

DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DE LA METODOLOGÍA DE INDICADORES DE PROGRESO DE DERECHOS HUMANOS

Mónica Pinto^{*}

1.- Derechos humanos: una noción indivisible.

La noción de derechos humanos es un invento del siglo XX, como acertadamente apuntara Carlos Santiago Nino. Trátase de la consagración normativa de la decisión política de revertir el estado del derecho que disponía que un estado mantenía absoluta discrecionalidad respecto del trato que otorgara a las personas bajo su jurisdicción cuando éstas eran sus nacionales o apátridas.

La noción que surge de tal decisión es la de derechos humanos. Ella se construye sobre una antigua conquista nacional pero no universal, las libertades públicas del constitucionalismo clásico o liberal, y requiere de elementos adicionales tales como a igualdad – todas las personas son iguales en cuanto personas – y su corolario de no discriminación – las distinciones que tienen por objeto lesionar o de algún modo obstaculizar el ejercicio de derechos humanos con base en criterios que violan las

^{*} Vicepresidenta del IIDH - Profesora de derechos humanos y de derecho internacional público de la Universidad de Buenos Aires; miembro de la Junta de Síndicos del Fondo Voluntario de las Naciones Unidas para la Cooperación Técnica en materia de Derechos Humanos para el período 2006-2008, del Consejo Directivo de la Association pour la prévention de la torture/APT, del Consejo Consultivo del International Service for Human Rights.

Este trabajo recupera una versión anterior presentada en un seminario organizado por la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en diciembre de 2007.

igualdad intrínseca de las personas , la universalidad – los mismos derechos para todas las personas en todos lados – y el compromiso internacional del estado ante la violación no reparada.

Esa noción es el resultado de una decisión política que queda plasmada en la Carta de las Naciones Unidasque, sin embargo, no define los derechos humanos ni los enumera.

Así las cosas, en primer término, los derechos humanos han sido individualizados y explicitados en declaraciones, pronunciamientos de órganos plenarios, inicialmente carentes de valor jurídico aunque, luego, devinieron vinculantes en razón de contener o expresar una costumbre internacional

En un segundo momento, esos derechos han sido protegidos en tratados, instrumentos jurídicos obligatorios por naturaleza para quienes manifiesten su consentimiento en obligarse por ellos, universales y regionales, relativos a un conjunto de derechos o a un derecho en particular, que, además, han importado la novedad de traer consigo un sistema de control *ad hoc*, esto es, mecanismos internacionales propios para el control de las obligaciones asumidas por los estados. Ello ha generado una instancia internacional de control y reclamo, lo que se denomina el sistema internacional de protección.

Las declaraciones de derechos – al menos las consideradas históricas como la Declaración Universal de Derechos Humanos¹ y la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre² – enuncian una multiplicidad de derechos de distinto contenido y eventualmente susceptibles de aceptar distintas calificaciones.

¹ A/RES/277(III) de 10 de diciembre de 1948

Los tratados, que se adoptan a partir de los años '60, parecen haber consagrado cuando menos una categoría de derechos civiles y políticos y otra de derechos económicos, sociales y culturales.

La decisión de adoptar dos cuerpos normativos, de tener dos tratados, el uno para los derechos civiles y políticos y el otro para los económicos, sociales y culturales es el fruto de la política internacional – sustancialmente de la visión bipolar del mundo, sustancial al período de la guerra fría – aplicada al campo de los derechos humanos. En todo caso, los instrumentos posteriores a ese tiempo político han unificado la concepción y así la Convención sobre los Derechos del Niño³, la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación respecto de la mujer⁴ no hacen distinción entre los distintos derechos.

Sucede que las obligaciones de los estados en relación con los derechos humanos son - respecto de todos ellos - las de respetarlos y garantizarlos así como la de adoptar las medidas necesarias a tales fines. Estas obligaciones se adecuan a la distinta naturaleza de los derechos.

En materia de derechos económicos, sociales y culturales, los estados deben adoptar medidas tanto de orden interno como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económica y técnica, hasta el máximo de los recursos disponibles, a fin de lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de legislación interna, la plena efectividad de los derechos reconocidos⁵.

² Aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana Bogotá, Colombia, 1948, en *Documentos Básicos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, OEA/Ser.L/V/1.4 rev.9, 31 de enero de 2003.

³ 1577 UNTS 3

⁴ 1249 UNTS 13

⁵ PIDESC, *supra*, artículo 2; Protocolo de San Salvador, *supra*, artículo 1

2. América Latina y los DESC

El Protocolo de San Salvador – en realidad el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales – fue adoptado en 1988 y su tiempo le permite recuperar la óptica de la universalidad, la interdependencia y la indivisibilidad de los derechos humanos y subrayar la titularidad de las personas físicas respecto de los DESC.

Además, consagra un sistema de peticiones acotado que consiste en habilitar el tratamiento de peticiones por la Comisión y, en su caso, la Corte Interamericana de Derechos Humanos respecto de los derechos protegidos en los artículos 8 y 13.

El Protocolo de San Salvador prevé también – en su artículo 19, párrafo 1 – que: *«1. Los Estados partes en el presente Protocolo se comprometen a presentar, de conformidad con lo dispuesto por este artículo y por las correspondientes normas que al efecto deberá elaborar la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, informes periódicos respecto de las medidas progresivas que hayan adoptado para asegurar el debido respeto de los derechos consagrados en el mismo Protocolo.»*

Este mecanismo de informes periódicos no está reglamentado en el Protocolo y fue necesario un tiempo importante para que los estados partes se dieran a esta tarea. Concretamente, luego de depositar su instrumento de ratificación del Protocolo de San Salvador, la Argentina presentó un proyecto para que la cuestión del seguimiento del Protocolo fuera considerada.

Así, en la Asamblea General celebrada en Quito, la resolución AG 2030 (XXXIV-004) sobre “Fortalecimiento de los sistemas de derechos humanos en seguimiento del Plan de Acción de la Tercera Cumbre de las

Américas", en su párrafo 4.g) dispone "Encomendar al Consejo Permanente que... *Proponga las normas para la confección de los informes periódicos de las medidas progresivas que hayan adoptado los Estados parte del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador", conforme a lo previsto en el artículo 19 de dicho instrumento jurídico, en consulta con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y teniendo en cuenta los aportes del Instituto Interamericano de Derechos Humanos.*"

Luego de un año de reuniones periódicas a instancias de la República Argentina, todos los estados partes en el Protocolo de San Salvador presentaron un proyecto de resolución adoptado bajo el número AG/RES2074(XXXV-O/05) relativo a las Normas para la Confección de los Informes Periódicos previstos en el Protocolo de San Salvador. En esa ocasión los Estados dieron un paso de dimensiones considerables ya que adoptaron la hermenéutica oficial – interpretación auténtica – de las disposiciones del Protocolo a la luz de la medición de progresos con miras a la evaluación del cumplimiento de las obligaciones asumidas por los estados.

Sin embargo, la constitución de un grupo de trabajo encargado de la evaluación directa y de la devolución al Estado experimentó algunas dificultades y la Asamblea General de 2006 resolvió exhortar a su pronta superación en la resolución AG/RES. 2178 (XXXVI-O/06). Finalmente, el tema quedó terminado y aprobado en la AG/RES. 2262 (XXXVII-O/07).

3. Un criterio novedoso: los indicadores de progreso

Lo novedoso del sistema de informes periódicos que se ha adoptado para el Protocolo de San Salvador consiste en el criterio de los indicadores de progreso para medir la evolución en el goce y ejercicio de los derechos protegidos por parte de sus titulares.

La idea original fue la de capitalizar el hecho de que la mayoría de los Estados Partes en el Protocolo de San Salvador⁶ lo eran ya del PIDESC⁷ y, por tanto, no copiar el modelo de informe del tratado universal.

Por otra parte, pareció importante trabajar sobre las semejanzas de los integrantes del grupo regional. Así, se trata de países con democracias restablecidas en los últimos 15/20 años, con instituciones cuyo funcionamiento plenamente eficaz es todavía una meta, con sociedad civil activa, con herencia de violaciones masivas de derechos humanos, con economías que pelean por la estabilidad con equidad, con esquemas de servicios sociales incompletos, entre otros rasgos. Ello sin olvidar algunas diferencias importantes como que se trata de países con diferentes grados de desarrollo humano desde 0,961 ó 0,951 por computar a Canadá y Estados Unidos o desde 0,869 ó 0,867 para considerar Argentina y Chile hasta 0,529 en Haití que, sin embargo, ya no se ubica entre los Estados de desarrollo humano bajo; donde la esperanza de vida al nacer va de 80.3 a 59.5 en general, donde la población adulta alfabetizada va de 97,2 a 54,8, por ejemplo⁸.

Estos datos permiten asumir que la progresividad en la garantía de los derechos debe medirse en función de esa base. Sin embargo, para ello hay que determinar una plataforma mínima en relación con uno o más de

⁶ Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Panamá, Paraguay, Perú, Suriname, Uruguay

⁷ En rigor, todos ellos son partes en el PIDESC

⁸ PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 2007-2008. La lucha contra el cambio climático: Solidaridad frente a un mundo dividido*, 2007. Disponible en <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2007-2008/chapters/spanish/>

los derechos protegidos en el Protocolo y cómo se avanza desde allí hacia la realización de los derechos económicos, sociales y culturales.

La elección de los indicadores obedeció también a una prédica constante de las Naciones Unidas que en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos propuso que “para fortalecer el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales, deberían examinarse otros métodos, como 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. Debe hacerse un esfuerzo concertado para garantizar el reconocimiento de los derechos económicos, sociales y culturales a nivel nacional, regional e internacional.”⁹

Con base en esta óptica, se pensó que los informes previstos en el artículo 19 del Protocolo de San Salvador podrían responder a lo que se denomina “indicadores de progreso”, técnica en la que el Instituto Interamericano de Derechos Humanos ha sido pionero.

En este sentido, el IIDH entiende que “[U]n enfoque de progreso pretende determinar en qué medida los esfuerzos de la sociedad civil, del Estado y de la comunidad internacional están consiguiendo el objetivo común de lograr el imperio de la democracia y del estado de derecho. Este objetivo común debe ser entendido como un punto de equilibrio entre los estándares recogidos en los instrumentos internacionales, las normas adoptadas por los Estados y sus prácticas políticas e institucionales, y las aspiraciones de la gente expresadas por el movimiento civil a favor de los derechos humanos y la democracia”¹⁰.

⁹ Declaración y Plan de Acción de Viena, 1993, A/CONF.157/23, #98

¹⁰ Roberto Cuellar Martínez, “La medición de progresividad de los derechos humanos”, en *Rumbos del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Estudios en Homenaje al Profesor Antonio*

Entre la realidad normativa formal y la práctica efectiva de estados e individuos suelen darse distancias variables. Un sistema de indicadores– o indicios mensurables – permite establecer, con un grado razonable de objetividad, las distancias entre la situación en la realidad y el estándar o meta deseada. Para averiguar si estas distancias se están o no acortando, se aplica el sistema a momentos distintos bajo condiciones equivalentes. El resultado será una medida del progreso que se está logrando y una evidencia de las tendencias que están presentes en ese proceso¹¹.

Es claro que la opción por los indicadores no supone mengua ni juicio de valor respecto de otros enfoques posibles en el sistema de control. Por ello, tampoco reemplaza la vigilancia, denuncia y defensa frente a las violaciones, ni pretende ocultar los rezagos en el logro de las metas deseables. Su novedad reside en el potencial que tiene para comprender las temáticas de los derechos humanos como *procesos* y no únicamente como *situaciones*; para identificar las carencias y las oportunidades a modo de superarlas en el mediano y largo plazos; y para establecer prioridades y estrategias de trabajo compartidas y complementarias entre los diversos actores en el escenario¹².

Ahora bien, el progreso en derechos humanos se puede medir a partir de considerar que los instrumentos internacionales, adoptados en el complejo equilibrio del orden global, expresan el desarrollo progresivo de los estándares de la justicia y la democracia. Frente a este parámetro se pueden 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 la gente, convertidas

Augusto Cançado Trindade, 6 vol., Sao Paulo, Brasil, Sergio Antonio Fabris Editor, 2005, vol.I, 469-491

¹¹ *Idem*, p. 478

¹² *Idem* 479-480

en objetivos políticos y expresadas en las plataformas de sus movimientos y organizaciones¹³.

El Instituto Interamericano de Derechos Humanos generó esta herramienta de medición en los años 2000-2001 con financiación de la Fundación Ford, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo y la Agencia Sueca para el Desarrollo. Hubo una prueba piloto en seis países de la región: Guatemala, México, Nicaragua, Paraguay, Perú y Venezuela. Los índices temáticos generales cubrieron los campos del acceso a la justicia, la participación política y la educación en derechos humanos en el período 1990-2000.

Esta estrategia tiene en cuenta tres perspectivas transversales: equidad de género, reconocimiento de la diversidad étnica e interacción sociedad civil-Estado, mediante la coordinación de acciones a nivel de país, que informan la totalidad del trabajo del Instituto en los últimos años y que, ellas mismas, permiten acercar la realidad en cada uno de los temas.

La construcción del sistema estuvo sujeta a un proceso de ampliación y selección sucesiva de los campos, las variables y los indicadores, en la búsqueda de un conjunto de elementos que den cuenta, mediante indicios, de los cambios más significativos en cada temática.

En diciembre de 2002, el IIDH publicó su primer informe sobre Educación en Derechos Humanos (EDH) empleando el sistema de indicadores de progreso. Ese informe examinó el marco legal que establece y caracteriza a la EDH dentro de la normativa interna de esos países¹⁴.

En 2003, el segundo informe, analizó desde la perspectiva de la EDH las variaciones en el diseño y los contenidos del currículo oficial;

¹³ *Idem* p.480

¹⁴ Los informes están disponibles en la página web del IIDH <http://www.iidh.ed.cr/>

modificaciones en los planes y programas y los contenidos de los textos escolares para algunos niveles educativos seleccionados.

En 2004, el tercer informe se centró en los principios, contenidos y orientaciones pedagógicas de los docentes, tanto en su formación inicial como en la capacitación en servicio.

En 2005, el cuarto informe indaga sobre los progresos que han alcanzado los países de la región en el establecimiento de la EDH como una política de Estado, medidos en el grado de avance alcanzado en la elaboración de los planes nacionales de EDH (PLANEDH), propuestos como un objetivo central del Plan de Acción del Decenio, o en instrumentos equivalentes, que presupongan la toma de decisiones políticas, técnicas y económicas de largo plazo y sostenibles, capaces de movilizar el conjunto de la acción pública y de involucrar a la comunidad nacional.

El Quinto Informe presentado en 2006 trabaja la selección de contenidos para el curriculum de Educación en y para los Derechos Humanos y la Vida en Democracia y el establecimiento de los espacios adecuados para el desarrollo eficaz de esos contenidos.

El Sexto Informe examina el marco legal que establece y caracteriza a la educación en derechos humanos dentro de la normativa interna de los 19 países, incorporando de forma transversal una temática que acompañará todo el segundo ciclo: la de la participación democrática del alumnado en la gestión educativa.

Ante esta experiencia y con esta *expertise*, pensar en un sistema de indicadores de progreso para los informes relativos a los derechos económicos, sociales y culturales protegidos en el Protocolo de San Salvador es un aporte del continente a la universalidad, interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos. Fomenta también la cooperación horizontal y propicia que los estados intercambien

experiencias para mejorar la calidad del goce y ejercicio de los derechos garantizados.

4. Normas para la confección de los informes previstos en el artículo 19 del Protocolo de San Salvador

Las Normas adoptadas en la AG/RES 2074(XXV-O/05) se proponen ser una herramienta útil para los estados en la medida en que les permiten una mejor evaluación de sus propias acciones y estrategias tendientes a asegurar los DESC.

El principio de progresividad y el sistema de indicadores de progreso rigen la presentación de los informes.

Poniendo fin a los argumentos históricamente dilatorios de muchos gobiernos que consideraron la efectividad de los DESC postergada *sine die*, la progresividad es entendida aquí como el avance paulatino en el establecimiento de las condiciones necesarias para garantizar el ejercicio de un derecho económico, social o cultural.

También los indicadores de progreso son analizados como herramientas que permiten establecer, con un grado razonable de objetividad, las distancias entre la situación en la realidad y el estándar o meta deseada. El progreso en derechos económicos, sociales y culturales se puede medir a partir de 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.

Los derechos protegidos se consideran individualmente pero también transversalmente. En efecto, la información debe brindarse respecto de los derechos protegidos en:

- los artículos 6 y 7, derecho al trabajo y condiciones justas, equitativas y satisfactorias de trabajo y en el artículo 9, derecho a la seguridad social;
- en el artículo 8, derechos sindicales;
- en el artículo 10, derecho a la salud;
- en el artículo 11, derecho a un medioambiente sano;
- en el artículo 12, derecho a la alimentación;
- en los artículos 13 y 14, derecho a la educación y derecho a los beneficios de la cultura.

Esta información, 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.

Así concebido el esquema, se pretende que toda la información que se brinde tenga en cuenta los criterios de género, grupos especiales de personas, diversidad étnica y cultural y participación política. De este modo, los derechos protegidos en los artículos 15 a 18 actúan transversalmente permitiendo obtener información adecuada respecto de género y trabajo, género y salud, género y educación, niñez y trabajo, niñez y educación, adultos mayores y seguridad social, personas con discapacidades y educación, entre otras posibles combinaciones. También,

la presentación de la información relacionada con los artículos 15 a 18 queda ensamblada con la relativa a los otros artículos. Otras perspectivas igualmente transversales son la diversidad étnica y cultural y la incidencia de la sociedad civil en la formulación de avances legislativos y políticas públicas.

5. La elaboración de los indicadores de progreso

Desde el 2005 el Sistema Interamericano de Derechos Humanos está trabajando en la elaboración de los indicadores. Se trata de una tarea sustancialmente técnica pero que requiere de una visión de contexto importante. La tarea fue confiada a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos – que, inicialmente, iba a tener un papel más protagónico en el sistema de informes y que, finalmente, quedó con uno solo de sus miembros en el Grupo de Trabajo encargado de evaluar los informes cuya secretaría fue otorgada a la Oficina de Derecho Internacional del Departamento de Asuntos Jurídicos Internacionales. Se le pidió a la Comisión que tuviera en cuenta los aportes del Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

En octubre de 2005, la CIDH organizó una reunión de expertos en su sede y en agosto de 2006 se celebró una segunda en San José en la que participaron miembros y expertos *ad hoc* de la Comisión y del IIDH.

Un documento sobre *Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales*¹⁵ de la CIDH ha sido elaborado por el comisionado Víctor Abramovich, con la colaboración de dos miembros de la Secretaría Ejecutiva, Marisol Blanchard y Oscar Parra Vera, y la participación como consultora de la Doctora Laura Pautassi de la Universidad de Buenos Aires.

¹⁵ OEA/Ser.L/V/II.129 Doc.5 5 de octubre de 2007

El documento fue ofrecido en consulta a gobiernos, sociedad civil. Algunas de las ideas centrales del documento se exponen a continuación. Tal como lo planteara el Comisionado Abramovich, "La CIDH pensó en un modelo de indicadores que pudiera ser utilizado en un doble sentido. Por un lado, como una herramienta para la supervisión internacional del cumplimiento del Protocolo, por otro lado, como una herramienta para que cada Estado realice un diagnóstico de la situación de los derechos sociales del Protocolo, determine los temas y las agendas pendientes y formule estrategias para satisfacer progresivamente el programa de derechos del Protocolo"¹⁶.

Se plantea una diferencia interesante y útil entre los indicadores de progreso en el cumplimiento de las obligaciones previstas en el Protocolo de San Salvador y los avances y retrocesos en términos de desarrollo económico y social. Así se señala que "Los indicadores de derechos usados por la CIDH tienen cierta similitud con los indicadores de desarrollo. Sin embargo creo que puede también mostrarse algunos aspectos que los diferencian. Por ejemplo, los indicadores de derechos, ponen un mayor énfasis en asuntos que tienen que ver con las capacidades institucionales de los sistemas de justicia, el grado de reconocimiento normativo y efectivo de los derechos en los sistemas jurídicos nacionales, los problemas estructurales que obstaculizan el ejercicio de ciertos derechos, así como ventajas estructurales que favorecen o pueden favorecer la realización de ciertos derechos por grupos o sectores sociales particulares"¹⁷.

¹⁶ Víctor Abramovich, *Presentación ante la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos (CAJP) de la OEA del documento: "Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso sobre derechos económicos, sociales y culturales" elaborado por la CIDH. (mimeografiado)*

En lo que es signo de una buena política institucional, la CIDH toma como punto de partida el *Informe sobre Indicadores para Vigilar el Cumplimiento de los Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos*¹⁷ elaborado por la Secretaría de la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos a pedido de la 17ª Reunión de los Presidentes de los Órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos.

Sobre esta base, el documento regional trata de indicadores cuantitativos y de señales de progreso cualitativas; los primeros son los datos sobre la situación económica y social que funcionan como referentes para el análisis de las obligaciones contraídas por los Estados, para el análisis del cumplimiento de la realización progresiva de los derechos protegidos en tanto que las segundas no parten de categorías predefinidas sino que su definición es obra de cada actor social.

Los indicadores estructurales apuntan a la medición de las medidas que el Estado adopta para implementar los derechos; los indicadores de proceso miden la calidad y magnitud de los esfuerzos del Estado para implementar y los indicadores de resultado miden el impacto real de las intervenciones del Estado.

El documento propone considerar información sobre la recepción del derecho que se evalúa en el sistema jurídico del Estado en cuestión, las capacidades estatales para considerar o tratar el derecho en cuestión, el contexto financiero básico del Estado, esto es la disponibilidad efectiva de recursos para implementar los derechos, y los compromisos presupuestarios tomados.

¹⁷ *Idem*

¹⁸ HRI/MC/2006/7 de 11 de mayo de 2006

En las cuestiones transversales, el documento de la CIDH alude a la igualdad, el acceso a la justicia y el acceso a la información y la participación, propuestos por el IIDH y que hacen a su enfoque de tareas desde inicios de este siglo.

En estos enfoques hay matices entre los documentos de la Asamblea General de la OEA que se refiere a equidad de género y no solamente a igualdad. En todo caso, el documento de la Comisión toma en cuenta la desigualdad estructural, la igualdad material y la autonomía y el *empoderamiento*. Cabe pensar si el enfoque de género y el de diversidad cultural y étnica no deberían permanecer por tener una entidad ya ganada en el campo del derecho internacional de los derechos humanos y porque implican superar conceptos aptos como el de igualdad pero cuyo bagaje clásico a veces ha impedido su realización concreta.

En el ámbito del acceso a la justicia, la CIDH propone el acceso a los recursos legales, a las garantías y recursos administrativos, a las garantías judiciales y el acceso a los recursos judiciales. Sobre este punto, elaboró un informe sobre *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*¹⁹.

El acceso a la información y la participación toman en cuenta la posibilidad efectiva de contar con la información necesaria en tiempo oportuno y la incidencia posible de la sociedad civil.

6. Una conclusión preliminar

En realidad, el goce y ejercicio de los DESC supone – como en relación con cualquier derecho – una exigibilidad judicial pero, fundamentalmente,

¹⁹ OEA/Ser.L/V/II.129 Doc.4 7 de septiembre de 2007

la necesidad de una política pública, de una política de estado activa en el tema y de una política de actores privados que pueda adecuarse en consecuencia.”²⁰

A este panorama contribuyen los indicadores de progreso ya que permiten la elaboración de políticas a largo plazo, incluso el diseño de políticas públicas en la emergencia.

Si se toma como ejemplo el Informe del IIDH sobre Educación en Derechos Humanos en las Américas, las matrices de indicadores allí empleadas permiten que, desde el estado, se pueda planificar la forma en que progresivamente una colectividad pueda gozar de educación y que ese goce y ejercicio pueda darse en forma efectiva en más de un estamento. Así, el grado de escolarización de las niñas en zona urbana y rural puede llegar a ser un parámetro en contextos en los cuales los valores totales desde la perspectiva de género están muy desequilibrados o la disponibilidad de aulas y maestras y maestros en zonas rurales y urbanas permita estructura una utilización más racional de los recursos humanos especializados.

En definitiva, la medición de progreso no sólo satisface la obligación de andar – progresivamente, pero de andar – sino que, además, es un instrumento útil para que el estado haga su contabilidad del debe y el haber en el campo de los derechos económicos, sociales u culturales. También permiten que los titulares de los derechos podamos percibir de un modo más concreto cómo y cuánto se avanza en la garantía de nuestros derechos.

²⁰ Mónica Pinto, “Los derechos económicos, sociales y culturales y su protección en el sistema universal y en el sistema interamericano”, 40 *Revista IIDH*, 25-86