casos de que se trate (pensiones, desalojos, laborales).</p> <p>- Programas de capacitación para abogados de servicios jurídicos gratuitos y defensores oficiales sobre derechos sociales. Tipo, contenido duración y modalidades.</p> <p>- Cobertura de los servicios de traducción en lenguas indígenas y de minorías étnicas.</p> <p>- Cobertura territorial y accesibilidad física de las oficinas públicas de mediación competentes sobre derechos sociales.</p> <p>- Existencia de instancias de coordinación entre el Estado federal y las provincias en materia de políticas de acceso a la justicia. Alcance y competencias.</p>	
	<p><b>Señales de progreso</b></p>		<p>- Existencia de estudios sobre eficacia y niveles de satisfacción con los servicios de asistencia jurídica, defensa pública y programas de acceso a la justicia.</p>	

II. Debido proceso en trámites administrativos		ESTRUCTURALES	PROCESOS	RESULTADOS
RECEPCIÓN DEL DERECHO	Indicador	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reconocimiento por parte del sistema legal sobre la aplicación de estándares de debido proceso en los procedimientos administrativos.</li> <li>- Indique en relación a cada uno de los programas, planes y servicios sociales informados en el procedimiento del artículo 19 del Protocolo:               <ul style="list-style-type: none"> <li>i) Si los beneficios y prestaciones se determinan con base en criterios estables, objetivos y previamente difundidos;</li> <li>ii) Si los planes, programas y servicios sociales informados tienen un universo de beneficiarios o usuarios previamente definitivo;</li> <li>iii) Si las decisiones que conceden esos beneficios o servicios se encuentran fundamentadas;</li> <li>iv) Si los beneficiarios o usuarios pueden apelar o impugnar la denegatoria de los beneficios o prestaciones de servicios;</li> <li>v) Si cuentan con la posibilidad de ofrecer pruebas o efectuar alegatos sobre los hechos y argumentos legales;</li> <li>vi) Si la impugnación debe ser resuelta en un plazo razonable;</li> <li>vi) Si cuentan con la posibilidad de interponer alguna acción para la revisión de la decisión administrativa por una instancia judicial o otra instancia administrativa independiente</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- En relación con cada programa, plan y servicio social informado, se han implementado medidas para mejorar la rapidez y eficacia de los trámites administrativos. Alcance.</li> <li>- Medidas utilizadas para comunicar adecuadamente a los potenciales beneficiarios y usuarios de los servicios, los criterios para su adjudicación y los requisitos del trámite para su obtención.</li> <li>- Medidas para definir e informar los derechos de los beneficiarios y usuarios de los planes y servicios sociales informados por el Estado. Alcance y características.</li> <li>- Medidas para mejorar niveles de accesibilidad y cobertura de los programas, planes y servicios sociales implementados. Alcance y características.</li> <li>- Medidas afirmativas para asegurar el acceso a los planes y servicios para sectores vulnerables o desaventajados (Ejemplo incentivos para el sistema de transporte público). Alcance, características y evaluación.</li> </ul>	
	Señales de progreso	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Existencia de encuestas de satisfacción o percepción de los beneficiarios y usuarios respecto de los programas, planes y servicios sociales informados.</li> </ul>		
CONTEXTO FINANCIERO BÁSICO Y COMPROMISOS PRESUPUESTARIO	Indicador	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Estimaciones del costo para los usuarios de los trámites administrativos para acceder a los beneficios y servicios informados. Consígnelo</li> <li>- Existencia de requisitos para el acceso a beneficios o servicios condicionados a un test de recursos o acreditación de pobreza.</li> </ul>		
	Señales de progreso			
CAPACIDADES ESTATALES	Indicador	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Existencia de entes públicos autónomos de protección de usuarios y consumidores respecto a servicios públicos, como agua, electricidad y</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Medidas de registro fiable de beneficiarios y usuarios. Características, alcance y cobertura.</li> </ul>	

		<p>transporte. Características, competencias jurisdiccionales y temáticas.</p> <p>- En caso afirmativo, estos entes están dotados de facultad para recibir denuncias de usuarios y aplicar sanciones a empresas prestadoras. Caracterización.</p> <p>-Existencia de entes públicos autónomos con competencia en materia de protección del medio ambiente. Características, competencias jurisdiccionales y temáticas.</p> <p>- En caso afirmativo, se encuentran facultados para recibir denuncias y disponer sanciones a las empresas. Alcances y límites.</p>	<p>- Medidas o políticas implementadas para la integración o coordinación entre los diversos planes, programas y servicios sociales informados. Alcance, funcionamiento y resultados.</p> <p>- Políticas de articulación entre gobiernos federales, provinciales y locales en relación con los planes, programas y servicios sociales informados. Alcance y características de funcionamiento.</p> <p>- Número de procedimientos tramitados por entes de protección de usuarios y consumidores.</p> <p>- Número de sanciones aplicadas a empresas prestadoras.</p> <p>- Número de procedimientos tramitados por entes de protección del ambiente. Sanciones a empresas contaminadoras.</p>	
	<b>Señales de progreso</b>		<p>-Diagnósticos del funcionamiento de los entes o políticas de articulación entre niveles de gobierno. Principales resultados.</p> <p>- Evaluaciones sobre estrategias de articulación entre servicios</p>	
<b>II. Debido proceso en procedimientos judiciales</b>				
<b>RECEPCIÓN DEL DERECHO</b>	<b>Indicador</b>	<p>- Aplicación de las siguientes garantías procesales a los procedimientos judiciales para la determinación de derechos sociales:</p> <p>i) Independencia e imparcialidad del tribunal.  ii) Plazo razonable;  iii) Igualdad de armas.  iv) Cosa juzgada.  v) A recurrir la sentencia ante un tribunal superior.</p>	<p>- Duración promedio de los procedimientos judiciales sociales con base en los estándares del SIDH.</p> <p>- Información estadística sobre la evolución de los procedimientos laborales, de seguridad social, ambientales, de usuarios y consumidores, asuntos agrarios, asuntos relativos a tierras indígenas.</p> <p>- Duración promedio del proceso de ejecución de sentencias contra el Estado en materia laboral y seguridad social</p>	
	<b>Señales de progreso</b>		<p>- Encuestas de opinión sobre el funcionamiento del sistema de administración de justicia.</p> <p>- Existencia de estudios de percepción de independencia y eficacia del sistema de justicia.</p>	
<b>CONTEXTO FINANCIERO BÁSICO Y</b>	<b>Indicador</b>	<p>- En el caso de existir tribunales especiales: Cantidad de recursos presupuestarios destinados al sostenimiento de los tribunales sociales, fuero</p>		

<b>COMPROMISOS PRESUPUESTARIO</b>		laboral, de seguridad social, ambiental, de usuarios y consumidores.		
<b>CAPACIDADES ESTATALES</b>	<b>Señales de progreso Indicador</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Existencia de un sistema de procedimiento laboral con reglas particulares. Características, alcance y límites.</li> <li>- Prerrogativas procesales o privilegios especiales del Estado en este tipo de procedimientos. Alcance y límites.</li> <li>- Existencia de un régimen especial o excepcional para ejecutar sentencias contra el Estado. Alcance y límites.</li> </ul>		
	<b>Señales de progreso</b>			
<b>IV. TUTELA JUDICIAL EFECTIVA</b>				
<b>RECEPCIÓN DEL DERECHO</b>	<b>Indicador</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Existencia en el sistema legal de acciones sencillas y rápidas para la protección de derechos sociales. Tipo y características.</li> <li>- Existencia en el sistema legal de acciones de protección cautelar o preventiva para evitar daños irreparables en derechos sociales. Tipo y características.</li> <li>- Existencia de requisitos de legitimación procesal o standing para interponer este tipo de acciones</li> <li>- Legitimación para actuar en representación de grupos o colectivos afectados por la vulneración de un derecho social (Ejemplo en materia ambiental, usuarios y consumidores, otros derechos colectivos). Alcance y límites.</li> <li>- Legitimación de los sindicatos para accionar en representación de los trabajadores en conflictos individuales o colectivos. Alcance y límites.</li> <li>- Legitimación de los terceros para presentar alegatos como <i>amicus curiae</i> en este tipo de casos. Alcance y límites.</li> </ul>		

		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Existencia de acciones populares. Alcance y límites.</li> <li>- Existencia de procedimientos o acciones especiales de protección de interés público. Características, concepto de interés público (y si contempla derechos sociales) y límites.</li> </ul>		
<b>CONTEXTO FINANCIERO BÁSICO Y COMPROMISOS PRESUPUESTARIOS</b>	<b>Indicador</b>	- Costo aproximado de las acciones de protección y cautelares estimando gastos y costas	-Existencia de medidas o políticas públicas para reducir el costo del litigio de interés público en derechos sociales. Principales características y ámbito de aplicación.	
	<b>Señales de progreso</b>	- Cuadro comparativo del salario de los jueces de tribunales sociales (si existieran) con otros jueces de igual rango de otros fueros. Por sexo.		
<b>CAPACIDADES ESTATALES</b>	<b>Indicador</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Existencia de agencias públicas, defensorías del pueblo, defensorías oficiales, ministerio público, etc. legitimadas para actuar en representación de intereses colectivos o grupos afectados por la violación de sus derechos sociales. Alcance y límites.</li> <li>- Tipo de remedios judiciales que pueden ser adoptados por los jueces o tribunales en acciones colectivas: <ul style="list-style-type: none"> <li>i) sentencias declarativas,</li> <li>ii) de reenvío o</li> <li>iii) remedios de índole estructural</li> </ul> </li> <li>-Existencia de procedimientos abiertos y audiencias públicas en los procedimientos judiciales sobre las acciones de protección mencionadas. Alcance y límites.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Políticas o medidas que favorezcan el litigio de interés público de derechos sociales. Características, alcance y principales resultados.</li> <li>- Medidas para favorecer la actuación de organizaciones no gubernamentales que desarrollan litigio de interés público de derechos sociales, como organizaciones ambientales, de usuarios, de derechos humanos, justicia y genero, defensa de pueblos indígenas. Alcance y límites.</li> <li>- Programas de capacitación de jueces y operadores judiciales sobre derecho internacional de derechos humanos; sobre acciones judiciales colectivas, sobre litigio de interés público. Características, frecuencia, contenidos.</li> </ul>	
	<b>Señales de progreso</b>			

### C. Acceso a la información y participación

77. Un tercer tema transversal para los indicadores de progreso se concentra en el acceso a la información y a la participación de la sociedad civil en las políticas públicas y sociales.

78. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ha precisado que es una obligación estatal la de producir bases de información a partir de las cuales sea posible la validación de indicadores y, en general, el acceso a muchas de las garantías cubiertas por cada derecho social. Esta obligación es entonces fundamental para la exigibilidad de estos derechos.

79. La divulgación de información en una sociedad democrática habilita a los ciudadanos a controlar las acciones de gobernantes a quienes ha confiado la protección de sus intereses. Se deriva de ello que existe una obligación positiva de parte del Estado de brindar esa información a los ciudadanos y las ciudadanas, especialmente cuando se encuentra en su poder y no existen otros medios para acceder a ella. Ello sin perjuicio de las limitaciones excepcionales que se establezcan previamente en la ley, con respeto de los principios de proporcionalidad y necesidad.

80. El adecuado *acceso a información pública* es una herramienta clave para la participación ciudadana en las políticas públicas que implementan derechos consagrados en el Protocolo. De allí que es necesario contar con un caudal de información disponible que brinde elementos para la evaluación y fiscalización de esas políticas y decisiones que los afectan directamente. Paradójicamente pese a que la mayoría de los países de la región han ratificado los principales instrumentos internacionales que consagran derechos civiles, muy pocos cuentan con leyes de acceso a la información pública y normas internas capaces de superar los estándares jurídicos mínimos sobre este tema.

81. Recientemente se han elaborado valiosos documentos que procuran fijar el alcance del derecho fundamental de acceder a información en poder del Estado, consagrado en el derecho internacional de los derechos humanos. Es importante el que ha elaborado la Relatoría para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a partir del artículo 13 de la Convención Americana, pues sirve como parámetro al que deberían ajustarse las leyes sobre acceso a la información de los países de la región. Allí se establece que el derecho de acceso debe ser garantizado por los Estados, de modo que no puede ser limitado o restringido salvo por razones excepcionales que serán examinados bajo un criterio estricto. El principio es entonces la publicidad de la información pública, y la confidencialidad será la excepción de interpretación estricta. También se señala que el Estado no está sólo obligado a respetar el derecho permitiendo el acceso a archivos y bases de datos, sino que tiene una obligación positiva, de producir información en determinadas circunstancias. En algunos casos se han establecido supuestos de obligación de producción de información vinculados al ejercicio de derechos de sectores excluidos o históricamente discriminados<sup>53</sup>. También se señala la obligación de los Estados de fijar regímenes legales que aseguren el ejercicio de este derecho, que deben cumplir algunos requisitos mínimos: partir del principio de la máxima apertura de la información, la presunción de publicidad respecto a reuniones y documentos claves, definiciones amplias sobre el tipo de información que es accesible, plazos cortos y costos razonables, revisión independiente de los rechazos de las solicitudes de información, sanciones por no cumplir con proporcionar la información solicitada y un procedimiento adecuado para fijar las excepciones al acceso<sup>54</sup>.

---

<sup>53</sup> La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Belém do Pará) establece la obligación del Estado de “garantizar la investigación y recopilación de estadística y demás información pertinente sobre las causas, consecuencias y frecuencia de la violencia contra la mujer, con el fin de evaluar la eficacia de las medidas para prevenir, sancionar y eliminar la violencia contra la mujer y de formular y aplicar cambios que sean necesarios”, artículo 8 inc. H. Se trata como vemos de una obligación de producción de información clara y exigible como derecho.

<sup>54</sup> Relatoría para la libertad de expresión, “Acceso a la información pública en las Américas. Aportes de la Relatoría para la libertad de expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos”, p. 12. En este documento además se hace una reseña de las discusiones sobre reformas legislativas en la materia en América. Ver también Article XIX, *The Public’s Right to Know: Principles on Access to Information Legislation* (june 1999), disponible en <http://www.article19.org/docimages/>. *The Johannesburg Principles*

82. Una estrategia exitosa para mejorar la adecuación y pertinencia de las políticas y servicios en el área social y por consiguiente la realización progresiva de los derechos sociales, consiste en asegurar a la sociedad civil, a las organizaciones no gubernamentales con experiencia y recursos técnicos, y a aquellas que representan la organización social de los propios sectores destinatarios de las políticas y servicios, una voz en la elaboración e implementación de las diversas estrategias públicas. Mecanismos con la elaboración participada de normas, las audiencias públicas, los consejos consultivos, el presupuesto social participativo, resultan vías intentadas en varios países del continente para canalizar esa participación. También se considera una práctica adecuada para mejorar la transparencia y rendición de cuentas, lograr mayores espacios de participación social en los mecanismos de evaluación, fiscalización y de responsabilidad. En este documento se sugieren algunos indicadores y señales para medir niveles o grados de participación social en estos procesos.

83. Tal como se ha señalado, el monitoreo de los derechos consagrados en el Protocolo corre a partir de la fecha de ratificación de dicho instrumento por parte del Estado. De esta forma los indicadores y señales de progreso en materia de acceso a la información pública y a la participación serán considerados a partir de dicho período de tiempo y en la extensión que se señala a continuación.

---

*on National Security, Freedom of Expression and Access to Information* (November 1996), disponible en <http://www.article19.org/docimages/511>. Kate Doyle, "Freedom of Information in Mexico", 2 May 2002, disponible en <http://www.gwu.edu/~nsarchvi/NSAEBB/NSAEBB68>. Toby Mendel, "Freedom of Information as an Internationally Protected Human Rights", Article 19, 2000, en [www.article19.org](http://www.article19.org). "La Información como herramienta para la protección de los derechos humanos", CELS, 2004, y Conferencia Estadística de las Américas, <http://www.eclac.cl/deype/ceacepal/index.htm>.

## Acceso a información y participación

Acceso a la Información		ESTRUCTURALES	PROCESOS	RESULTADOS
<b>RECEPCIÓN DEL DERECHO</b>	<b>Indicador</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Existencia de una ley o disposiciones administrativas que fije el derecho de acceso a la información pública. Alcances y competencias jurisdiccional, territorial y temática.</li> <li>- Características del Sistema estadístico nacional y provinciales, regionales o locales. Cobertura jurisdiccional, territorial y temática.</li> <li>- Existencia de las siguientes fuentes de información estadística:               <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Censo Nacional de Población y Vivienda</li> <li>b) Censo Nacional Agropecuario</li> <li>c) Censo Nacional Económico</li> <li>d) Encuestas Permanentes de Hogares</li> <li>e) Encuesta de Gasto en los Hogares</li> <li>f) Encuesta de migrantes y grupos étnicos, refugiados, solicitantes de asilo, desplazados internos y apátridas</li> <li>g) Encuestas de violencia</li> <li>h) Encuestas de uso del tiempo</li> <li>i) Encuesta de condiciones de vida</li> <li>j) Módulos específicos sobre migrantes, afrodescendientes, indígenas en alguno o en todos los anteriores.</li> <li>j) Otros, cuáles</li> </ul> </li> <li>-En todos los casos consignar cobertura muestral, periodicidad, disponibilidad, organismo responsable, jurisdicciones responsables.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tipo de información que provee el sistema estadístico del país desagregada por sexo, etnia, lengua, condición socioeconómica, nacionalidad, condición jurídica (estatuto de refugiado o apátrida) jurisdicción (provincial, local) otras.</li> <li>- Regularidad en los Censos y encuestas. Consignar períodos de realización.</li> <li>- Existencia de indicadores de género por tipo de fuentes de información y cobertura (poblacional, territorial, temática).</li> <li>- Existencia de fuentes de información y de datos de diferencias raciales y culturales. Cobertura, frecuencia, características.</li> <li>- Existencia de información consignada por división política y administra y/o por regiones. Alcance y límites.</li> <li>- Existencia de acciones intersectoriales e interinstitucionales de funcionamiento del sistema de información (para usuarios y para el Estado). Alcance y límites.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Indicadores sobre difusión de los microdatos de censos o encuestas;</li> <li>- Número de accesos a bases de datos en línea por jurisdicción.</li> </ul>
	<b>Señales de progreso</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Medios por los que el Estado comunica a la población avances, cambios y/o políticas sociales:               <ul style="list-style-type: none"> <li>a) campañas de difusión del gobierno</li> <li>b) campañas de difusión y acción de organismos de la sociedad civil,</li> <li>c) acciones comunales</li> <li>d) prensa escrita</li> <li>e) prensa radial o televisiva</li> <li>f) otros medio de comunicación</li> <li>g) cartas personalizadas</li> </ul> </li> </ul>	

			d) otros	
<b>CONTEXTO FINANCIERO BÁSICO Y COMPROMISOS PRESUPUESTARIOS</b>	<b>Indicador</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Presupuesto de los organismos de estadísticas y/o áreas estadísticas de cada Ministerio.</li> <li>- Presupuesto destinado a recolección y producción de información en otros ámbitos del Estado.</li> </ul>		
	<b>Señales de progreso</b>			
<b>CAPACIDADES ESTATALES</b>	<b>Indicador</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Existencia de mecanismos (formales o informales) de coordinación para la recolección de información estadística entre las distintas jurisdicciones. Alcances y límites.</li> <li>- Existencia de organismos de control de los institutos estadísticos. Alcance y límites.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Número de acciones e intervenciones de auditorías internas para la verificación de cumplimiento de la producción de información estadística</li> <li>- Número de denuncias recibidas por falta de acceso o disponibilidad de información pública.</li> </ul>	
	<b>Señales de progreso</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Producción por parte del Estado, en alguna de sus dependencias, de estudios o investigaciones cualitativas. Características, alcance y límites.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Capacitación del personal dedicado a la producción de estadísticas. Características, frecuencia, agentes y organismos comprendidos.</li> </ul>	
<b>Acceso a la Participación</b>				
<b>RECEPCIÓN DEL DERECHO</b>	<b>Indicador</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Existencia de una ley o disposiciones administrativas que fije el derecho de participación en los asuntos públicos. Alcances y competencias jurisdiccional, territorial y temática.</li> <li>- Existencia de algunos de los siguientes mecanismos de participación social: <ul style="list-style-type: none"> <li>i) elaboración participada de normas;</li> <li>ii) audiencias públicas.</li> <li>iii) consejos u órganos consultivos de políticas o servicios sociales.</li> <li>iv) consejos económicos y sociales.</li> <li>v) consejos de usuarios y consumidores.</li> </ul> </li> <li>- Existencia de medidas legislativas o de otra índole que favorecen la organización de los usuarios y beneficiarios de servicios y políticas sociales.</li> <li>-Existencia de medidas legislativas o de otra índole que favorecen la formación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Respecto de las políticas, programas o servicios informados indique si se implementaron procesos de consulta y participación social. Alcance de esos procesos.</li> <li>- Existencia de jurisprudencia relevante que reconozca los derechos de participación y consulta de pueblos indígenas.</li> <li>- Existencia de jurisprudencia relevante sobre derecho de participación y consulta en materia ambiental y de usuarios y consumidores.</li> </ul>	
	<b>Señales de progreso</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Evaluaciones sobre nivel de participación social en las políticas y servicios sociales informados.</li> </ul>	
<b>CONTEXTO FINANCIERO</b>	<b>Indicador</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Existencia de un proceso de elaboración participativa del presupuesto directa o indirectamente destinado al</li> </ul>		

<b>BÁSICO Y COMPROMISOS PRESUPUESTARIOS</b>		<p>área social.</p> <p>- Existen mecanismos para que las ongs y ciudadanos puedan participar del proceso de elaboración, aprobación e implementación del presupuesto destinado al área social</p>		
	<b>Señales de progreso</b>			
<b>CAPACIDADES ESTATALES</b>	<b>Indicador</b>	<p>- Existencia de agencias públicas que promuevan políticas de participación ciudadana en especial en las políticas y servicios sociales.</p>	<p>- Alcance y cobertura de los programas y estrategias de promoción de la participación ciudadana.</p>	
	<b>Señales de progreso</b>			

## V. DERECHOS PROTEGIDOS. LINEAMIENTOS PARA SU MONITOREO

80. La CIDH sugiere algunos lineamientos para la evaluación del proceso de implementación del derecho a la seguridad social y el derecho a la salud (artículos 9 y 10 del Protocolo). La selección de estos derechos obedece a la experiencia recogida por la CIDH en su sistema de casos sobre estos derechos sociales y los desarrollos de estándares en el sistema de Naciones Unidas. Los indicadores ofrecidos en esta sección pueden ser considerados para la elaboración de los indicadores de progreso que correspondan a los demás derechos del Protocolo<sup>55</sup>.

### A. Derecho a la Seguridad Social

81. En materia de seguridad social, el artículo 9 del Protocolo señala que “*Toda persona tiene derecho a la seguridad social que la proteja contra las consecuencias de la vejez y de la incapacidad de que la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa. En caso de muerte del beneficiario, las prestaciones de seguridad social serán aplicadas a sus dependientes. Cuando se trate de personas que se encuentran trabajando, el derecho a la seguridad social cubrirá al menos la atención médica y el subsidio o jubilación en casos de accidentes de trabajo o de enfermedad profesional y, cuando se trate de mujeres, licencia retribuida por maternidad antes y después del parto*”.

82. En primer lugar, el concepto rector en materia de seguridad social es el de contingencia, que refiere a un acontecimiento o hecho futuro que, en caso de producirse, acarrea consecuencias dañosas para el individuo. Es, por lo tanto, un acontecimiento futuro -con un alto grado de probabilidad que se produzca- que lleva a la necesidad de proteger al individuo, o a un grupo de individuos, ante dicha eventualidad.<sup>56</sup>

83. La protección de la seguridad social comienza a actuar, una vez configurada la contingencia, la cual produce como efecto que una persona, o los miembros de su familia, o uno y otros, resulten desfavorablemente afectados, en su nivel de vida, ya sea como consecuencia de un aumento en el consumo, o una disminución o supresión de los ingresos.

84. Las contingencias se clasifican, en la mayoría de las legislaciones de los países de América Latina y el Caribe en tres tipos: i) *contingencias patológicas*: aquellas situaciones que deben protegerse ante la eventualidad de que el individuo contraiga una enfermedad (seguro de salud), accidente o enfermedad del trabajo (pensiones por invalidez o enfermedad); ii) *contingencias socio-económicas*: son aquellos recaudos que se toman ante la eventualidad de la pérdida de ingresos (jubilación o pensión) o la falta de trabajo (seguro de desempleo), o en razón de la “expansión de la familia” como el caso de nacimiento de hijos/as, matrimonio, (asignaciones familiares); iii) *contingencias biológicas*: agrupan a aquellas precauciones que se toman en la vida activa para asegurar la protección de los derechohabientes (pensión para el cónyuge supérstite o hijos menores), en caso de muerte (gastos de sepelio), o una pensión para aquellos no trabajadores/as carentes de recursos (pensiones graciables o no contributivas).

85. Es decir, en todos los casos, lo “protegido” es aquello que, en caso de ausencia, se entiende como privación. Por ello la contingencia está ligada indisolublemente con la carencia -en el concepto más tradicional de la Seguridad Social-, o al estado de necesidad de esta per-

---

<sup>55</sup> En las observaciones remitidas durante el período de consulta a este documento por la Comisión Internacional de Juristas (CIJ) y por el gobierno de Colombia, se sugiere que en cada uno de los derechos seleccionados los indicadores de resultado a elegir deben reflejar como mínimo aquellos componentes de los derechos expresamente previstos en el texto del tratado, y susceptibles de ser traducidos en términos cuantitativos, particularmente -y como mínimo- en indicadores de resultado. A su vez, el objetivo que se persigue es que a partir de todos y cada uno de los indicadores consignados como de las señales de progreso cualitativas, relacionándolos a su vez con los ejes transversales propuestos, de modo de vincular políticas, acciones del Estado o la ausencia de éstas, en relación a los objetivos de cumplimiento del Protocolo y del propio modelo de desarrollo adoptado por cada Estado.

<sup>56</sup> Laura Pautassi “El derecho a la seguridad social. Una aproximación a América Latina”, En: Abramovich, V.; Añón, M.; Courtis, C. (comps.), *Derechos Sociales: instrucciones de uso*. Doctrina Jurídica Contemporánea, México, Fontamara Ediciones, 2003.

sona -en la visión actual. En cualquiera de los casos, debe ligarse a la protección —cobertura— es decir, su superación.

86. Con el desarrollo del derecho a la seguridad social, se fueron diseñando mecanismos para la efectiva percepción del beneficio, quedando comprendidos los trabajadores/as dependientes y en algunos casos su grupo familiar. Para los no asalariados la cobertura resultó reducida a ciertas y determinadas contingencias, aunque en la mayoría de los casos, la protección se presenta como consecuencia de adhesión voluntaria. Es decir, el principio de la universalidad no ha sido suficientemente desarrollado, permaneciendo como requisito indispensable acreditar ciertas circunstancias para acceder a ellas.<sup>57</sup>

87. Estas particularidades se encuentran contempladas en el Protocolo, desde el momento que el mismo incorpora la diferencia de cobertura entre los trabajadores asalariados y quienes no tienen un empleo remunerado. A ello debe adicionarse, que como consecuencia de las reformas producidas en los países de la región durante la década pasada, cada uno de las formas de organización de la seguridad social en cada país han sufrido transformaciones de importancia significativa, especialmente en términos de acceso, cobertura y derechos relacionados.

88. En rigor, los indicadores además de procurar registrar los grados de realización del derecho y las condiciones de acceso al mismo, se proponen captar con mayor detalle las transformaciones acontecidas en los sistemas de responsabilidad, a fin de identificar en cabeza de quien se mantiene la garantía de cobertura de la seguridad social. Esto es, si sigue siendo el Estado el principal garante —y proveedor— si la responsabilidad central se ha trasladado a los particulares, a través de formas de aseguramiento específico y privado. Estos últimos sistemas sólo preservan en las legislaciones domésticas para el Estado un rol de protección o incluso responsabilidades menos claras o aún más atenuadas en algunos marcos legales. Estas circunstancias se consideran relevantes para el trabajo de supervisión de cumplimiento del Protocolo.

---

<sup>57</sup> Sintentizando, los sujetos protegidos serían todos aquellos comprendidos en el campo de aplicación del sistema, o de los regímenes especiales (profesionales, etc.) son potenciales acreedores de las prestaciones establecidas, las cuales se hacen efectivas a partir de producido el evento y siempre y cuando reúnan las condiciones exigidas (edad, enfermedad, etc). Pero para ser beneficiario/a no basta estar comprendido dentro del campo de aplicación de estos regímenes, sino que siempre se requiere cumplir con los requisitos legales para acceder a la condición de beneficiario. Estos requisitos pueden referirse a la objetivación de la contingencia, -determinado grado de invalidez- o cumplir con recaudos legales -estar casado- o bien haberse relacionado con la autoridad administrativa y financiera del régimen que se trate —antigüedad en la afiliación o mínimo de aportes—. Claramente no es un sistema de acceso incondicional a los ciudadanos/as.

DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL		ESTRUCTURALES	PROCESOS	RESULTADOS
<b>RECEPCIÓN DEL DERECHO</b>	<b>Indicador</b>	<p>- Fecha de ratificación por parte del Estado de los siguientes Tratados internacionales que reconocen el derecho a la seguridad social:</p> <p>a) PIDESC. Protocolo de San Salvador  b) CEDAW. Protocolo Facultativo  c) Convenios OIT (35, 36, 38, 39, 40, 48, 67, 70, 71, 102, 118, 128, 131, 156, 157, 167, 165, 168, 183 entre otros)  d) Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967  e) Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954</p> <p>- Reconocimiento en la Constitución Política del Estado del derecho a la seguridad social. Alcance y cobertura.</p> <p>- Legislación específica que contempla el derecho a la seguridad social:</p> <p>a) Código de seguridad social,  b) Capítulos o títulos especiales en el Código de Trabajo;  c) Conjunto de leyes y normativas dispersas,  d) Normas de negociación colectiva  e) Otras normas, Cuáles?</p>	<p>- Forma de organización del sistema de seguridad social por tipo de cobertura: para asalariados y grupo familiar, para los no asalariados y otras situaciones, para desempleados, por sexo, por nacionalidad, condición jurídica (estatuto de refugiado o apátrida) por jurisdicción y condiciones de acceso.</p> <p>- Condiciones y requisitos para el acceso y cobertura a la seguridad social a grupos no formalizados en el mercado de trabajo. Alcance y condiciones.</p> <p>- Evolución de la cobertura de contingencias por tipo y grado de cobertura, población cubierta, condiciones de acceso al derecho.</p> <p>- Programas de cobertura de prestaciones sociales para trabajadores informales. Cobertura, tipo de prestaciones y jurisdicciones comprometidas.</p> <p>- Cobertura específica de contingencias para adultos mayores sin ingresos o sin aportes suficientes. Características, alcance, requisitos de acceso, montos.</p> <p>- Número de informes y acciones específicas que el Estado ha presentado a los órganos de supervisión internacional en relación con el derecho a la seguridad social</p> <p>- Número de contrainformes presentados por la sociedad civil a los a los órganos de supervisión de los tratados en materia de seguridad social.</p>	<p>- Brechas en la jubilación (pensión) por grupo de edad</p> <p>- Brechas de aportantes efectivos por sexo y edad</p>
	<b>Señales de progreso</b>	<p>- Número de organizaciones de la sociedad civil registradas que participan en la promoción y la protección del derecho a la seguridad social</p> <p>- Reconocimiento de sistemas de salud indígena</p>	<p>- 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.</p>	
<b>CAPACIDADES ESTATALES</b>	<b>Indicador</b>	<p>- Naturaleza jurídica de los organismos que gestionan la seguridad social:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• públicos</li> <li>• privados</li> </ul>	<p>- Porcentaje de la población con acceso a la cobertura de contingencias sociales.</p> <p>- Número de afiliados a planes de seguro social en</p>	<p>- Porcentaje de población no cubierta en materia de seguridad social, por edad, por nacionalidad, condición jurídica (estatuto de refugiado o</p>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>• mixtos</li> <li>• sindicales</li> <li>• Otros. De qué tipo.</li> </ul> <p>- Tipo de prestaciones que brindan y población cubierta</p>	<p>calidad de cotizantes o beneficiarios, por edad, sexo, por nacionalidad, condición jurídica (estatuto de refugiado o apátrida) y categoría ocupacional.</p> <p>- Número de trabajadores cubiertos ante accidentes de trabajo por sexo, edad, por nacionalidad, condición jurídica (estatuto de refugiado o apátrida) categoría ocupacional y rama de actividad.</p> <p>- Evolución de los accidentes de trabajo por tipo de cobertura, edad, sexo, por nacionalidad, condición jurídica (estatuto de refugiado o apátrida) y rama de actividad.</p> <p>- Cantidad de pensiones por invalidez otorgadas en el último año por sexo, por nacionalidad, condición jurídica (estatuto de refugiado o apátrida) y lugar de residencia.</p>	<p>apátrida) condición de actividad, etnia.</p> <p>-Brecha entre cobertura previsional pública y privada</p>
	<b>Señales de progreso</b>	- Existencia de políticas públicas de inclusión de los no afiliados al sistema de seguridad social.	- Existencia de mecanismos institucionales que promueven la inclusión de grupos sin cobertura en seguridad social.	
<b>CONTEXTO FINANCIERO BÁSICO Y COMPROMISOS PRESUPUESTARIO</b>	<b>Indicador</b>	<p>- Formas de financiamiento del Sistema de seguridad social:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Porcentaje de aportes (cotizaciones) a cargo de los empleadores y porcentaje a cargo de los trabajadores/as formales.</li> <li>• Porcentaje de financiamiento del Estado.</li> </ul> <p>- Relación entre los aportes (cotizaciones) y el salario mínimo.</p> <p>- Porcentaje de la administración del sistema otorgado a empresas privadas. Descripción.</p> <p>- Existencia de Fondos de Solidaridad. Descripción.</p> <p>- Utilización de fondos extrapresupuestarios para financiar el sistema o su déficit. Consigne si proviene de créditos de organismos internacionales; endeudamiento, reservas, otros, cuáles.</p>	<p>- Porcentajes de Gasto Público Social asignado a seguridad social por zonas geográficas en un país (urbano/rural) y por regiones o provincias.</p> <p>- 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.</p> <p>- Existencia de una base de actualización de las prestaciones en seguridad social. Sobre que parámetros.</p> <p>- Existencia de mecanismos para considerar la brecha salarial entre varones y mujeres a los efectos provisionales. Descripción.</p> <p>- Existencia de mecanismos para compensar la disparidad de ingresos y de prestaciones entre diversas zonas o regiones geográficas de un país. Describirlos.</p>	<p>- Brecha salarial entre varones y mujeres y su efecto sobre el sistema de seguridad social.</p> <p>- Tipo de enfermedades inculpables por sexo, tipo de actividad y edad.</p>
	<b>Señales de progreso</b>	-Existencia estimaciones del costo fiscal de las reformas provisionales. Descripción		
<b>ACCESO A INFORMACIÓN</b>	<b>Indicador</b>	- Existencia de instancias judiciales para radicar	- Número de denuncias relativas al derecho a la	

<b>Y PARTICIPACIÓN</b>		<p>denuncias en materia de incumplimiento de obligaciones vinculadas al derecho a la seguridad social. Ámbito jurisdiccional y competencias.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Existencia de órganos estatales de supervisión y funcionamiento de los sistemas privados de prestaciones en seguridad social. Descripción, funciones y competencias.</li> <li>- Existencia de instancias de denuncias para afiliados a los sistemas de capitalización individual. Descripción, competencias y funciones.</li> </ul>	<p>seguridad social recibidas, investigadas y resueltas por la institución nacional de derechos humanos u otros mecanismos administrativos.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Competencias y facultades de fiscalización del estado sobre el manejo de fondos de capitalización individual por entidades privadas. Alcances y límites.</li> <li>-Número de decisiones judiciales que otorgan cobertura de contingencias en seguridad social.</li> <li>- Número de denuncias que han hecho lugar a cobertura de seguridad social para los trabajadores informales.</li> <li>-Número de acciones judiciales presentadas y resueltas por denegatoria de una pensión no contributiva.</li> </ul>	
	<b>Señales de progreso</b>			

## B. Derecho a la salud

89. El artículo 10 del Protocolo de San Salvador expresa en relación con este derecho que: *“Toda persona tiene derecho a la salud, entendida como el disfrute del más alto nivel de bienestar físico, mental y social. Con el fin de hacer efectivo el derecho a la salud los Estados partes se comprometen a reconocer la salud como un bien público y particularmente a adoptar las siguientes medidas para garantizar este derecho: a) La atención primaria de la salud, entendiendo como tal la asistencia sanitaria esencial puesta al alcance de todos los individuos y familiares de la comunidad; b) La extensión de los beneficios de los servicios de salud a todos los individuos sujetos a la jurisdicción del Estado; c) La total inmunización contra las principales enfermedades infecciosas; d) La prevención y el tratamiento de las enfermedades endémicas, profesionales y de otra índole; e) La educación de la población sobre la prevención y tratamiento de los problemas de salud, y f) La satisfacción de las necesidades de salud de los grupos de más alto riesgo y que por sus condiciones de pobreza sean más vulnerables”.*

90. El Protocolo hace referencia a la satisfacción del derecho en un contexto de desarrollo de un sistema de salud, que por básico que sea, debe garantizar el acceso al sistema de Atención Primaria en Salud (APS) y el desarrollo progresivo de un sistema con cobertura para toda la población del país. A su vez, otorga especial atención a la atención de grupos vulnerables o en situación de pobreza.

91. El derecho a la salud cuenta con mayor cantidad de instrumentos de medición, especialmente cuantitativos, al mismo tiempo que al mismo tiempo que a ese derecho se refieren tres de los ODM (sobre mortalidad infantil, mortalidad materna y VIH/SIDA, paludismo y otras enfermedades) y para el cual existe información en la mayoría de los países de la región. En estos casos, queda a voluntad del Estado informante, la posibilidad de conjugar los avances en términos de los ODM con los indicadores aquí sugeridos<sup>58</sup>.

92. En función de dicho desarrollo, a los efectos de monitorear el proceso de implementación en términos del alcance del contenido del Protocolo se incluyen a continuación los principales indicadores (estructurales, de proceso y de resultados) como también las señales de progreso cualitativas. Una vez más, cabe señalar que deben considerarse como indicativos en un proceso mayor de incorporación de nuevas indicadores y señales más precisas.

93. Asimismo se han incorporado en el cuadro indicadores sobre los temas transversales, de modo de que se logre visualizar la importancia de los mismos y la posibilidad de combinar cuadros autónomos para el conjunto de derechos del Protocolo, como los que se exponen en la primera parte de este documento, con la desagregación de la información respectiva a los temas transversales en los cuadros de indicadores de derechos específicos.

---

<sup>58</sup> En la respuesta a la consulta sobre el presente documento, la OPS manifestó que además de los ODM como instrumento de medición, deberían incluirse todas las resoluciones que en materia del derecho a la salud y en especial la atención primaria en salud y protección de grupos vulnerables son discutidas y aprobadas por los Estados Miembros de la OEA en el Consejo Directivo y/o Conferencia Sanitaria Panamericana de la OPS en el contexto de la Constitución de la OMS. Señala al efecto, que es crucial ofrecer a los Estados, la sociedad civil y las agencias especializadas interamericanas la posibilidad de medir el derecho a la salud de acuerdo a los lineamientos que surgen de la OPS/OMS como agencia interamericana que tiene a su cargo la salud pública en el hemisferio y que consta de numerosas oficinas encargadas de monitorear el cumplimiento de los Estados con medidas necesarias para proteger el derecho a la salud física y mental de los grupos más vulnerables.

DERECHO A LA SALUD		ESTRUCTURALES	PROCESOS	RESULTADOS
RECEPCIÓN DEL DERECHO	Indicador	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ratificación del Estado de los siguientes Tratados internacionales que reconocen el derecho a la salud. Consignar fecha:               <ul style="list-style-type: none"> <li>a) PIDESC. Protocolo de San Salvador</li> <li>b) CEDAW. Protocolo Facultativo</li> <li>c) CDN</li> <li>d) CIEDR</li> </ul> </li> <li>- Reconocimiento en la Constitución Política del Estado el derecho a la salud. Alcance.</li> <li>- Para los Estados Federales: reconocimiento y garantías del derecho a la salud en las constituciones provinciales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Formas y normativa de organización del sistema de salud (público, privado, seguros de salud). Describa y especifique.</li> <li>- Número de informes y acciones específicas que el Estado ha presentado a los órganos de supervisión internacional en relación con el derecho a la salud</li> <li>- Número de contrainformes presentados por la sociedad civil a los órganos de supervisión de los tratados.</li> <li>- Existencia de programas que otorgan prioridad a sectores vulnerables para servicios de salud. Alcance, cobertura poblacional y territorial, financiamiento.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Porcentaje estimado de nacimientos, defunciones y matrimonios inscritos mediante un sistema de registro civil.</li> <li>- Esperanza de vida por zonas geográficas de un país.</li> <li>- Tasa de mortalidad por sexo y por grupo de edad.</li> <li>- Tasa de mortalidad por sexo debido a accidentes, homicidios o suicidios.</li> <li>- Porcentaje de la población con acceso a agua potable.</li> <li>- Porcentaje de personas con acceso a servicios de saneamiento básico.</li> <li>- Cantidad de partos atendidos por profesionales.</li> <li>- Porcentaje de mujeres en edad reproductiva con anemia.</li> </ul>
	Señales de progreso	<ul style="list-style-type: none"> <li>- El sistema de salud responde a criterios de universalidad o de focalización. Justifique.</li> <li>- Existencia de instancias o acuerdos a nivel país en relación a la organización y funcionamiento del sistema de salud. Describir</li> <li>- Número de organizaciones de la sociedad civil registradas que participan en la promoción y la protección del derecho a la salud. Alcance y cobertura territorial y poblacional.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Existencia de estudios de satisfacción de los usuarios y de las usuarias sobre la cantidad y calidad de los servicios de salud. Principales resultados</li> </ul>	
CAPACIDADES ESTATALES	Indicador	<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> <li>- Cantidad de Médicos/as por habitantes.</li> <li>- Cantidad de enfermeras/os por habitante.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Los servicios de salud se encuentran funcionando con cobertura universal o sólo 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> </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> <li>- Proporción de médicos para la población en</li> </ul>

			<ul style="list-style-type: none"> <li>- Porcentaje de servicios de salud públicos subcontratados a compañías privadas o a ONG's.</li> <li>- Densidad del personal profesional y auxiliar por cantidad de camas de hospital.</li> </ul>	<p>áreas rurales comparadas con las urbanas.</p> <p>-Egresos hospitalarios según causas por sexo y edad.</p>
	<b>Señales de progreso</b>	<p>-Gestión de asistencia técnica y financiera internacional en el área de salud. Mencione montos, finalidades y organismos solicitantes.</p> <p>- Existencia de estudios de percepción acerca de la accesibilidad al sistema de salud.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Desde el Estado, se han diseñado mecanismos institucionales que promueven la participación de la población en la toma de decisiones en el sector público de salud. Describir</li> <li>- Se garantiza a toda la población el acceso adecuado a la atención de salud en condiciones adecuadas de oportunidad, calidad y dignidad independientemente de su capacidad de pago. Justificar</li> </ul>	
<b>CONTEXTO FINANCIERO BÁSICO Y COMPROMISOS PRESUPUESTARIOS</b>	<b>Indicadores</b>	<p>- El sector salud se financia:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• únicamente con recursos presupuestarios. Consigne porcentaje del Gasto Público Social destinado a salud</li> <li>• Con recursos extrapresupuestarios. Fuente de financiamiento, montos, períodos.</li> </ul> <p>- Existen incentivos, deducción de impuestos (incentivos fiscales) y subsidios para el sector privado de la salud. Monto, alcance y requisitos de acceso-</p> <p>- Existencia de incentivos estatales a la industria farmacéutica privada. Cantidad, monto, requisitos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gasto Público per cápita en atención a la salud.</li> <li>-Distribución del Gasto Público Social en salud por zonas geográficas en un país /urbano/rural y por regiones o provincias.</li> <li>- Porcentaje de recursos destinados a la capacitación de recursos humanos en salud.</li> </ul>	- Porcentaje promedio de ingresos del hogar gastados en salud
	<b>Señales de progreso</b>			
<b>IGUALDAD</b>	<b>Indicadores</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Regulación del aborto. Casos, alcance, prohibiciones.</li> <li>- Existencia de una ley o política nacional para los discapacitados físicos y mentales. Alcance y cobertura.</li> <li>- Reconocimiento de los derechos sexuales y reproductivos. Consignar los instrumentos jurídico-normativo y su alcance.</li> <li>- Existencia y disponibilidad de servicios de salud mental por distribución territorial.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Estimaciones de abortos inducidos, por edad, lugar de residencia (urbano o rural) y condiciones socioeconómicas de la mujer embarazada.</li> <li>- Porcentaje de la población que utiliza sistemas indígenas o alternativos de atención de la salud.</li> <li>- Existencia e implementación de programas de salud sexual y reproductiva. Alcances y cobertura.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tasa de mortalidad materna</li> <li>- Distribución de la mortalidad materna según causas por grupos de edad</li> <li>- Porcentaje de discapacitados físicos o mentales que tienen acceso a servicios de instituciones públicas o sociales</li> <li>- Tratamiento en servicios comunitarios de situaciones de discapacidad</li> </ul>

			<ul style="list-style-type: none"> <li>- Porcentaje de niños y niñas cubiertos por programas nutricionales.</li> <li>- porcentaje de niños y niñas que reciben asistencia en salud perinatal y hasta los cinco años.</li> <li>-Atención de parto por personal calificado</li> <li>-porcentaje de mujeres embarazadas con test de HIV/SIDA.</li> <li>- porcentaje de niños nacidos de madres HIV positivas que contrajeron el virus HIV/SIDA en los dos primeros años de vida. (casos notificados de SIDA por transmisión vertical)</li> <li>- porcentaje de mujeres embarazadas que reciben asistencia en salud prenatal.</li> <li>- Indicadores de lactancia materna exclusiva hasta el cuarto mes y hasta el sexto mes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tasa de mortalidad perinatal</li> <li>- Porcentaje de niños menores de 5 años con un peso inferior al normal</li> <li>- Porcentaje de niños nacidos con peso inferior a 2.5 Kg.</li> <li>- Tasa de atención por violencia intrafamiliar</li> <li>- Composición por sexo de los casos notificados de SIDA y diagnósticos VIH</li> <li>- Estimaciones sobre casos de abortos ilegales, por edad, lugar de residencia (urbano o rural) y condiciones socioeconómicas de la mujer embarazada u otros datos disponibles.</li> </ul>
	<b>Señales de progreso</b>	- Existencia de encuestas de percepción de la población acerca de la relación entre fecundidad, mortalidad infantil y mortalidad materna. Principales resultados	- Existencia de estudios de percepción de la población en relación con enfermedades de transmisión sexual (HIV-SIDA, entre otras). Principales resultados.	
<b>ACCESO A INFORMACIÓN PÚBLICA Y PARTICIPACIÓN</b>	<b>Indicador</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Existencia de un sistema estadístico en materia de salud. Cobertura territorial y temática, jurisdiccional y poblacional.</li> <li>- Existencia de encuestas que midan los factores de riesgo. Alcance y límites.</li> <li>- Protección por parte de la legislación del estado la confidencialidad de la información personal de salud. Alcance y límites.</li> <li>- Requiere la legislación el consentimiento de la persona para aceptar o rechazar un tratamiento.</li> </ul> <p>Descripción</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Porcentaje de niños/as y jóvenes que reciben educación sobre cuestiones de salud</li> <li>- Porcentaje de efectores de salud con protocolos de confidencialidad de la información sobre su salud</li> <li>- Difusión por parte del Estado de información sobre políticas de salud sexual y reproductiva. Alcance y cobertura.</li> <li>- Asesoramiento a mujeres embarazadas sobre formas de transmisión madre-hijo de HIV/SIDA.</li> <li>-Disponibilidad de información y programas de difusión sobre los efectos del consumo de alcohol, tabaco y otras drogas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Porcentaje de niños nacidos con malformaciones fetales por consumo de alcohol y otro tipo de drogas.</li> </ul>

			-Existencia de servicios de traducción en los efectores de salud a otros idiomas hablados en el país. Alcance y cobertura territorial y étnica.	
	<b>Señales de progreso</b>	- Existencia de estudios que indaguen acerca de la necesidad de cuidado de la salud. Descripción y principales resultados.  -Existen campañas de difusión al respecto. Alcances.	De los siguientes medios seleccione aquellos que difunden información a las personas de sus derechos en relación con la atención a la salud: a) campañas de difusión del gobierno b) campañas de difusión y acción de organismos de la sociedad civil, c) acciones comunales d) prensa escrita e) prensa radial o televisiva f) otros medio de comunicación g) cartas personalizadas h) otros	
<b>ACCESO A LA JUSTICIA</b>	<b>Indicadores</b>	- Existencia de instancias prejudiciales para radicar denuncias en materia de incumplimiento de obligaciones vinculadas al derecho a la salud. Jurisdicción, alcance y competencias. - Competencias de los Ministerios Sectoriales para recibir denuncias o quejas de los usuarios del sistema de salud. Alcance y facultades.	-Número de decisiones judiciales que ha hecho lugar a garantías en salud en general y en casos específicos (salud sexual y reproductiva, personas con HIV-SIDA; entre otras). Número de denuncias relativas al derecho a la salud recibidas, investigadas y resueltas por la instituciones nacionales de derechos humanos competentes en el país.	
	<b>Señales de progreso</b>			

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

94. La propuesta de una metodología de monitoreo de los derechos y obligaciones contenidas en el Protocolo como la que se ha efectuado, tiene implicaciones en los procedimientos de elaboración y evaluación de los informes de países. Por ello, la Comisión Interamericana sugiere un conjunto de criterios que estima podrían contribuir a impulsar un procedimiento sencillo y eficaz al respecto, y que pueda además constituirse en un sistema de evaluación orientador para los Estados.

95. Algunas de estas propuestas van dirigidas a contribuir a la futura actuación del Grupo de Trabajo para la implementación del sistema de informes, cuya composición y funcionamiento fuera definido por la Asamblea de la OEA el 5 de junio de 2007 (AG/RES. 2262).

96. Para tal fin, la Comisión expone inicialmente algunos aspectos generales sobre el procedimiento de presentación de Informes ante el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas. Esta presentación busca resaltar algunas lecciones de este procedimiento que pueden ser útiles para el diseño que se llegue a implementar en el contexto interamericano. En particular, se busca resaltar las posibles diferencias entre uno y otro procedimiento y propender a que en los sistemas de supervisión se evite la duplicación innecesaria de esfuerzos. Seguidamente la Comisión Interamericana ofrece algunos criterios respecto al procedimiento participativo en la elaboración de los informes y sobre la metodología de evaluación.

### A. Reflexiones a tener en cuenta de la experiencia del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales del Sistema de Naciones Unidas

97. Según los artículos 16 y 17 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, los Estados partes se comprometen a presentar informes sobre las medidas que hayan adoptado, y los progresos realizados, con el fin de asegurar el respeto a los derechos reconocidos en el mismo. Estos informes son examinados inicialmente por un Grupo de Trabajo Presesional (anterior al periodo de sesiones del Comité), integrado por cinco personas<sup>59</sup> que se reúne por una semana, antes de que el Comité en pleno examine el informe. El propósito principal de este grupo es identificar las cuestiones que constituirán el principal foco de diálogo con los delegados de los Estados. El grupo prepara preguntas que luego se remiten al Estado informante, para que responda por escrito antes de comparecer ante el Comité o durante la audiencia pública<sup>60</sup>. Las delegaciones de los Estados se presentan ante el Comité, sustentan el informe y absuelven inquietudes. Luego se concede un plazo para que la delegación responda preguntas formuladas o facilite información adicional<sup>61</sup>. Finalmente el Comité concluye su examen y publica unas "observaciones finales" sobre el informe.

98. En cuanto a la presentación de los informes, el Comité utiliza tres reuniones (de tres horas cada una) para las audiencias públicas donde se examinan los informes. Finalmente, dispone de una sesión privada donde se adoptan las observaciones finales.

99. En sus sesiones de 2000, el Comité decidió que, como regla general, el Estado Parte deberá presentar el siguiente Informe periódico cinco años después del examen de su informe anterior ante el Comité, pero que éste podría reducir el plazo basándose en los criterios siguientes y teniendo en cuenta circunstancias pertinentes: i) la puntualidad del Estado Parte de presentar sus informes; ii) la calidad de toda la información presentada por el Estado Parte;

---

<sup>59</sup> Estas personas son nominadas por el Presidente del Comité, teniendo en cuenta la conveniencia de una distribución geográfica equilibrada y otros factores relevantes, como la experticia de los miembros del Comité en algunos campos.

<sup>60</sup> La lista de cuestiones contiene preguntas dirigidas por escrito al Estado Parte que se formulan a partir de los documentos presentados por éste. Dicha lista se elabora unos 6 a 12 meses antes de que el Comité examine el informe del Estado Parte.

<sup>61</sup> En orden a contar con toda la información necesaria para evaluar los informes, el Comité permite que organizaciones no gubernamentales presenten información en cualquier momento durante el proceso de análisis, incluso la posibilidad de presentar informes alternativos (llamados comúnmente *informes sombra*).

iii) la calidad del diálogo constructivo entre el Comité y el Estado Parte; iv) la adecuación de la respuesta del Estado Parte a las observaciones finales del Comité y v) la aplicación efectiva del Pacto en el Estado Parte.

100. En los casos en que el Comité considera que no puede obtener la información que necesita, de conformidad con el artículo 23 del Pacto y con los procedimientos relativos a las medidas de seguimiento, puede pedir que el Estado Parte acepte una misión integrada por uno o dos miembros del Comité. Debe existir visto bueno tanto del ECOSOC como del Estado Parte. En estas misiones se recaba información para fortalecer el seguimiento de las recomendaciones e impulsar la asistencia técnica del Comité en temáticas específicas.

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

101. Dado que la verificación del cumplimiento de las obligaciones frente a derechos sociales constituye una tarea de especial complejidad, desde su primer período de sesiones de 1987 el Comité DESC ha utilizado información proveniente de fuentes oficiales de la ONU, organizaciones especializadas y organizaciones no gubernamentales. La Resolución 1296 (XLIV) impulsó la participación de las organizaciones no gubernamentales en las labores del Comité. De otra parte, en 1993 el Comité aprobó un documento titulado "Participación de organizaciones no gubernamentales en las actividades del Comité de derechos Económicos, Sociales y Culturales"<sup>62</sup>. Si bien en un comienzo algunos estados manifestaron su rechazo a la utilización de información proveniente de las organizaciones no gubernamentales, el Comité DESC ha defendido vigorosamente el papel de la información suministrada, más aún cuando le permite contrastar información inicial suministrada por el Estado. Este proceso ha conducido a diversas formas de participación de la sociedad civil en las actividades del Comité, particularmente a través de informes alternativos, paralelos o contrainformes.

102. La presentación de un informe paralelo o alternativo al estatal se hace posible a través de una coordinación entre el Comité y las ONG. Esta participación se puede dar i) durante el examen de los informes de los Estados Parte, en el que pueden estar sin voz; ii) los días de debate general en sesión pública, en los que tienen la oportunidad de una intervención oral y iii) en la redacción de las observaciones generales finales. También ha sido práctica del Comité permitir la participación de organizaciones sociales en la presesión en la que el Grupo de Trabajo define las preguntas que el Comité le cursará al Estado informante. Cabe anotar que algunos estados contemplan procedimientos específicos para la participación de la sociedad civil en la producción de sus respectivos informes al Comité.

103. Asimismo, la participación de la sociedad civil en la presentación de informes alternativos ante los órganos de vigilancia de los tratados constituye una práctica que ya merece el más amplio respeto como mecanismo de control ciudadano respecto a la actividad estatal examinada al cumplimiento de las obligaciones internacionales.

104. En el marco del Sistema Interamericano, el Consejo Permanente emitió una resolución que contiene una serie de directrices sobre participación de la sociedad civil en las actividades de la OEA<sup>63</sup>, lo cual ha impulsado la inscripción, movilización y participación de organizaciones no gubernamentales que adelantan trabajo en torno a diversas temáticas. En todo caso, se trata del reconocimiento de la necesaria participación de la sociedad civil como referente de legitimidad para las actividades de la organización.

105. La CIDH considera que en el procedimiento de informes del Protocolo resultará de gran utilidad asegurar instancias adecuadas de participación de la sociedad civil en las diversas etapas. Es posible que muchos Estados logren asegurar esa participación en sus propios procesos internos de elaboración de informes al Grupo de Trabajo. En ese sentido, la CIDH entiende que la información relevada para el informe del Protocolo será en general información pública o de interés público y que no debieran existir obstáculos para limitar los espacios de discusión y participación con diferentes actores sociales representativos de los diversos secto-

---

<sup>62</sup> UN Doc. E/C.12/1993/WP.14 del 12 de mayo de 1993. Ver así mismo, "Participación de la Sociedad Civil en las actividades del Comité DESC de la ONU", 7 de julio de 2000 (E/C.12/2000/6).

<sup>63</sup> CP/RES.759 (1217/99)

res involucrados en las problemáticas mencionadas en el informe. La participación en la elaboración de los informes y en los procesos de evaluación por el Grupo de Trabajo permitirá garantizar mayor transparencia y legitimidad al procedimiento, ampliar las fuentes de información pudiendo contrastar la información estadística y fáctica que brinden los diferentes estados, y dotar por último de mayor efectividad a las actividades de seguimiento de las observaciones que realice el Grupo de Trabajo. El proceso de diálogo social y político que puede desencadenar el procedimiento de supervisión del Protocolo, será sin duda un producto apreciable en sí mismo, como estrategia de garantía de los derechos sociales en los Estados parte.

106. A su vez, el principio de participación exige que todos los procedimientos correspondientes al sistema de informes se guíen por el principio de amplia publicidad. Como fuera dicho, más allá de que pueda existir alguna información confidencial, el tipo de información que se requiere en el modelo de indicadores y en general en la rendición de cuentas sobre la situación de los derechos sociales del Protocolo, corresponde a información pública o de interés público, que los Estados deben aportar y publicitar ampliamente. En consecuencia, la CIDH considera que la presentación de los informes ante el Grupo de Trabajo debería desarrollarse en espacios lo más participativos y públicos posible.

### **C. Fases de monitoreo**

107. Al interior del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se ha dado una discusión sobre la forma más idónea de presentar los informes en relación con agrupamientos o el conjunto total de derechos salvaguardados en el Pacto. Mientras que en una primera época se impulsó la presentación de informes respecto a agrupamientos, se optó posteriormente por documentos que analicen la globalidad de derechos protegidos.

108. La Resolución de la Asamblea General que consagra las Normas para la Presentación de los Informes no se inclina por una metodología en particular. Tan solo alude a posibles agrupamientos de los derechos protegidos según afinidades temáticas e indica la necesidad de cruzar información con la que corresponda a los sujetos de especial protección pertinentes. Sin embargo, no existe una directriz respecto a la metodología de presentación de los informes según agrupamientos.

109. La Comisión Interamericana considera que el proceso de implementación del sistema de informes debe impulsarse con el mayor vigor posible pero obedeciendo a mínimos requisitos de razonabilidad según la estructura institucional con la que actualmente cuenta la OEA para implementar la supervisión. En consecuencia, la Comisión Interamericana propone que el sistema de informes se desarrolle por fases que respondan a agrupamientos de derechos afines y opciones temáticas estratégicas según las necesidades y prioridades de la región.

110. Debe tenerse en cuenta que los procedimientos para la evaluación de los informes son relativamente cortos (sesenta días), de tal forma que el Grupo de Trabajo no va a contar con suficiente tiempo para analizar un nivel de información excesivamente amplio. Por ello, la Comisión Interamericana considera que impulsar informes sobre todos los derechos del Protocolo podría conducir a recomendaciones demasiado genéricas que no logren profundizar en las temáticas de incumplimiento. Las diversas propuestas de agrupamientos y procedimiento buscan que la rendición de cuentas sea la más idónea y efectiva posible.

111. Como ya ha sido anotado, la CIDH considera que es posible un punto de partida a partir de la presentación de informes sobre ejes transversales comunes a todos los derechos y de la forma como fueron desarrollados en el presente documento. La dificultad de presentar informes exhaustivos en relación con todos los componentes de todos los derechos consagrados en el Protocolo, justifican la pertinencia de un enfoque que inicialmente permita información sobre la situación de partida en los ámbitos que mejor impulsan la exigibilidad judicial y política de los derechos sociales a nivel interno.

112. Acompañando a los indicadores sobre ejes transversales, en una fase posterior, debe construirse en forma participativa y deliberativa, un conjunto de indicadores sobre los demás derechos sociales del Protocolo.

113. Finalmente, uno de los aspectos imprescindibles en esta primera fase lo constituye la determinación de objetivos y metas prioritarias por parte de cada Estado. Ya ha sido resaltada la necesidad de que en este proceso se incluya formalmente la participación de la sociedad civil. Además, la fijación de estas metas debe involucrar la precisión de una estrategia o plan de realización de esas metas y un cronograma detallado que permita la supervisión del cumplimiento de los objetivos propuestos. Las metas y objetivos deben responder al grado de desarrollo de cada Estado y a los recursos disponibles, y elaborarse considerando especialmente el alcance y los contenidos de cada derecho del Protocolo, tal como resulta definido por la jurisprudencia del sistema interamericano, por la aplicación analógica de los comentarios generales y observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, y la jurisprudencia relevante de los propios tribunales nacionales.

#### **D. Definición de los indicadores en función de problemas locales, determinación de prioridades y necesidades regionales**

114. Un sistema de indicadores para el análisis de la realización de derechos resulta de una complejidad técnica importante. Para reducir este problema una de las estrategias más útiles consiste en adaptar o ajustar el modelo general de indicadores de progreso, en función de problemas locales y/o regionales que van a ser examinados en cada período. Ello exige previo a la presentación de los informes, que el Grupo de Trabajo encargado de la aplicación del sistema pueda elaborar un diagnóstico o panorama preliminar sobre los problemas de cada país examinado, en base a información relevante de los órganos especializados, de las oficinas públicas del propio Estado y de la consulta con la sociedad civil. Para ello, también puede resultar relevante la consulta con la propia Comisión Interamericana de Derechos Humanos. La CIDH entiende que sería conveniente que más allá de contar con un modelo general de indicadores de progreso, el Grupo de Trabajo pudiera precisar la información que estima relevante, agregando o quitando según el caso algunos de esos indicadores, para facilitar la tarea del Estado de elaborar sus informes con mayor precisión y utilidad. En tal sentido se recomienda una suerte de actividad preparatoria similar a la que ejecuta el Grupo de Sesión del Comité de ONU.

#### **E. Sobre la presentación de los Informes ante el Grupo de Trabajo y la evaluación de los informes. Necesidad de un Grupo de Trabajo tripartito**

115. Debe tenerse en cuenta que algunos de los procedimientos ante el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales adolecen de ciertas restricciones por las dificultades que enfrenta este organismo para adelantar la revisión de un número bastante alto de países (más de cien). Dado que el ámbito interamericano incluye una menor cantidad de países, ello permitiría explorar metodologías creativas en relación con la evaluación de los informes. A continuación se sugieren algunos criterios sobre la presentación, evaluación y supervisión del cumplimiento de las recomendaciones.

116. En cuanto a la *evaluación* de los informes, podría ser conveniente que el Grupo de Trabajo cuente con la posibilidad de efectuar visitas en un país si lo estima necesario, en orden a garantizar el contacto directo con agencias estatales y la mayor participación de la sociedad civil correspondiente. Esta iniciativa se entiende en el marco del carácter constructivo del sistema de informes, que busca orientar al Estado en el cumplimiento adecuado del Protocolo.

117. La *evaluación* debe caracterizarse por el principio de la mayor difusión posible y no puede guiarse por la lógica de la confidencialidad. De otra parte, en la evaluación debe tenerse en cuenta la información suministrada por las organizaciones no gubernamentales en relación con los informes presentados por el Estado (informes alternativos o complementarios).

118. La supervisión del cumplimiento de las recomendaciones debe ser una tarea debidamente regulada a nivel general por el Grupo de Trabajo y mediante plazos concretos a nivel interno. Debe tenerse en cuenta que el principio de devolución no implica que la presentación de los informes se restrinja a un diálogo entre los Estados y el Grupo de Trabajo sin que exista ningún tipo de coercibilidad o constreñimiento. En efecto, procedimientos en este sentido fueron abandonados en la práctica del Sistema Universal y dieron paso al surgimiento del

Comité DESC y a la necesidad de adoptar observaciones finales cuyas recomendaciones sirvieran de marco para la presentación de los siguientes informes.

119. Los miembros del Grupo de Trabajo, así como sus procedimientos, deben garantizar los principios de autonomía, independencia e imparcialidad, especialmente frente a los gobiernos.

**CEAMEG**

**Centro de Estudios para el Adelanto de  
las Mujeres y la Equidad de Género**

**H. Congreso de la Unión  
Cámara de Diputados. LX Legislatura**

Agradeceremos sus comentarios  
al correo electrónico:

**[ceameg@congreso.gob.mx](mailto:ceameg@congreso.gob.mx)**

Av. Congreso de la Unión No.66, Edif. D. 1er. piso Col. El Parque.  
Delegación Venustiano Carranza. C. P.15969, México, D. F

Tel. 5036 0000 ext. 59234