



# HACIA LA GARANTÍA DE LOS DERECHOS SEXUALES Y REPRODUCTIVOS EN AMÉRICA LATINA

Reflexiones para la implementación del Consenso de  
Montevideo sobre Población y Desarrollo.

Lourdes Bascary

El contenido de este trabajo fue desarrollado por Lourdes Bascary. Un resumen fue preparado para la segunda reunión de la Conferencia Regional sobre la Población y el Desarrollo en América Latina y el Caribe, llevada a cabo del 6 al 9 de octubre de 2015 en la Ciudad de México. El documento se finalizó tomando en cuenta los resultados de la conferencia y la investigación realizada en Tucumán.

*Copyright ©: Mujeres por un Desarrollo Alternativo para una Nueva Era (DAWN) 2016.*

*Este documento puede ser utilizado libremente haciendo referencia explícita a la autora y a DAWN. Debe citarse como:*

**Lourdes Bascary. 2016. Hacia la garantía de los derechos sexuales y reproductivos en América Latina. Reflexiones para la implementación del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo. DAWN. Suva (Fiji).**

## Indices

I. Presentación y objetivo del trabajo.....	3
II. Antecedentes .....	5
III. Un nuevo paradigma para los marcos institucionales.....	7
i. La importancia de asumir compromisos en clave de derechos humanos .....	7
ii. La perspectiva de derechos en las políticas públicas.....	8
a. Universalidad .....	8
b. Exigibilidad.....	9
c. Participación.....	10
d. Integralidad .....	10
e. La progresividad.....	10
iii. Optimizar el diseño institucional de cada país .....	11
IV. El recorrido hacia las políticas públicas multidimensionales e integrales con perspectiva de derechos.....	13
V. La importancia de poder medir los avances: indicadores de progreso .....	17
i. Los aportes de la Guía Operacional en materia de indicadores .....	17
ii. Otros procesos que pueden tenerse en cuenta.....	19
VI. El análisis en el caso concreto de un estado federal .....	22
i. Importancia de dimensionar correctamente los desafíos que presenta cada contexto.....	23
ii. Importancia de analizar la calidad de los procesos.....	24
iii. El caso: Argentina y Tucumán. ....	25
VII. Palabras finales.....	34
Bibliografía .....	36

## I. Presentación y objetivo del trabajo

El desafío que implica cumplir con el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo, aprobado en la Primera Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo llevada a cabo en agosto de 2013 en Uruguay, es enorme y conlleva la necesidad de generar espacios de encuentros, acuerdos y trabajos mancomunados entre todos los actores estatales implicados y, por supuesto, de organizaciones feministas y movimientos sociales que lo traccionaron y vieron nacer con mucha esperanza. A la vez, este nuevo acuerdo de trabajo asumido entre los Estados de la región, cuenta con una herramienta muy valiosa: una instancia de revisión y una guía para su implementación, herramientas que mejoran las condiciones para su efectivo cumplimiento.

Por ello, se vuelve estratégico y central que quienes son protagonistas del cumplimiento cabal del Consenso de Montevideo en cada Estado comprendan y utilicen los elementos (líneas prioritarias, objetivos, metas e indicadores) que ofrecen estos instrumentos. La idea es que los conviertan en su diagrama para la implementación de las políticas a su cargo, los hagan propios, transformándolos y adecuándolos a sus necesidades. De la aprehensión correcta y sincera de este lenguaje, para ser concretado en acciones, medidas y programas, depende el evitar dispendio de tiempo, esfuerzos y recursos de todo tipo en la carrera por garantizar los derechos fundamentales de las personas que se encuentran plasmados en este valioso instrumento.

Como ya se menciona, la participación de organizaciones feministas y movimientos sociales en este proceso es esencial. La realidad de nuestra región demuestra que muchas veces los cambios en las administraciones políticas de nuestros países o gobiernos impactan, aunque no deberían, en la conquista de derechos humanos que pudieran haberse producido durante la gestión anterior. Por ello, robustecer con buenos marcos institucionales y procesos de rendición de cuentas las políticas que se requieren para garantizar los derechos que se traducen en un adecuado nivel de desarrollo y crecimiento, es una prioridad.

Este documento espera ser una herramienta que sirva también de excusa para pensar cómo se materializa el cumplimiento del Consenso en cada realidad y cuán aplicables son las metas e indicadores que se presentan en la Guía de Implementación a estos contextos y estructuras institucionales.

El documento está organizado de la siguiente manera: en la primera parte se presentan algunos conceptos que se consideran relevantes y sus objetivos en el esquema general relativo al Consenso de Montevideo (en adelante CdM) y su proceso de evaluación y seguimiento. En el apartado III se intenta desarrollar aquellos conceptos que se encuentran relacionados con el aspecto más relevante para este trabajo del CdM: el marco institucional. En el apartado IV, profundizando lo anterior, se presentan algunos conceptos centrales sobre el hacer de ese marco institucional: **las políticas públicas con perspectiva de derechos**. En el apartado V se avanza en definir la relevancia de los indicadores para un proceso que se refiere al funcionamiento estatal en el establecimiento de

políticas públicas (Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre derechos económicos, sociales y culturales, llamado Protocolo de San Salvador). Todo esto para llegar a poder analizar las mejores formas de alimentar la Guía Operacional mediante el análisis de su pertinencia para relevar el estado de avance en un caso concreto. Es así que al analizar el caso de Tucumán, una provincia de Argentina, un estado federal, se indaga si efectivamente la búsqueda de cumplimiento con los compromisos del Consenso y la Guía para su implementación, son útiles y ayudan a acelerar el avance en los derechos sexuales y reproductivos de la población. Por último, se dedican unos breves párrafos a reflexiones finales.

## II. Antecedentes

Las medidas prioritarias definidas por los gobiernos de la Región en el Consenso de Montevideo (CdM) para reforzar la implementación del Programa de Acción de El Cairo (en adelante Programa de Acción del Cairo o PAC) y su seguimiento demuestran que en el año 2013 lograron entender que no es posible atender las cuestiones de población y desarrollo sin garantizar el ejercicio pleno de todos derechos humanos para todas las personas. Y lo hicieron poniendo la suficiente atención en la vigencia de los derechos sexuales y los derechos reproductivos y la equidad de género, tal vez como nunca antes había sucedido. De hecho, son varios los párrafos del CdM en donde queda clara la vinculación entre población, desarrollo y derechos humanos<sup>1</sup>. Por eso, en adelante aunque la agenda en discusión esté planteada en términos de población y desarrollo, en este documento se construye la idea integradora de "desarrollo de la población" como meta objetivo de lo que entendemos debe procurar la sinergia entre ambos elementos en estados de derecho comprometidos con el mandato de garantizar los derechos humanos de su población.

Al hacerlo tuvieron en cuenta los acuerdos sobre los marcos necesarios para la adecuada y efectiva implementación y seguimiento del instrumento. Teniendo en cuenta lo que mostraban los casi 20 años desde el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo aprobado en El Cairo en septiembre de 1994, este aspecto estuvo especialmente presente en las negociaciones. Siempre constituyó una preocupación adicional que existieran instancias de intercambio, supervisión y rendición de cuentas y por eso los Estados subrayaron "la necesidad de contar con instrumentos operativos, sistemas de seguimiento y recursos para la acción en materia de población y desarrollo en la región, que den cuenta de los desafíos emergentes en este ámbito"<sup>2</sup>.

De allí que se hubiera generado una instancia específicamente destinada a pensar y diseñar cómo debe realizarse esta tarea. De las negociaciones mantenidas en este marco, surgió un documento que se aprobó en octubre de 2015. La *Guía operacional para la implementación y el seguimiento del Consenso de Montevideo sobre*

---

<sup>1</sup> Así, en el Consenso del Montevideo, en sus párrafos preliminares, se sostiene "Reconociendo los importantes vínculos existentes entre el Programa de Acción de El Cairo, los derechos humanos, los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la agenda para el desarrollo después de 2015 (página 6)". O más claramente al decir " Reconociendo que, a pesar de los significativos avances que ha hecho la región en la promoción, protección y garantía de los derechos humanos en los últimos 20 años, estos logros no han alcanzado a todas las personas y que, mientras las políticas de inclusión económica y social han ampliado las oportunidades y el bienestar, muchas personas continúan viviendo en condiciones de extrema pobreza, enfrentando desigualdades como consecuencia de arraigados patrones históricos y de nuevas formas de discriminación, y sin pleno ejercicio de sus derechos " (página 6). Y al sostener " Destacar la universalidad, igualdad, transversalidad, integralidad, inclusión, solidaridad, equidad y dignidad y los derechos humanos en la aplicación de los enfoques hacia todos los grupos en condición de vulnerabilidad, así como los temas conexos relacionados con la salud, educación, comunidad, gobernabilidad y sostenibilidad para la implementación regional del Programa de Acción de El Cairo y sus medidas clave para seguir ejecutándolo, y su seguimiento después de 2014" (página 8).

<sup>2</sup> Consenso de Montevideo, Medida Prioritaria J, página 24.

*Población y Desarrollo*<sup>3</sup> fue acogida, a través de una resolución, por la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo como instrumento técnico que busca orientar la implementación y el seguimiento de las medidas prioritarias del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo, con especial atención a materializar avances en las líneas de acción sugeridas. Es destacable que los temas considerados en el capítulo J del Consenso de Montevideo, referidos a este tema, hayan tenido un tratamiento especial dentro de esta *Guía operacional*, en virtud de su importancia estratégica y por eso se desarrollan en el cuerpo principal de la guía.

Por eso, también el objetivo de este material es analizar la importancia y pertinencia de los indicadores tentativos, sobre todo aquellos referidos a las medidas de tipo institucional, para acompañar los pasos dados o que van dando los Estados en el largo camino que implica el cumplimiento del CdM, especialmente en el caso de los estados federales. Este análisis se hará analizando la aplicabilidad de todos estos elementos frente al caso argentino en relación con la Provincia de Tucumán.

---

<sup>3</sup> Ver el documento en el siguiente link: <http://crpd.cepal.org/es/documentos/guia-operacional-para-la-implementacion-y-el-seguimiento-del-consenso-de-montevideo-sobre>

### III. Un nuevo paradigma para los marcos institucionales

El CdM tiene como nota principal que so pretexto de mejorar cuestiones de población y desarrollo, se refiere a un conjunto de medidas y acciones que buscan la realización de derechos humanos de todas las personas, poniendo especial atención en aquellos grupos que evidencian tener mayores dificultades de acceso a estos derechos.

#### i. La importancia de asumir compromisos en clave de derechos humanos

La incorporación en las nuevas constituciones de los derechos surgidos desde el derecho internacional de los derechos humanos, atento a las tendencias marcadas en las reformas constitucionales producidas en las democracias de nuestra región desde la década de los años 80<sup>4</sup>, ha robustecido la centralidad que tienen en este nuevo constitucionalismo social las políticas estatales para la satisfacción de los derechos fundamentales.

Esto se presenta como una doble oportunidad para transformar el Estado, su rol y funcionamiento. Por un lado, a través del fortalecimiento que se dieron de los compromisos que se asumen en materia de derecho internacional de los derechos humanos se debe pensar una estructura estatal que logre dar cuenta de la exigibilidad que tienen estos derechos, sobre todos aquellos identificados como derechos económicos, sociales y culturales<sup>5</sup>. Por otro, se plantean estrategias de fortalecimiento de las estructuras sociales y desarrollo teniendo en la cabeza estos derechos que se tradujeron en una serie de compromisos en diversas materias<sup>6</sup>. Y a la vez, este proceso aparece fortalecido por el particular aporte del feminismo, que sobre todo en nuestra región logró consolidar que las discusiones se lleven adelante con una visión de derechos humanos y con un enfoque género sensible como pauta imprescindible.

Así, es un momento para pensar cómo diseña e implementa políticas públicas en general, y políticas sociales en particular, un Estado en tanto principal responsable del cumplimiento efectivo de los derechos humanos de toda su población.

Por ello, más que un conjunto de "nuevos compromisos" asumidos ante la comunidad internacional, el CdM debe describirse como un acuerdo que tiene la habilidad de manifestar de manera concreta y práctica aquellos derechos

---

<sup>4</sup> Ver al respecto Uprinmy, Rodrigo: "Las Transformaciones Constitucionales recientes en América Latina. Tendencias y Desafíos, en C. Rodríguez Garabito, editora, "El Derecho en América Latina. Un Mapa para el Pensamiento Jurídico del Siglo XXI, editorial Siglo XXI, Buenos Aires, 2011.

<sup>5</sup> Bajo el enfoque de derechos, la reducción de la pobreza pasa a ser considerada una obligación legal más que una caridad o una obligación moral (*idem*), y la propia protección social comienza a ser visualizada como tal. Así, la CEPAL, por ejemplo, postula que "la aplicación de un enfoque de derechos humanos a dimensiones especiales de la protección social las ubica en el marco de los derechos exigibles, cuyos beneficiarios deben ser vistos como ciudadanos que exigen sus legítimos derechos al reclamar la asignación de recursos y la disponibilidad de servicios" (CEPAL, 2006), y que "en la inflexión histórica actual de la región hay que pasar de un conjunto de políticas sociales a un sistema de protección social que los conjugue" (p. 31).

<sup>6</sup> Naciones Unidas, al menos desde 1997, busca integrar los derechos humanos en el trabajo de la organización, especialmente respecto de las estrategias de reducción de la pobreza. Reconoce, en este sentido, que, ya sea explícita o implícitamente, las normas y valores moldean las políticas y las instituciones, y asume, por lo tanto, que el enfoque de derechos humanos ofrece un marco normativo explícito (United Nations, 2002) que puede iluminar a las políticas sobre el empoderamiento social.



que tienen las personas desde una visión más integral de ellas mismas que las normas tradicionales de derechos humanos. Sus medidas prioritarias se refieren a la satisfacción de varios derechos humanos a la vez: derechos sexuales y derechos reproductivos, la equidad de género, la educación sexual integral.

Es por tanto un acuerdo sobre las estrategias (metas prioritarias) que deben adoptar los Estados para lograr cumplir con los derechos fundamentales de las personas en cada Estado. Siguiendo esa línea argumental, la guía que busca concretar los pasos para cumplir con esas metas prioritarias, es una herramienta que puede ayudar a configurar la "nueva institucionalidad" que se requiere para tal fin.

## ii. La perspectiva de derechos en las políticas públicas

En el CdM puede verse esta nueva apelación a los derechos humanos, a través de la visión que presenta sobre el desarrollo y crecimiento centrada en buen vivir y en el acceso a derechos<sup>7</sup>. Y su paso posterior en el camino para su concreción, la Guía Operacional aprobada por los Estados, materializa la idea estructural de exigibilidad de determinados servicios o prestaciones, la pretensión de integralidad en su diseño y suministro, y el deber de la provisión para toda la población, en especial aquellos sectores más excluidos del goce de derechos (vulnerables, marginales, desaventajados o socialmente excluidos). En definitiva, su efectiva y plena implementación contribuirá también al cumplimiento de muchas de las normas adoptadas por el DIDH, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y otros compromisos internacionales asumidos.

Es producto de estas "premisas" (DDHH como base del desarrollo, con metas concretas a cumplir e indicadores para poder comprobar avances) que surgen los principios que instalan la necesidad de una institucionalidad estatal que trabaje con una noción de políticas públicas con enfoque de derechos. Esto implica garantizar la universalidad de acceso, la exigibilidad, la participación social, la integralidad y la progresividad.

### a. Universalidad

El principio de la universalidad significa específicamente que el derecho en cuestión se define para toda la población. Es decir que al momento de buscar la plena realización del derecho respectivo, se debe poner el acento en aquellos individuos y grupos que sufren discriminación debido a la desigualdad estructural en la que se encuentran.

---

<sup>7</sup> Los Estados en el Consenso de Montevideo, plantean esto al "Subrayar(ndo) que la inclusión de modelos de desarrollo y enfoques alternativos y participativos, como el vivir bien, puestos en práctica en la región combina el desarrollo económico con el desarrollo humano, los derechos humanos y el respeto del medio ambiente, y se enriquecen con la energía, el dinamismo y la creatividad de aquellas personas que tradicionalmente han sido discriminadas" (página7).

El abordaje de esta cuestión que se basa en la exigencia de igualdad de derechos y no discriminación del derecho internacional de los derechos humanos -y en especial frente a la idea que busca explicitar la diferencia entre igualdad de derecho y de hecho-, se concreta cuando los Estados dicen:

"Reconociendo que, a pesar de los significativos avances que ha hecho la región en la promoción, protección y garantía de los derechos humanos en los últimos 20 años, estos logros no han alcanzado a todas las personas y que, mientras las políticas de inclusión económica y social han ampliado las oportunidades y el bienestar, muchas personas continúan viviendo en condiciones de extrema pobreza, enfrentando desigualdades como consecuencia de arraigados patrones históricos y de nuevas formas de discriminación, y sin pleno ejercicio de sus derechos"<sup>8</sup>.

#### b. Exigibilidad

El goce de un derecho por parte de la población requiere de que haya una autoridad responsable de concretarlos. No basta con reconocerlo sino que se debe lograr establecer la forma de brindarlo de manera oportuna y adecuada para todas las personas y las autoridades deben dar cuenta de esto. De no hacerlo, este derecho puede ser exigido, incluso judicialmente<sup>9</sup>. La rendición de cuentas es central<sup>10</sup>.

Un ejemplo de la presencia de este acuerdo es la Medida prioritaria 49:

" 49. Tomar medidas para promover y fortalecer la elaboración, implementación y rendición de cuentas de presupuestos sensibles al género, para lograr la igualdad de acceso a los gastos del sector público, la inclusión de principios de igualdad de género en las distintas etapas de planificación, la presupuestación y la satisfacción de necesidades sociales específicas de mujeres y hombres".

---

<sup>8</sup> Consenso de Montevideo, página 7.

<sup>9</sup> Un ejemplo de este tipo de acuerdos es la medida prioritaria 34 que expresa: " En lo que respecta a la rendición de cuentas, este aspecto está presente cuando los Estados acuerdan: "Reconocer asimismo que la gobernabilidad eficaz está basada en la rendición de cuentas, en la participación amplia, en la transparencia y en la vigencia del estado de derecho, y que el fortalecimiento de los gobiernos nacionales y locales es clave para lograr los objetivos de desarrollo, paz y seguridad".

<sup>10</sup> En lo que respecta a la rendición de cuentas, este aspecto está presente cuando los Estados acuerdan: "Reconocer asimismo que la gobernabilidad eficaz está basada en la rendición de cuentas, en la participación amplia, en la transparencia y en la vigencia del estado de derecho, y que el fortalecimiento de los gobiernos nacionales y locales es clave para lograr los objetivos de desarrollo, paz y seguridad",

### c. Participación

Un adecuado enfoque de derechos implica - y necesita- de la participación social. De hecho, existen derechos referidos a la participación y la consulta definidos en normas internacionales o constitucionales y contemplados también en programas de acción, como son la Medida Prioritaria 8<sup>11</sup> y 21<sup>12</sup>.

Una muy buena expresión de esto es la Medida Prioritaria nro. 88.

" 88. Respetar y garantizar los derechos territoriales de los pueblos indígenas, incluidos a los pueblos en aislamiento voluntario y contacto inicial, prestando particular atención a los desafíos que plantean las industrias extractivas y otras grandes inversiones a escala global, la movilidad y los desplazamientos forzados, y desarrollar políticas que garanticen la consulta previa, libre e informada en los asuntos que les afecten, de conformidad con lo establecido en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas";

### d. Integralidad

La interdependencia de los derechos humanos debe ser un punto de partida, no pudiendo desde el estado establecer categorías entre derechos sino que el disfrute de algunos derechos puede ser dependiente o contribuir al disfrute de otros<sup>13</sup>.

### e. La progresividad

La progresividad en la realización de estos derechos implica para los estados la posibilidad de avanzar paulatinamente hasta el cumplimiento de la realización total de estos compromisos. Pero ese avance debe cumplir con ciertas pautas inmediatas en lo que respecta al deber de adoptar medidas y sobre todo en la contracara de este principio que es la no regresividad. El principio de no retroceso implica que aún en momentos de crisis o desaceleración de la economía, se deben garantizar los máximos recursos disponibles para cumplir con el goce de estos derechos especialmente por parte de las poblaciones más empobrecidas o postergadas.

Un ejemplo de este compromiso es el expresado en la Medida Prioritaria 46:

"46. Garantizar una dotación suficiente de recursos financieros, humanos y tecnológicos para brindar un acceso universal a la salud sexual y la salud reproductiva de todos y todas, incluidos los hombres, las

---

<sup>11</sup> Consenso de Montevideo, MP 8. "Garantizar asimismo la existencia de mecanismos de participación efectiva de adolescentes y jóvenes en el debate público, en la toma de decisiones y en todas las etapas de las políticas y programas, en particular en aquellas que les atañen directamente, sin ningún tipo de discriminación fortaleciendo los mecanismos institucionales de juventud";

<sup>12</sup> 21. Asegurar la incorporación y participación equitativa de las personas mayores en el diseño y aplicación de políticas, planes y programas que les conciernen;

<sup>13</sup> Un buen ejemplo de esto es la Medida prioritaria 77 en cuanto manifiesta: "77. Promover el desarrollo y el bienestar de las personas de todos los territorios, sin ningún tipo de discriminación, incluido el pleno acceso a servicios sociales básicos, y la igualación de las oportunidades dentro de las ciudades, entre zonas urbanas y rurales, entre ciudades pequeñas, intermedias y grandes y entre población dispersa y la que habita en pequeños asentamientos rurales";

mujeres, los y las adolescentes, los adultos mayores y las personas con discapacidad, sin discriminación alguna".

### iii. Optimizar el diseño institucional de cada país

La combinación del paradigma del derecho internacional de los derechos humanos con los elementos antes señalados ubica en el centro del análisis también la organización republicana y federal. Sobre este último aspecto, autores como Abramovich o Dulitzky analizan que la creciente internacionalización del derecho público (a través de reformas constitucionales, avances en materia jurisprudencial o acatamiento de decisiones internacionales) obliga a revisar o a replantear la dinámica tradicional de la organización federal en los países.

Esto lleva a no soslayar la atención que debe brindarse a la distribución de competencias entre el Estado federal y las provincias o estados locales, no sólo en el plano normativo sino en planos más de tipo operativo como lo son las instancias de coordinación intergubernamental, donde actúan o debieran actuar mecanismos institucionales de articulación entre estas diferentes instancias. Este aspecto también se presenta como relevante en la Guía operacional del CdM<sup>14</sup>.

Los tratados de derechos humanos más relevantes para nuestra región (a saber PICyP<sup>15</sup> y PIDESC<sup>16</sup> y CADH<sup>17</sup>) tienen normas que aunque redactadas de manera levemente distinta fueron interpretadas de forma coincidentes: en ambos sistemas de protección (universal y regional) se entiende que el Estado federal tiene no sólo el deber de respetar esas obligaciones, sino también de adoptar medidas positivas para hacerlas cumplir. El derecho internacional de los derechos humanos impone a los gobiernos de los Estados federales o nacionales la obligación de actuar en la órbita internacional y de responder por las violaciones de esas obligaciones en el ámbito interno. Este responde cualquiera sea el agente estatal que las haya causado, incluso si fue otro poder estatal o una autoridad local (provincial o estadual) sobre la que no ejerce competencias directas el actor obligado.

Situación similar se da en los espacios internacionales dedicados a los asuntos de población y desarrollo, en donde quien suscribe el compromiso y reporta es el Gobierno nacional pero está claro que su concreción debe ser un

---

<sup>14</sup> Un buen ejemplo de esto es la Medida Prioritaria 19 del CdM, que señala: "Formular y ejecutar políticas, planes, y programas públicos —a todos los niveles político administrativos— para que consideren la evolución de la estructura por edades, en particular el envejecimiento de la población, y las oportunidades y desafíos asociados a esta evolución en el mediano y largo plazo").

<sup>15</sup> El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en su artículo 50 establece: "Las disposiciones del presente Pacto serán aplicables a todas las partes componentes de los Estados federales, sin limitación ni excepción alguna".

<sup>16</sup> El Pacto Internacional de derechos Económicos, Sociales y Culturales en su artículo 28 menciona: "Las disposiciones del presente Pacto serán aplicables a todas las partes componentes de los Estados federales, sin limitación ni excepción alguna".

<sup>17</sup> Convención Americana de Derechos Humanos, Artículo 28. Cláusula federal: 1. Cuando se trate de un Estado parte constituido como Estado Federal, el gobierno nacional de dicho Estado parte cumplirá todas las disposiciones de la presente Convención relacionadas con las materias sobre las que ejerce jurisdicción legislativa y judicial. // 2. Con respecto a las disposiciones relativas a las materias que corresponden a la jurisdicción de las entidades componentes de la federación, el gobierno nacional debe tomar de inmediato las medidas pertinentes, conforme a su constitución y sus leyes, a fin de que las autoridades competentes de dichas entidades puedan adoptar las disposiciones del caso para el cumplimiento de esta Convención.

trabajo de todos los poderes y niveles estatales, como puede ejemplificar la MP nro. 20<sup>18</sup>, o la 47<sup>19</sup>. A nadie escapa que si bien es la autoridad nacional quien responde en sede internacional, los otros poderes y niveles institucionales son necesarios para la consecución de los compromisos asumidos internacionalmente.

Así, de cumplirse, el CdM mejorará los índices de cumplimiento de los derechos humanos en nuestros países, como bien se ocupa de detallar la Guía Operacional. Pero hacerlo es un objetivo prioritario que presenta no pocos desafíos a la institucionalidad pública que nadie puede soslayar.

Por ello, la Guía operacional le presta atención a estos aspectos.

---

<sup>18</sup> Consenso de Montevideo. MP "20. Desarrollar políticas a todo nivel (nacional, federal y local) tendientes a garantizar la calidad de vida, el desarrollo de las potencialidades y la participación plena de las personas mayores, atendiendo a las necesidades de estímulos (intelectuales, afectivos y físicos) y contemplando la diferente situación de hombres y mujeres, con especial énfasis a los grupos más susceptibles de discriminación (personas mayores con discapacidad, carentes de recursos económicos y/o cobertura previsional y personas mayores que viven solas y/o no cuentan con redes de contención);".

<sup>19</sup> Consenso de Montevideo, MP "47. Cumplir con el compromiso de fortalecer los mecanismos institucionales para la construcción de políticas de desarrollo con igualdad que garanticen la autonomía de las mujeres y la igualdad de género, dotándolos de autonomía y recursos humanos y financieros que les permitan incidir en forma transversal en la estructura del Estado, reconociendo el papel estratégico que desempeñan y elevándolos al más alto nivel";

## IV. El recorrido hacia las políticas públicas multidimensionales e integrales con perspectiva de derechos

El CdM constituye una agenda ambiciosa e integral que ostenta una amplitud y multidimensionalidad producto de comprender que lograr el desarrollo sostenible requiere de diferentes políticas integrales para la plena satisfacción de derechos de todas las personas y los pueblos de la región. Para evitar la dispersión de esfuerzos y recursos al encarar un trabajo de esta envergadura, se requiere poder establecer sinergias entre las distintas competencias y los gobiernos y demás actores de los distintos niveles estatales, sean en el marco de un estado centralizado o federal.

Vale la pena tener en cuenta algunas cuestiones planteadas por el CdM que sirven para dimensionar el enorme esfuerzo inicial que se necesita:

- Otorga gran relevancia a los derechos sexuales y derechos reproductivos (DDSSyRR), a lograr la igualdad de género y una organización social del cuidado justa, erradicar las violencias en general y contra las niñas y mujeres en particular y subvertir las desigualdades estructurales e intersectadas por razón de género, raza-etnia, edad, orientación sexual, identidad de género, nivel socioeconómico, territorios para la construcción de patrones de desarrollo sostenibles y justos en la región.
- Procura que las cuestiones de población y desarrollo se jerarquicen frente a otras áreas del Estado -aquellas que definen política económica, social, ambiental-, mientras profundizan las preocupaciones por incorporar las cuestiones de género, raza-etnia, juventud.
- Requiere también que se desarrolle y/o potencie el concepto de trabajo integrado entre las áreas implicadas, capacitadas adecuadamente y señala de manera transversal la necesidad de articulaciones al interior de cada Estado.
- Pone énfasis en la producción de información sensible a las diferentes poblaciones y las desigualdades que enfrentan. Así, resalta la importancia de contar con información -líneas de base, estadísticas desagregadas- pertinente y adecuada, para lo cual también se deben generar condiciones. Los datos estadísticos o promedios ocultan desigualdades que atraviesan de manera significativa el goce de derechos asociados a edad, raza, etnia o zona de residencia.
- Implica un cambio en cómo se diseñan las políticas para contar con la participación necesaria y, sobre todo, desarrollar capacidad para poder realizar un monitoreo y seguimiento adecuados, además de desarrollar mecanismos de exigibilidad.

Frente a esto cabe anticipar que ningún esfuerzo será exagerado para que cada Estado pueda indagar sobre la mejor forma de dar pasos certeros en encarar de manera integrada, coordinada y eficiente el cumplimiento del Consenso.

En general, las dificultades para responder adecuadamente a estos desafíos son muchas toda vez que se trata de un cambio de paradigma que introduce cambios en el funcionamiento del Estado, invita a crear nuevas instituciones y nuevas formas de trabajar.

En primer lugar, diseñar y ejecutar una política con perspectiva de derechos requiere de reformas en múltiples aspectos algunos de los cuales no fueron suficientemente explorados y aún requieren de nuestra mayor atención<sup>20</sup>: financiamiento, diseños especiales en las instituciones y gestión de los entes que formulan y que ejecutan las políticas, por citar sólo algunos. Los mecanismos tendientes a la exigibilidad, un abordaje integral y permitir la participación social pasan a ser centrales y condición esencial del funcionamiento estatal comprometido con este programa.

Y sobre los otros dos aspectos, cabe tener en cuenta el análisis realizado por Cunill Grau en el texto ya citado, en lo que se refiere a la necesidad de construir una "gobernanza sistémica" para resolver los desafíos que presenta garantizar un derecho o revertir situaciones que impactan en muchos de ellos.

La autora se refiere justamente a la sinergia que, conforme describe el Capítulo J del CdM, debe caracterizar el funcionamiento entre los actores estatales concernidos directa o indirectamente en el ejercicio de un derecho ciudadano, en tanto deben mantener "relaciones orgánicas y sostenidas de cooperación para aportar y producir soluciones integrales a las problemáticas que el derecho interpela"<sup>21</sup>.

La autora, para describir qué implica esto, habla de tres dimensiones que requieren ser atendidas a fin de lograr que la gobernanza sistémica se constituya en un atributo de la institucionalidad pública. Ellas son las siguientes:

- Dimensión espacial: se refiere a la necesidad de generar espacios de comunicación recíproca entre los actores que tienen alguna incidencia en la ejecución de una política. Acordar los contenidos en base a las diferencias de intereses entre los actores, para abonar significados compartidos (Lane y Bachmann, 1998) y aumentar la percepción de su interdependencia. Como señala la autora, "expresa la metáfora de *la reunión*". Son especialmente importantes justamente cuando hay necesidad de arreglos intersectoriales para ejecutar políticas públicas sobre problemas sociales multidimensionales. De hecho, el tipo de políticas públicas que supone soluciones integrales estaría exigiendo el desarrollo de *arreglos institucionales de diálogo sostenido*, que devengan en visiones compartidas y en la articulación de los recursos y saberes entre sectores y niveles gubernamentales; por tanto, no bastaría el mero perfeccionamiento de la coordinación entre ellos (Repetto, 2009; Engel, 2005; Cunill, 2005; Junqueira, 1998).

- Dimensión instrumental: los instrumentos de gestión pueden ser una herramienta o un obstáculo para la articulación entre los actores. No será posible producir integración si los instrumentos de gestión no son integradores. Se trata de construir una gestión que genere procesos de planificación, determinación de presupuesto

---

<sup>20</sup> Al decir de Cunill Grau, "Existe una literatura especializada acerca de los cambios en el financiamiento. Sin embargo, la literatura no es específica respecto de aquellos cambios que afectan a la institucionalidad pública y a su gestión". Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 46. (Feb. 2010). Caracas.

<sup>21</sup> Idem, página 10.

y evaluación como posibles mecanismos integradores entre los diversos actores implicados en la ejecución de una política

- Dimensión valórica: se refiere a dos aspectos: primero, debe ser relevante para todos aquellos que dirigen la política lograr una gobernanza sistémica. Por ello, se trata de lograr que existan *metas orientadas expresamente a la generación de gobernanza*. En segundo lugar, los valores también pueden modelar a las instituciones. Si los decisores públicos no se apropian del enfoque de derechos, "es altamente probable que tampoco le concedan valor a la interdependencia, a la diversidad, a lo público y, subsecuentemente, a la equidad, y que, por tanto, no puedan llegar a conformar una *comunidad de prácticas*"<sup>22</sup>.

La guía operativa recoge lo establecido en el Capítulo J del Consenso y resalta de manera correcta este camino por recorrer de manera transversal, unificando otras MP que se encontraban en otros capítulos -previos al Capítulo J-. Lo hace proponiendo acciones, metas e indicadores que la propia Guía presenta de la siguiente manera:

1. 1.- Institucional: Contar en los países con una institucionalidad permanente dedicada a los temas de población y desarrollo, que actúe con una perspectiva integral que permita superar el tradicional abordaje por sectores, que disponga también de un mecanismo de coordinación interinstitucional nacional, que incluya a las organizaciones de la sociedad civil y que pueda tener un funcionamiento permanente y regular, con las modalidades y especificidades propias de cada país.
2. 2.- Información estadística<sup>23</sup>: Reforzar las fuentes de información estadística, más específicamente en lo que atañe a las estadísticas oficiales y las fuentes tradicionales de información demográfica, dotándolas de sostenibilidad financiera y técnica para la producción y procesamiento de información sociodemográfica de los países y de la región.
3. 3.- Formación<sup>24</sup>: Reforzar los programas regionales de formación y capacitación en materia de población y desarrollo -nuevos y sostener los existentes.
4. 4.- Monitoreo y rendición de cuentas<sup>25</sup>: tanto regionales como nacionales, como medio para asegurar el avance adecuado en la implementación efectiva del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo, incluidos también el estímulo y los mecanismos para lograr una activa participación de la sociedad civil.
5. 5.- Financiamiento<sup>26</sup>: Asegurar los recursos financieros para la implementación del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo —tanto a través de la cooperación internacional como de los compromisos presupuestarios nacionales.

En resumidas cuentas, algunas MP del CdM y todo el capítulo J, necesitan que todos los poderes de cada uno de los Estados, en cada uno de sus niveles institucionales, generen o profundicen la capacidad de atender -por su propia actuación o en conjunto con otros actores gubernamentales- las causas de las desigualdades estructurales

---

<sup>22</sup> Cunill Grau. Obra ya citada.

<sup>23</sup> Consenso de Montevideo, MP 102, 103 y 104

<sup>24</sup> Consenso de Montevideo, MP 106.

<sup>25</sup> Consenso de Montevideo MP 101 y 107 sobre todo.

<sup>26</sup> Consenso de Montevideo MP 105



para lograr una verdadera universalización de derechos. Pero al hacerlo, deben poder garantizar la participación social en condiciones de factibilidad (es decir favoreciendo que se pueda obtener información adecuada y pertinente), y asumir el compromiso de rendir cuentas y promover la posibilidad de reclamo ante un incumplimiento.

## V. La importancia de poder medir los avances: indicadores de progreso

Los Estados encaran diariamente disímiles medidas, acciones, programas, políticas que, de manera consciente o no, tienden a satisfacer distintos derechos de su población y con ello, suelen cumplir con sus compromisos internacionales sean obligaciones en materia de derechos humanos, medidas prioritarias del CdM o del Programa de Acción. Pero lo relevante en este camino es poder encontrar cierto lenguaje común que permita traducir esa diversidad de acciones e impactos en indicadores y metas que permitan poder conocer los grados de avances en cada uno de estos compromisos. Es la base de todo proceso de monitoreo y rendición de cuentas que debe poder dar cuenta de logros, demoras y retrocesos. Pero, por tratarse de derechos humanos, al hacerlo, se debe partir de la noción de igualdad de hecho y respecto por la diversidad para identificar brechas internas en el acceso y goce de estos derechos.

Por ello, fue pertinente y fundamental hacer en el CdM hincapié en la necesidad de tener mecanismos "regionales y nacionales para el monitoreo y la rendición de cuentas" y posteriormente, en la Guía Operacional establecer un sistema de metas e indicadores tentativos para cada Medida prioritaria que facilitaran el lenguaje común necesario para *-a posteriori-* conocer cómo y cuánto se avanza.

### i. Los aportes de la Guía Operacional en materia de indicadores

Frente a las medidas prioritarias definidas en el CdM y con el objetivo de hacerlas operativas y colaborar en la medición sobre su cumplimiento<sup>27</sup>, se elaboró la Guía Operacional. En ella, partiendo de las MP, se definieron "posibles líneas de acción", "las metas" y "los indicadores tentativos" sin pretensión de exhaustividad sino más bien buscando dar sólo una referencia<sup>28</sup>.

Ejemplo

*Medida Prioritaria 3 del CdM.*

"Establecer y fortalecer la institucionalidad pública encargada de los temas de población y desarrollo, a escala nacional y subnacional, y asegurar su integralidad y sostenibilidad, con la participación activa de otros actores no gubernamentales".

---

<sup>27</sup> En la presentación de la Guía (página 7) se menciona que "la presidencia de la Mesa Directiva sugirió que el producto final de la Segunda Reunión de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe debía ser un instrumento que ofreciera a los países no solo orientaciones claras y específicas para implementar el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo, sino también los medios para monitorear dicha implementación, es decir, un instrumento para asegurar la concreción operativa del Consenso de Montevideo".

<sup>28</sup> En el texto se hace la salvedad de que pueden faltar desagregaciones en algunas metas o para algunos indicadores se requiere una operacionalización posterior.

Por ello, las metas serán "1. Contar con una institucionalidad definida para asegurar el tratamiento de los temas de población y desarrollo en forma integral.2. Contar con una institución pública designada y que esté ejerciendo como coordinadora de las acciones en población y desarrollo.3. Contar con mecanismos formales definidos y en funcionamiento en que se contemple la participación activa de otros actores no gubernamentales".

Y, en esta línea, para poder valorar el avance en el cumplimiento de estas metas, se determinan como indicadores tentativos, la "1. Existencia de un punto focal sobre temas de población y desarrollo antes de la Tercera Reunión de la Mesa Directiva de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe. 2. Existencia de una institución pública encargada de la coordinación de los temas de población y desarrollo que actúe como contraparte del país ante la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe antes de la Tercera Reunión de la Conferencia Regional. 3. Existencia de un mecanismo de amplia participación en que estén incluidos actores no gubernamentales.

El aporte de la Guía operativa es justamente haber logrado establecer cuáles serán los objetivos que se tendrán en relación con cada medida prioritaria (las metas) y en función de esto, proponer cómo podrían medirse los avances y progresos (indicadores). Elementos que de cumplirse facilitarán la tarea de identificar no sólo grupos, sectores sociales o zonas geográficas discriminados en el acceso a cierto derecho, sino también identificar las causas de esto. Y, en la misma lógica, permitirán una evaluación permanente - a medio término o en proceso- que puede ayudar a evitar prolongar falencias en el cumplimiento.

Conforme la guía señala, ella contiene indicadores de impacto como de proceso (aquellos que apuntan de manera acotada a materias procesales o institucionales, por ejemplo la sanción de determinada normativa o la suscripción de algún instrumento internacional específico de protección de derechos). Para algunos indicadores se requiere una operacionalización posterior, que debería realizarse de acuerdo a los contextos de cada país. Los indicadores tentativos pueden obtenerse de diversas fuentes, tanto de procedencia nacional (por ejemplo, censos, encuestas, registros administrativos e informes nacionales presentados en diversas instancias multilaterales) como de organismos internacionales especializados y organismos multilaterales (estadísticas, reportes nacionales estandarizados e informes de relatores especiales, entre otros).

La experiencia que brinda el seguimiento del Programa de Acción de El Cairo desde el año 1994 hasta hoy, o la surgida de procesos como los ODM o los ODS, hace prever que muchos Estados no lograrán mostrar la contundencia en la concreción de algunos resultados (o indicadores) en el próximo espacio de encuentro. Por ello, y por la naturaleza de las obligaciones que enmarcan la consecución de las MP es que tal vez sirva tener en cuenta

otros procesos en donde los mismos Estados aprobaron indicadores que pueden ser adaptables a las necesidades específicas que plantea el CdM.

## ii. Otros procesos que pueden tenerse en cuenta

Antes señalamos lo beneficioso que resulta la vinculación entre desarrollo y derechos humanos que reconocieron todos los Estados de la región. Por ello puede ser especialmente provechoso analizar el proceso abierto en la OEA para lograr monitorear el cumplimiento de las obligaciones contenidas en el Protocolo de San Salvador<sup>29</sup>, tratado que viene a complementar a la Convención Americana de Derechos Humanos haciendo referencia a los derechos económicos, sociales y culturales (en adelante PSS o el Protocolo).

En este sistema, y luego de un proceso de construcción y estudio producido en el seno mismo de la OEA por expertos que presentaron una propuesta que contó con aportes de todos los Estados, se adoptó un modelo de medición de cumplimiento de derechos del Protocolo Adicional de San Salvador que se basa en tres tipos de indicadores: i) estructurales; ii) de proceso, y iii) de resultados. Como se podrá ver, en la Guía, el tipo de indicadores tentativos son asimilables a los de resultados.

Los *indicadores estructurales* relevan información para evaluar *cómo* se organiza el aparato institucional y el sistema legal del Estado para cumplir las obligaciones del Protocolo<sup>30</sup>. Indagan sobre medidas, normas jurídicas, estrategias, planes, programas o políticas, incluso agencias estatales para implementar esos derechos. Deben concentrarse especialmente en *las leyes internas de los países relacionados con el derecho en cuestión y los mecanismos institucionales que promueven y protegen las normas*, pero procurando entender también algunas de sus características principales, por ejemplo si las normas son o no operativas, o cual es la jerarquía de una agencia o institución pública o su competencia funcional, es decir, examinan si el marco normativo y las estrategias que el Estado indica son adecuadas y eficaces para ese derecho.

Los *indicadores de proceso* buscan medir la calidad y magnitud de los esfuerzos del Estado para implementar los derechos. Buscan vigilar directamente la aplicación de las políticas públicas en términos de la realización progresiva de derechos y pueden ofrecer información sobre la variación en los niveles de calidad o cobertura de programas o servicios sociales en un determinado período de tiempo. Tienen un componente más dinámico y evolutivo que el indicador estructural en tanto deben reflejar los esfuerzos de las distintas estructuras e instancia al interior del Estado por alcanzar el resultado deseado o progresar en lograrlo<sup>31</sup>.

---

<sup>29</sup> Se toma para la elaboración de este apartado los contenidos del documento "Indicadores de Progreso para Medición de Derechos Contemplados en el Protocolo de San Salvador", documento OEA/Ser.L/XXV.2.1, GT/PSS/doc.2/11 rev.2 del 16 diciembre 2011.

<sup>30</sup> Idem, conforme párrafo 33.

<sup>31</sup> Idem, conforme párrafo 34.

Los *indicadores de resultado* reflejan los logros, individuales y colectivos, que indican el estado de realización de un derecho humano en un determinado contexto. Buscan medir el impacto real de las estrategias, programas, intervenciones del Estado. En cierta manera constituyen un indicio de cómo impactan 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.

A la vez, "para optimizar la posibilidad de análisis y organizar de manera más ajustada a la información aportada", se recomienda a los Estados que la clasifiquen en tres categorías: i) recepción del derecho<sup>32</sup>; ii) contexto financiero y compromiso presupuestario<sup>33</sup>; y iii) capacidades institucionales o estatales. Por la materia y objetivo de este trabajo, es importante tener presente cómo se busca conocer o se indaga sobre esta tercera categoría.

Las *capacidades estatales o institucionales*, conforme el documento que presenta el sistema de monitoreo del PSS, "describen un aspecto técnico instrumental y de distribución de recursos de poder al interior del aparato estatal"<sup>34</sup>. Indagan sobre cómo definen sus metas y estrategias de desarrollo y bajo qué parámetros se inscribe el proceso de implementación de los derechos a satisfacer (en este caso, derechos contenidos en el Protocolo de San Salvador).

Dice textualmente el documento referido al PSS:

"41. La inclusión de las capacidades estatales busca recuperar aspectos centrales que den cuenta de la materialización de la voluntad política y técnica de los Estados en el cumplimiento del Protocolo. También busca verificar si están dadas las condiciones efectivas para implementar a través de políticas públicas, o de otras instancias apropiadas, una perspectiva de derechos en el marco de la estructura estatal vigente.

---

<sup>32</sup> 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 políticas públicas. Por un lado, se busca relevar el nivel, las normas que lo reconocen, así como la operatividad y la jerarquía normativa. para mas información ver el párrafo 37 del mencionado documento.

<sup>33</sup> Otra de las categorías a incorporar en el proceso de evaluación es el *contexto financiero básico y los compromisos presupuestarios*. Esta categoría refiere a la disponibilidad efectiva de recursos del Estado para ejecutar el Gasto Público Social, su distribución medida de la manera usual (porcentaje del Producto Bruto Interno para cada sector social) o por otros indicadores y los compromisos presupuestarios que permiten evaluar la importancia que el propio Estado le está asignando al derecho en cuestión. 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 o la privatización de áreas o servicios estratégicos) 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. De allí la importancia de identificar con el mayor grado de precisión las responsabilidades financieras del Estado. Conf. párrafo 39 del documento

<sup>34</sup> En este documento se identifican cuatro tipo de capacidades estatales: i) capacidad administrativa que se entiende la habilidad de los Estados para llevar adelante la entrega de bienes y servicios; ii) capacidad técnica: interpreta la habilidad de los Estados para analizar e implementar políticas económicas y sociales que satisfagan los DESC; iii) capacidad política: refiere a la habilidad de los Estados para responder a demandas sociales, permitir la canalización de los intereses sociales incorporando la participación ciudadana en la toma de decisiones y la resolución de conflictos; iv) la capacidad institucional: identifica la habilidad de los Estados para sentar y fortalecer las reglas que gobiernan la interacción política y económica.

La introducción de esta categoría persigue además como objetivo evaluar con mayor complejidad los problemas que enfrenta el Estado para cumplir con sus obligaciones, facilitando en el examen la identificación de aquellos problemas o brechas que refieren a la toma de decisión política o aquellos inconvenientes técnico-administrativos y su diferenciación de los problemas relativos a la gestión pública. Por caso, 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; o la variación en la calidad y alcance de esas intervenciones en un período de tiempo".

La relevancia de esta categoría de análisis es total teniendo en cuenta lo dicho respecto del CdM en lo que a "Marcos para la puesta en marcha de la futura agenda regional en población y desarrollo" se refiere. Y, como puede observarse, la pertinencia es tal que lo dicho en el documento aprobado por los Estados miembros de la OEA en relación a las capacidades institucionales, puede aplicarse casi textualmente a la Medida prioritaria nro.3 o al Capítulo J del CdM.

Sin necesidad de analizar cuáles son los indicadores que utilizan en cada una de las categorías y aspectos a relevar, puede ser interesante alimentar el proceso de seguimiento del CdM y la Guía operacional con algunos elementos ordenados de este sistema referido al PSS. Por un lado, la posibilidad de trabajar con otro tipo de indicadores, más destinados a acompañar el proceso; la Guía reconoce que existen indicadores tentativos que pueden requerir una operacionalización posterior, que debería realizarse de acuerdo a los contextos de cada país. Por otro lado, utilizar como categoría de análisis las capacidades estatales o institucionales.

Así, hemos visto en los apartados III y IV que operacionalizar el CdM requiere como punto de partida mejorar el marco institucional comprometido con esta tarea y lograr que se apropien de la perspectiva de derecho como forma de trabajo, atento a que se trata de satisfacer derechos humanos. Pero también se pudo analizar que lograr esta gobernanza sistémica -al decir de Cunill Grau-, o mejorar las "capacidades estatales o institucionales" -al decir del Sistema de Monitoreo del PSS- es un reto enorme. También, en el desarrollo de este capítulo quedó en evidencia la relevancia que tiene establecer un sistema de monitoreo con adecuados indicadores, no sólo de resultado sino también de proceso y estructurales.

## VI. El análisis en el caso concreto de un estado federal

Cuando se parte por reconocer que el CdM es interesante por la vinculación que establece entre derechos humanos y desarrollo, se observa también con atención la magnitud del esfuerzo que debe hacerse para su efectivo cumplimiento. Tal vez por eso, muchas de las medidas prioritarias para algunos Estados aparecen como un "objetivo de máxima". Aunque esto es discutible en tanto hay muchas cuestiones que mejorar incluso en el CdM, se puede consensuar que deberían ser una especie de "guía" hacia la cual se debe avanzar paulatinamente.

Como ya se dijo, el aprendizaje de los procesos de seguimiento al Programa de Acción del Cairo y los Objetivos del Milenio -que se refieren sobre todo a materias abarcadas por políticas públicas estructurales-, pusieron en evidencia que es tan importante poder conocer la línea de base y ser capaz de medir cuando se llega al resultado esperado como poder identificar que el camino elegido para hacerlo es el correcto o que se encara con la fuerza y las medidas pertinentes. Para decirlo de otro modo, se debe poder monitorear el avance, no sólo a través de resultados, sino también por medio de datos sobre el proceso<sup>35</sup>.

Por la naturaleza de los compromisos, creemos que la sociedad civil puede ser fundamental sobre todo en acompañar el monitoreo de esta instancia, toda vez que muchos de los indicadores de resultado o estructurales surgen de informaciones que produce el mismo estado. En cambio, muchas veces un ojo externo puede ser mejor analista de la maquinaria estatal.

En definitiva, se trata de poder construir las herramientas que nos permitan medir no sólo el cumplimiento de las metas que pueden describir haber alcanzado la medida prioritaria, sino también contar con indicadores que den cuenta de los avances en cada una de las áreas que pueden servir para demostrar que se hace algo y que es pertinente y sustentable.

Por ello, este documento puso atención en ciertos aspectos que se vuelven relevantes al momento de estudiar la pertinencia del sistema propuesto en la Guía para operacionalizar el CdM. En los apartados siguientes se tratará de aplicar el CdM y los elementos aportados por la Guía Operacional para analizar la pertinencia de las metas y los indicadores propuestos en un caso concreto: Tucumán, Argentina en relación al marco institucional general

---

<sup>35</sup> En términos del sistema de monitoreo del PSS, de donde se extrae este concepto, "el sistema de indicadores de progreso estudia procesos y permite leer los distintos campos de derechos en términos de avances logrados, permitiendo advertir tendencias, condiciones favorables, obstáculos recurrentes – entre otros – y poder así recomendar medidas concretas". Confr. Indicadores de progreso para la medición de derechos contemplados en el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales "Protocolo de San Salvador" / [Preparado por Grupo de Trabajo para el Análisis de los Informes Anuales previstos en el Protocolo de San Salvador]. p. ; cm. (OAS. Documentos oficiales ; OEA/Ser.D), párrafo 22, página 20 .

que debería establecerse para garantizar la Medida prioritaria referida a los DDSS y DDDR. Y, de ser el caso, pensar en cómo retroalimentar el instrumento.

#### i. Importancia de dimensionar correctamente los desafíos que presenta cada contexto

Nuestros gobiernos están organizados en ministerios que tienen competencias específicas -que cada jefe-a de cartera maneja, con su correspondiente determinación de prioridades. Esta decisión de diseño institucional que parece sumar orden se vuelve un asunto complicado cuando se trata de revertir situaciones que no pueden diseccionarse de una manera tan clara. Pensemos un ejemplo muy claro y presente en toda nuestra región: un determinado sector de un país, por ejemplo un área rural, no cuenta con las mismas prestaciones que tiene el sector urbano para sus habitantes. Igual complejidad puede desprenderse de la división de poderes que organiza el rol del estado en por lo menos tres órganos diferentes.

Y esta complejidad se agranda cuando esta división se proyecta en diferentes niveles estadales (Nación, provincias o estados, municipios o localidades). Como ya se analizó en términos generales, en los estados federales existen competencias concurrentes entre el nivel centralizado y el estatal (o provincial) porque cualquiera haya sido la reservas de competencias que hayan hechos los estados federados, con la irrupción del derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional público en general queda por lo menos compartida la responsabilidad de frente a la satisfacción de los derechos fundamentales.

Se trata entonces de darle a la cuestión de coordinación institucional la entidad adecuada a un aspecto que tiene un enorme impacto y que no se resuelve sólo con el uso autoritativo del derecho internacional de los derechos humanos. Este argumento nos sirve para determinar la responsabilidad ante el incumplimiento que se denuncia ante la comunidad internacional, mas no es determinante para lograr el cumplimiento a nivel local.

Por esta razón, coordinar o impulsar determinada política para cumplir con compromiso internacional (de desarrollo o de derechos humanos, como desee verse) en un estado federal, implica desarrollar estrategias que garanticen un piso mínimo e igualitario y lograr la adhesión de los otros niveles, que son un eslabón central para la efectiva concreción<sup>36</sup>. Conseguir materializar esta voluntad de trabajo y objetivos comunes, implica cómo mínimo contar con normas, marcos, acuerdos y otros tantos actos administrativos. El objetivo, como puede verse, es coordinar y potenciar las relaciones interinstitucionales para lograr una adecuada división de tareas y asegurar que existan recursos (de todo tipo) para llevar las tareas definidas.

---

<sup>36</sup>En efecto, en base a una interpretación armónica entre lo que se conoce como cláusula federal (art. 28 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, CADH) y las obligaciones generales en materia de derechos humanos (art. 1 y 2 de la CADH), el poder nacional es el responsable de garantizar una base de acceso igualitario al derecho a todas las personas *sujetas a su jurisdicción*. Los estados provinciales podrán, a lo sumo, tomar esa base como un punto de partida desde donde proveer un mejor derecho, conforme el principio *pro homine* (art. 29 de la CADH) o de interpretación más favorable al reconocimiento de los derechos.



De hecho, por lo menos en Argentina, gran parte de las políticas destinadas al desarrollo y condiciones de vida de la población -dicho en clave de derechos humanos, a la satisfacción de los DESC- son implementadas por diferentes niveles de gobierno, pero sobre todo provincial y local (municipal). Esto hace fundamental destinar gran caudal de esfuerzos para lograr una buena distribución de competencias y responsabilidades entre distintas instancias de gobierno.

De una sinergia adecuada en este aspecto, depende el éxito de la tarea. Si hoy en Argentina se hiciera un recorrido inverso para tratar de explicar por qué se ha destinado tanto esfuerzo con tan poco resultado en algunas materias (por ejemplo los índices relacionados con la muerte de mujeres por causas relacionadas con el embarazo) o los éxitos obtenidos en otras (por ejemplo mortalidad infantil) puede verse que muchas de las causas se relacionan con la subestimación o relevancia que se le ha dado a estas cuestiones institucionales. Y esto seguro puede trasladarse a otros países también, aun cuando tuvieran un sólo poder central, frente a cuestiones que implican a uno o más ministerios o cuando se refieren a vulneraciones por responsabilidad de los otros poderes del Estado.

## ii. Importancia de analizar la calidad de los procesos

Teniendo en cuenta todo lo mencionado en términos generales en el apartado III, respecto de la nueva institucionalidad que se necesita para cumplir con el CdM en letra y espíritu, se debe ser muy exigente a la hora de construir los indicadores para observar el proceso de coordinación o diseño institucional que el CdM establece, sea el general de la meta 3, los integrales del Capítulo J o los específicos que se encuentran a lo largo del documento.

Teniendo en cuenta los conceptos vertidos en el apartado IV, al momento de analizar los pasos que se dan en busca de lograr materializar el CdM, deberemos ser testigos de un Estado que logra establecer una "gobernanza sistémica" para estas cuestiones.

Este sistema deberá lograr acuerdos y entendimientos, por lo que deberán existir los espacios y los estímulos para generarlos. En ellos deberán estar todos los sectores gubernamentales que tienen responsabilidad, incluyendo las áreas duras, como economía o industria. Se trata de que haya un margen para que la deliberación y el acuerdo sobre cómo revertir una situación, por ejemplo la postergación de los sectores rurales, sean posibles. No se trata de una instancia de intercambio de información sobre los objetivos de cada área en esa materia (como puede ser una mesa interinstitucional de acuerdos para mejorar la coordinación de acciones decididas unilateralmente) sino de establecer objetivos comunes y la forma de llegar a ellos<sup>37</sup>.

---

<sup>37</sup> Citando nuevamente a Grau: "La nota más importante de la deliberación genuina es que los participantes encuentren razones que pueden aceptar en sus acciones colectivas, y no necesariamente las que ellos respaldarían incondicionalmente o las que promoverían en forma óptima sus intereses individuales (Fung y Wright, 2003). La deliberación puede propiciar la comprensión mutua para lidiar

Y a la vez, deben ser instancias que tengan especial preocupación por cumplir con los principios transversales de garantizar i) igualdad y no discriminación; ii) acceso a la justicia y iii) acceso a la información y participación política.

Si recordamos lo establecido respecto de la MP 3 en la Guía Operacional, se puede presentar como necesario sumar algunos indicadores que den cuenta de lo señalado mas arriba. Así podrían sumarse como indicadores de proceso, de cara al cumplimiento del indicador tentativo 3 (3. Existencia de un mecanismo de amplia participación en que estén incluidos actores no gubernamentales), los siguientes:

- Existencia de un convenio marco para el cumplimiento del CdM entre el Estado nacional y cada unos de las provincias, en donde se determinen las áreas y jerarquías de los participantes estatales.
- Generación de un espacio formal de construcción colectiva del plan nacional -con asignación presupuestaria para el ejercicio del año siguiente- para cumplir con el CdM, con participación formalmente establecida de actores no gubernamentales;
- Establecimiento de un espacio y mecanismo de monitoreo periódico.

Estos son sólo enunciaciones ejemplificativas, utilizadas para clarificar que se trata de identificar aquellas pautas que puedan ser muestras concretas de que se avanza en la dirección correcta.

### iii. El caso: Argentina y Tucumán.

Este apartado busca analizar algunas medidas prioritarias del CdM, conforme las metas propuestas por la Guía y ver si son adecuadas o deberíamos fortalecer los indicadores tentativos con otros destinados a analizar especialmente las adecuaciones institucionales que deberían hacerse para cumplir con las MP.

Esto debe hacerse, como dijimos antes, partiendo de que en el contexto argentino muchas veces se esgrime la condición dada por la constitución de este país<sup>38</sup> como la causante de muchas de las desinteligencias institucionales que impactan negativamente en el goce de los derechos sexuales y los derechos reproductivos. Es lo que muchas veces se simplifica bajo la expresión "federalismo sanitario" o "federalismo educativo".

---

con la complejidad de los problemas y la diversidad de actores. Puede, además, conducir a decisiones más imparciales y más racionales (Elster, 2001), y a decisiones más justas y legítimas (Fung, 2003)".

<sup>38</sup>En una estructura federal como la existente en Argentina, donde la salud o la educación son derechos fundamentales que forman parte de las materias que los estados provinciales no han delegado a la nación, la necesidad de una adecuada coordinación entre los distintos niveles se acentúa.

Sin embargo, como se ha demostrado, la correcta interpretación de las distintas normas aplicables<sup>39</sup> implica que el Estado argentino -en su conjunto- debe impedir que el federalismo configure un obstáculo para el goce de los derechos fundamentales de las personas<sup>40</sup> y asegurarse, en cambio, que sea una mejor instancia de protección para cada uno de ellos. El camino es reforzar la estructura de trabajo, coordinación y articulación entre el Estado Federal y los estados provinciales y municipales, de cara al cumplimiento de los derechos humanos en esta materia.

Por ejemplo, si tomamos especialmente en cuenta la organización en materia de salud, tendremos el siguiente cuadro:

- La Constitución nacional encuentra reconocido el derecho a salud a través de las diferentes normas de los tratados de derechos humanos que se encuentran incorporados en ella por imperio del art. 75 inc.22. Una lectura armónica de estas normas -avalada por la construcción pacífica en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación- concluye que las personas tienen derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud. La salud, según la Organización Mundial de la Salud (OMS), constituye un completo estado de bienestar físico, mental y social<sup>41</sup>. La salud sexual y reproductiva es parte integral de este derecho.

- De acuerdo a la Ley de Ministerios -Ley 26.338-, le cabe al Ministerio de Salud de la Nación “entender en la coordinación, articulación, complementación de sistemas de servicios de salud estatales del ámbito nacional, provincial municipal, de la seguridad social, y del sector privado” (ítem 14) con el objetivo principal de garantizar un piso mínimo de igualdad en el goce de los derechos. También es competencia propia de la citada cartera ministerial “entender, en su ámbito, en la elaboración, ejecución y fiscalización de programas integrados que cubran a los habitantes en caso de patologías específicas y grupos poblacionales determinados en situación de riesgo” (ítem 34).

---

<sup>39</sup>Este es el criterio que ha primado en la jurisprudencia de nuestra Corte Suprema de Justicia (CSJN, caso “Campodónico de Beviacqua, Ana Carina c/ Ministerio de Salud y Acción Social Secretaría de Programas de Salud y Banco de Drogas Neoplásicas”, sentencia del 24/10/ 2000) que señala al Estado nacional como garante último -y a la vez principal- del goce efectivo de los derechos humanos de las personas que habitan en la Argentina. También es el criterio adoptado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos que repetidas veces sostuvo que, frente al ordenamiento internacional, el Estado no puede “alegar su estructura federal para dejar de cumplir una obligación internacional” (v.gr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, opinión consultiva N° 11, del 10 de agosto de 1990, párr. 34).

<sup>40</sup> El grado de responsabilidad que le cabe al estado nacional en países federales como el nuestro ha sido establecido por la CSJN. Así, por ejemplo, en el caso “Campodónico de Beviacqua”, la Corte sostuvo que “En lo que concierne al modo de realización en estados de estructura federal, el propio Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas ha reconocido que dicha estructura exige que los cantones sean los responsables de ciertos derechos, pero también ha reafirmado que el gobierno federal tiene la responsabilidad legal de garantizar la aplicación del pacto”. Y lo reafirma en el considerando siguiente: “20) Que, asimismo, la “cláusula federal” prevista en la Convención Americana sobre Derechos Humanos impone al gobierno nacional el cumplimiento de todas las obligaciones relacionadas con las materias sobre las que ejerce jurisdicción legislativa y judicial, y el deber de tomar “de inmediato” las medidas pertinentes, conforme a su constitución y sus leyes, para que las autoridades componentes del Estado federal puedan cumplir con las disposiciones de ese tratado (art. 28, incs. 1 y 2)” (CSJN, caso “Campodónico de Beviacqua”, op. cit.).

<sup>41</sup> Organización Panamericana de la Salud, Constitución de la Organización Mundial de la Salud en Documentos Básicos, Documento Oficial N° 240, Washington, 1991, pág. 23.

- Frente a esto, en Tucumán, el derecho a la salud está reconocido en la Constitución Provincial en los siguientes términos:

"Art.125. La Provincia procurará las medidas y recursos legítimos, eficaces, eficientes, viables y conducentes en el más alto grado posible, al mantenimiento, restauración y promoción de la salud física y espiritual de todos, respetando su dignidad y los derechos de ella provenientes, protegiendo la vida, en la esfera de sus atribuciones, desde la concepción misma.

La Provincia fijará la política sanitaria coordinándola con el Gobierno Nacional y los de otras Provincias, así como con las instituciones de salud públicas o privadas. La Provincia reserva para sí la potestad del poder de policía en materia de legislación y administración de salud".

Es decir que conforme este marco normativo, el derecho a la salud al que tienen las personas que habitan en Argentina requiere de acciones estatales que permitan el acceso al sistema de atención primaria en salud y el desarrollo progresivo y continuo de un sistema de cobertura para toda la población del país. Ello se logra en definitiva, con el establecimiento de una política pública integral que lo garantice en el cual el estado nacional cumple la función primordial de uniformar prácticas y políticas en materia de atención a la salud en todo el territorio de la república. Y el gobierno provincial, en este caso Tucumán, debe procurar "las medidas y recursos" para satisfacer el derecho a la salud -en los términos expuestos en la Constitución en tanto marco supremo para establecer derechos- de sus habitantes. Y fijar la política sanitaria -en coordinación con el Gobierno nacional y las demás provincias-, teniendo a su cargo controlar que esto se cumpla. Es decir que el control sobre el nivel de atención lo tendrá la autoridad local y a pesar de esto, de existir una vulneración de un derecho, el garante final será el Estado nacional.

Situación similar se vive respecto del derecho a la educación, bien público que se reconoce como un derecho que debe ser garantizado por el Estado, pero que lo es tanto para el individuo que se enriquece con su goce como para la sociedad. Por ello, en virtud de la Ley de Educación Nacional, se debe desarrollar un política pública cuyo principal objetivo social es el "construir una sociedad justa, reafirmar la soberanía e identidad nacional, profundizar el ejercicio de la ciudadanía democrática, respetar los derechos humanos y libertades fundamentales y fortalecer el desarrollo económico-social de la Nación (art. 3° de la ley de Educación nacional)". En este camino los principales y esenciales protagonistas serán las entidades educativas en tanto brazo ejecutor, gestor y responsable. Y, salvo contadas excepciones, el Estado Nacional no gestiona escuelas, lo hacen las provincias.

Ahora, con esto presente cabe analizar algunas de las MP del CdM que tienen relación con algunos de los aspectos relativos a sus DDSS y DDDR y las metas e indicadores propuestas por la Guía Operativa. Cabe hacer el ejercicio de tratar de analizar cuáles deberían ser las capacidades institucionales que deberían generarse para cumplir con ese objetivo y ensayar cómo medir su progreso.

### ***Medida prioritaria 11***

Asegurar la efectiva implementación de programas de educación integral para la sexualidad, reconociendo la afectividad, desde la primera infancia, respetando la autonomía progresiva del niño y de la niña y las decisiones informadas de adolescentes y jóvenes sobre su sexualidad, con enfoque participativo, intercultural, de género y de derechos humanos.

#### ***En función de ella, la Guía Operacional establece las siguientes Metas:***

1. Lograr que todas las instituciones de educación pública y privada cuenten con programas de educación integral para la sexualidad acordes con el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo y los estándares internacionales.
2. Aumentar el número y la proporción de niños y niñas, adolescentes y jóvenes que tienen información y conocimiento sobre los temas sexuales y reproductivos adecuados para sus respectivas edades.
3. Aumentar el número y la proporción de niños y niñas, adolescentes y jóvenes que toman decisiones informadas con autonomía acorde a su edad en materia sexual.

#### ***Para estas metas, se identificaron los siguientes Indicadores tentativos:***

1. Alineamiento del currículo oficial en educación integral para la sexualidad con los criterios del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo y con los estándares internacionales sobre la materia.
2. Porcentaje de niños y niñas, adolescentes y jóvenes que han completado la formación anual de educación integral para la sexualidad por grado escolar.
3. Porcentaje de niños y niñas, adolescentes y jóvenes que tienen información y conocimiento adecuados sobre los temas sexuales y reproductivos para sus respectivas edades.

Pero dado el diseño institucional de Argentina, para que eso sea posible en la Provincia de Tucumán sería necesario que se determine en el Consejo Federal de Educación cuáles son los contenidos adecuados en los términos de la MP. Esto ya se encuentra realizado atento a que se encuentra vigente en Argentina la Ley de Educación Sexual Integral (ESI) y sus contenidos fueron aprobados por el Consejo en donde se encuentran presentes los Ministros de las áreas de educación de Nación y las 24 provincias. Es decir que la meta número 1 así como su indicador se encontrarían cumplidos.

Sin embargo, en Tucumán no todas las escuelas brindan estos contenidos. Las causas (o excusas) son diversas y de distinta naturaleza<sup>42</sup>, pero las más relevantes son: a) la falta de formación del cuerpo docente b) el margen que tiene cada escuela, sobre todo las privadas, para establecer sus contenidos a pesar de recibir financiamiento estatal, c) el que se alegue el derecho de los padres de elegir la educación que brindan a sus hijos, d) la falta de control

---

<sup>42</sup> Pueden ser más los ejemplos, pero la idea es poder identificar aquellas causas que son cuestiones que también son estructurales

efectivo sobre el cumplimiento de la ESI desde las áreas de gobierno a cada uno de los efectores (establecimiento educativo).

Al analizar esta situación y observar las otras metas e indicadores, se puede observar que de no revertirse las situaciones que planteamos, a pesar de haber logrado la meta 1, no lograremos cumplir las meta 2 y 3 y en el proceso, tampoco tendremos datos de qué es lo que está fallando.

Es necesario reconocer que, por lo menos en lo que se refiere a Argentina, en el camino de brindar ESI no sólo interviene el Estado como un sujeto uniforme y con una voluntad inequívoca. Por ello, se trata de establecer cuál es mecanismo institucional que puede cumplir con este objetivo, cohesionando a los actores estatales y a la vez, limitando los espacios para la resistencia que pudiera haber. El primer paso para un estado nacional en este contexto es, por ejemplo, mejorar su capacidad de coordinación y motivación para que las provincias cumplan con la ley nacional de ESI y a la vez, dediquen esfuerzos para lograr que efectivamente en las escuelas provinciales se brinden estos contenidos.

Frente a esto, se puede pensar en nuevas metas e indicadores destinados justamente a poner atención sobre la institucionalidad comprometida en la educación sexual integral:

- *Meta:* Generar el mecanismo que no deje al arbitrio de una provincia implementar o no la ESI

*Indicador:* sistema de estímulos (presupuestarios o de recursos de diversos tipos) para el cumplimiento de la Ley de ESI

- *Meta:* Generar un mecanismo de evaluación de cumplimiento y monitoreo a la ESI desde el Estado pero con participación de actores no gubernamentales, y en especial de adolescentes;

*Indicador:* sistema de denuncias sobre incumplimientos a la ESI

- *Meta:* Generar marcos institucionales que mejoren la capacidad de control de la autoridad de cada provincia sobre los.

*Indicador:* sistema de relevamiento de establecimientos educativos y sanciones ante incumplimientos.

A la vez, también cabe pensar en el mismo sentido, cómo se puede medir el cumplimiento de las metas 2 y 3, ya que para poder dar cuenta de estos objetivos deben generarse capacidades para medirlas.

Ejercicio 2

***Establece el CdM en su Medida prioritaria 12***

Implementar programas de salud sexual y salud reproductiva integrales, oportunos y de calidad para adolescentes y jóvenes, que incluyan servicios de salud sexual y salud reproductiva amigables, con perspectiva de género,

derechos humanos, intergeneracional e intercultural, y que garanticen el acceso a métodos anticonceptivos modernos, seguros y eficaces, respetando el principio de confidencialidad y privacidad, para que adolescentes y jóvenes ejerzan sus derechos sexuales y derechos reproductivos, tengan una vida sexual responsable, placentera y saludable, eviten los embarazos tempranos y los no deseados, la transmisión del VIH y otras infecciones de transmisión sexual; y tomen decisiones libres, informadas y responsables con relación a su vida sexual y reproductiva y al ejercicio de su orientación sexual.

En función de esto, la Guía Operacional propone las siguientes **metas**:

1. Eliminar las barreras que obstaculizan o limitan el acceso universal de adolescentes y jóvenes a los servicios de salud sexual y salud reproductiva.
2. Erradicar las barreras que obstaculizan o limitan el ejercicio de los derechos sexuales y los derechos reproductivos de adolescentes y jóvenes.
3. Contar con programas de salud sexual y salud reproductiva de adolescentes y jóvenes en el ministerio de salud.
4. Contar con servicios de salud sexual y salud reproductiva, y personal de salud capacitado y motivado para ofrecer una atención amigable a adolescentes y jóvenes a escala local.
5. Satisfacer la demanda de anticoncepción de adolescentes y jóvenes.
6. Reducir el embarazo no planificado entre adolescentes y jóvenes.
7. Reducir la violencia, con énfasis en la violencia sexual, que afecta a adolescentes y jóvenes. Los

**Indicadores** tentativos frente a esto son:

1. Existencia de un marco legal que garantiza el ejercicio de los derechos sexuales y los derechos reproductivos de adolescentes y jóvenes, incluido el acceso universal a servicios de salud sexual y salud reproductiva integrales, oportunos y de calidad.
2. Número de centros de salud que tienen servicios amigables para adolescentes y jóvenes que garanticen la confidencialidad y el respeto por la orientación sexual y la identidad de género.
3. Porcentaje de adolescentes y jóvenes con demanda satisfecha de anticoncepción con medios modernos.
4. Porcentaje de mujeres de entre 20 y 24 años que tuvieron su primer hijo antes de los 20 años.
5. Porcentaje de hijos tenidos en la adolescencia que no fueron planificados.

Vemos que esto presenta una complejidad similar a la situación dada en el ejemplo 1, sobre todo respecto al conocimiento de los aspectos que sabemos operan a la hora de la realización de los derechos sexuales y los derechos reproductivos en general y de los y las adolescentes en particular. En nuestro país existe desde el año 2003 -reglamentada en el año 2005- la ley que crea el Programa Nacional de salud sexual y procreación responsable, con especial atención a la población adolescente. Pero haber cumplido con las metas 1 y 3 no ha impactado en las demás. Al analizar los indicadores tentativos, se puede observar que el cumplimiento del primero (super estructural) no parece influir en los restantes (de resultado) y mucho menos dar cuenta qué es lo que falla.

Vuelve a aparecer como necesario revisar el funcionamiento y las capacidades institucionales del Estado en su conjunto para hacer posible que en Tucumán se cumpla con estos derechos. Ello se refiere a ser capaz de identificar adecuados indicadores de proceso sobre las capacidades institucionales para realizar los derechos sexuales y reproductivos de la población. A esto apunta nuestro aporte<sup>4344</sup>.

Frente a la realidad que se vive en Tucumán, queda claro que para lograr "Implementar programas de salud sexual y salud reproductiva integrales, oportunos y de calidad para adolescentes y jóvenes", es necesario que en todos los niveles institucionales intervinientes haya marcos normativos que reconocen estos derechos y que no sean opuestos entre sí.

Aun cuando el reconocimiento de derechos a nivel constitucional es claro y la prevalencia entre normas es clara, las resistencias que se ven en la práctica hacen relevante que haya coherencia normativa hasta que se mejore el nivel de control y monitoreo. De hecho, como el tema interpela muchas veces "la moral dominante", se vuelve relevante la existencia de legislación específica sobre la materia. En materia de derechos sexuales y reproductivos, más cuando se trata de personas menores de edad, la existencia de situaciones que pueden ser susceptibles de describirse como "conflictos de derechos" facilita la generación de prácticas institucionales que no son más que barreras de acceso. Por ello, puede ser importante abocarse a establecer el reconocimiento de estos programas o políticas o disposiciones sobre objeción de conciencia/consentimiento informado/confidencialidad o los límites de la patria potestad frente a los derechos de los y las adolescentes, sólo por dar algunos ejemplos.

En este caso conviven dos situaciones: a nivel nacional existe legislación pero no la hay a nivel provincial. Hasta hoy, en el plano más general (la existencia de un programa en sí) la sinergia estuvo amparada por la comunión de intereses entre la política diseñada por el gobierno nacional y el provincial, que aún sin ley pero bajo el resguardo de un lineamiento operativo intra ministerial ha logrado incluso apartar presupuesto propio y tener un equipo a nivel central.

Esta situación depende en lo programático de la voluntad de un decisor público es claramente frágil ya que puede verse impactada por el cambio en las autoridades propio de todo sistema de elecciones periódicas, aun cuando una eventual situación regresiva pueda discutirse judicialmente. Pero a la vez es ampliamente precaria a la hora de definir y destinar recursos - de todo tipo- para los niveles operativos (sistema de efectores) e incluso revertir las resistencias de tipo subjetivas propias del tema. Y, en lo que a los y las adolescentes se refiere, no llegó a establecerse en términos específicos o masivos.

---

<sup>43</sup>Para esto se ha tenido también en cuenta un documento elaborado por el Centro de Derechos Reproductivos y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), "Derechos reproductivos: Una herramienta para monitorear las obligaciones de los Estados".

<sup>44</sup> Este apartado es la adaptación de un trabajo co-elaborado por la autora para el Centro de Estudios Legales y Sociales con apoyo de IPPF, el cual se encuentra en imprenta.



En este plano cabe señalar la importancia de que se reconozcan expresamente en el diseño de la política pública el respeto por la diversidad de las poblaciones, la obligación de cumplir con el principio de universalidad en el acceso o nivel de cobertura, así como las instancias formales de participación de la sociedad civil, el establecimiento de instancias que favorezcan la exigibilidad y la rendición de cuentas, sobre todo de las poblaciones más postergadas.

Para lograr cumplir con la medida señalada, a la luz de estas primeras reflexiones, se deben establecer metas relacionadas con la capacidad operativa de cada uno de los niveles implicados en el desarrollo de esta política. Los indicadores para este tipo de cuestiones podrían ser:

- Cada nivel institucional cuenta con la cantidad y calidad del personal de salud adecuado. Las áreas tienden a jerarquizarse y fortalecerse conforme sus responsabilidades y población objetivo, especialmente tendiendo al aumento de la cobertura de los servicios de salud sexual y salud reproductiva, por sexo, edad y región geográfica. En este caso, el objetivo estará referido a la atención de los y las adolescentes.
- Existe un programa de formación y capacitación permanente para cada uno de los niveles implicados, adecuados a sus niveles de responsabilidad y rol. En este caso estará referido a los y las adolescentes.
- Existe un sistema de planificación estratégica conjunto, en el cual además de acordar los objetivos -que serán compartidos entre todos los niveles implicados en la ejecución de la política- se establece y diseña un control de gestión y un mecanismo de monitoreo. Se define un sistema de intolerancia al incumplimiento y sanción.
- Se acuerda, diseña y pone en práctica un sistema único de registro y evaluación entre todos los niveles.
- Se identifica la carga presupuestaria que un servicio de calidad implica y se organiza el modo de confluencia y aportes, teniendo en cuenta las disparidades regionales significativas en el gasto y cobertura en salud.
- Existe en la programación y ejecución una voluntad explícita de revertir desigualdades de acceso y atención a grupos vulnerables. Se generan instancias de participación y monitoreo en consecuencia con estas prioridades.
- Se generan formalmente instancias de prevención y atención a la violencia y a víctimas de violencia sexual en la provisión de servicios básicos de salud, con dotación de recursos (materiales, profesionales, de sensibilización y capacitación).

\*\*\*

Con estos dos ejemplos se busca poner en evidencia la importancia que tiene rellenar esos espacios que la Guía buscó dejar al momento de definir completamente cuál será el mecanismo para operacionalizar y supervisar el cumplimiento del CdM. Esos espacios que los Estados dejaron establecidos en la Guía Operacional respecto de las metas y sobre todo los indicadores tentativos, son la oportunidad que se tiene desde el sector no gubernamental para apuntalar este proceso procurando un diseño institucional adecuado a la realidad y particularidades de cada territorio, que será la base para consolidar aparatos estatales comprometidos con la realización de derechos humanos. Y sobre todo, dinámicas institucionales que serán más eficaces ya sea para enfrentar aquellas barreras de acceso que provienen de dinámicas sociales específicas como para generar indicadores de resultados aptos para captar las necesidades de las poblaciones destinatarias.

## VII. Palabras finales

Lo aprendido en los últimos veinte años justifica que en este documento se ponga en el centro de la escena a la coordinación interinstitucional. Primero porque pretende reafirmar la centralidad que tiene el Estado en todo proceso de realización de todos los derechos humanos. Pero también porque pretende mostrar la relevancia que tiene que en estos procesos todos los niveles estatales - y todas las áreas de cada uno de ellos- trabajen mancomunadamente para cumplir con estos objetivos en tanto derechos. Para atender las cuestiones de población y desarrollo en los términos que los Estados dejaron plasmados en las medidas prioritarias contenidas en el CdM, se debe lograr generar procesos de decisión sobre objetivos, metas, resultados esperados y forma de financiamiento que realmente puedan contener a todos los actores implicados.

Pero a la vez esta nueva institucionalidad debe ser capaz de trabajar desde el respeto y la valoración de la diferencia y procurar garantizar los derechos no sólo normativamente sino en un plano de igualdad de hecho. Es decir, una dinámica institucional que asuma el desafío de generar herramientas que le permita avanzar en la universalidad con una efectiva preocupación sobre poder medir disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad de los servicios para cada población y de manera permanente y transparente.

Por otra parte, comprometerse a avanzar en materia de población, como vimos, implica honrar el deber estatal de mejorar progresivamente la situación de los derechos humanos o de procurar permanentemente cada vez mayor y mejor desarrollo en términos de equidad e igualdad. Significa avanzar en la dimensión normativa, mientras se logra implementar cada ley (dimensión fáctica), resolviendo a la vez las brechas de acceso entre las distintas poblaciones en cada una de estas dimensiones. Y significa, sobre todo y de manera contundente, la prohibición de reducir los niveles de protección de los derechos conquistados o existentes.

Sin embargo vemos que esto, que se comprende al momento de enfrentar una evaluación ante un órgano o foro internacional, no parece estar presente en el momento de planificación y diseño de políticas, que muchas veces se deja instalada de manera precaria. Pero mucho menos parece importar en aquellos espacios en donde un gobierno analiza las mejores medidas para salir de una situación financiera complicada o simplemente, procurar mejorar el funcionamiento estatal, adopta medidas sin tener en cuenta el impacto que tendrán en cada sector de la población. Se decide por achicar la inversión en programas sociales sin analizar su impacto en la población destinataria o se opta por encarar un proceso de despidos para re-organizar el estado sin estudiar las características generales de la población que se verá desempleada.

Sin embargo se entiende que existen motivos que llevan a creer que una burocracia que aprende a actuar en base a un esquema de prioridades en términos de derechos humanos e indicadores que conducen -o alejan- de metas concretas, tendrá mucha más capacidad de resistencia a encarar procesos regresivos en derechos. Mucho menos

cuando puede conocerse -porque la información existe y está disponible- que son decisiones que pueden afectar de forma estructural a ciertos sectores de la población.

Por esto es que se busca mostrar que vale la pena que los actores no gubernamentales destinen esfuerzos en generar o acompañar procesos de seguimiento y monitoreo que vayan tendiendo a transformar el aparato estatal de manera gradual pero irreversible. Esta transformación debe estar orientada sobre todo a generar condiciones para que las conquistas en materias de derechos, en especial a aquellas que se refieren a libertades y mejoras sociales, queden al margen de las situaciones de alternancias políticas.

Tomando esto en cuenta, y frente al análisis en el caso concreto, el CdM y la Guía Operacional parecen ser herramientas valiosas y pertinentes. Incluso, aquello que en ésta puede verse como una inadecuación en un plano inicial, se reconfigura como una virtud en tanto deja el margen para ser alimentada con la adición de metas y acciones más adecuadas para revertir las faltas en el cumplimiento o con los indicadores que mejor sirvan para conocer si la población accede a sus derechos (tales como adoptar un decisión libre e informada en materia de salud reproductiva).

Pero hacer este trabajo de adecuación no es una tarea menor o irrelevante a la hora de consolidar un sistema de monitoreo sobre el cumplimiento de un conjunto de medidas que aunque fundamentales parecen regir poco el destino de nuestros países.

## Bibliografía

- Tratados internacionales de derechos humanos y normas aplicables
- Constitución de la República Argentina
- Constitución de la Provincia de Tucumán
- Abramovich, Víctor, “De las violaciones masivas a los patrones estructurales: nuevos enfoques y clásicas tensiones en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú -PUCP-. Nro. 63, Lima, Perú, Diciembre de 2009.
- Abramovich, Víctor (2006), “Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo”, en Revista de la CEPAL, N° 88, Santiago, abril, pp. 35-50.
- Abramovich, Víctor y Laura Pautassi (2006), “Dilemas actuales en la resolución de la pobreza. El aporte del enfoque de derechos”, documento presentado en el Seminario “Los Derechos Humanos y las Políticas Públicas para Enfrentar la Pobreza y la Desigualdad”, UNESCO, Secretaría de Derechos Humanos, Universidad Nacional Tres de Febrero, Buenos Aires.
- Abramovich, Víctor “Una nueva institucionalidad pública. Los tratados de derechos humanos en el orden constitucional”, en Víctor Abramovich, Alberto Bovino y Christian, Courtis (comps.) *La aplicación de los tratados sobre derechos humanos en el ámbito local. La experiencia de una década*, CELS – Editores del Puerto, 2007, pp: III-XV.
- Abramovich, Víctor y Courtis, Christian “Los derechos sociales como derechos”, en Abramovich, Víctor y Courtis, Christian, *El umbral de la ciudadanía. El significado de los derechos sociales en el estado social constitucional*, Editores del Puerto, pp: 1-46.
- Banco Interamericano de Desarrollo, Sistemas de costos, presupuesto por resultados y Sistemas Integrados de Administración Financiera. Aportes y desafíos para incrementar el impacto del gasto público en el bienestar de los ciudadanos (Roger Díaz). DOCUMENTO DE DEBATE # IDB-DP-200, Nueva York, BID, 2012, disponible en <http://dbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=367439372011>.
- Centro de Derechos Reproductivos y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), “Derechos reproductivos: Una herramienta para monitorear las obligaciones de los Estados”, diciembre de 2013.
- CEPAL (2006), La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad, Santiago, CEPAL.
- CEPAL. Julieta Rossi Los derechos en las políticas sociales y el rol de los indicadores en perspectiva regional. Publicación del Seminario Internacional Indicadores De Derechos Económicos, Sociales Y Culturales (Desc) Y Seguimiento De Las Políticas Sociales Para La Superación De La Pobreza Y El Logro De La Igualdad.
- Comité CEDAW, Recomendación General N° 24 (20° período de sesiones, 1999), Artículo 12 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer - La mujer y la salud.
- Comité CEDAW, Declaración sobre salud y derechos sexuales y reproductivos con ocasión de la revisión del Programa de Acción adoptado en la Conferencia Mundial sobre la Población y el Desarrollo (El Cairo, Egipto, 1994), más allá de 2014, Quincuagésimo séptimo período de sesiones, celebrado entre el 10 y 28 de febrero de 2014.
- Comité DESC, Observación General N° 14: El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud, E/C.12/2000/4, 11 de agosto de 2000.

- Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo, CEPAL, 5 de septiembre de 2013. LC/L.3697, punto 34, disponible en <http://bit.ly/UfvG6o>.
- Dulitzky, Ariel “Implementación del Derecho Internacional de los Derechos Humanos en los sistemas federales. El caso de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la República Argentina”, en Víctor Abramovich, Alberto Bovino y Christian Courtis (comps.) *La aplicación de los tratados sobre derechos humanos en el ámbito local. La experiencia de una década*, CELS-Editores. del Puerto, 2007, pp: 5-52.
- Organización de Estados Americanos, Secretaria Ejecutiva para el Desarrollo Integral, Indicadores de progreso para medición de derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador, Documento definitivo elaborado por el Grupo de Trabajo para el análisis de los informes nacionales previstos en el Protocolo de San Salvador en cumplimiento del mandato previsto en la Resolución AG/RES 2582 (XL-0-10) y AG/ RES 2666 (XLI-O/11), Washington D.C., 12 de diciembre de 2011.
- Organización de Estados Americanos, Indicadores de progreso para la medición de derechos contemplados en el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales “Protocolo de San Salvador” / [Preparado por Grupo de Trabajo para el Análisis de los Informes Anuales previstos en el Protocolo de San Salvador]. (OAS. Documentos oficiales; OEA/Ser.D)
- ONU, Informe de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (Programa de Acción de El Cairo), celebrada en El Cairo, Egipto del 5 al 13 de septiembre de 1994.
- PAHO. La Función Rectora de la Autoridad Sanitaria Nacional en Acción: lecciones aprendidas en conducción y regulación. Disponible en [http://new.paho.org/hq/dmdocuments/2010/Rectoria\\_ASN\\_Lecciones\\_Aprendidas\\_Rectoria\\_Conduccion.pdf](http://new.paho.org/hq/dmdocuments/2010/Rectoria_ASN_Lecciones_Aprendidas_Rectoria_Conduccion.pdf)
- Organización Panamericana de la Salud, Constitución de la Organización Mundial de la Salud en Documentos Básicos, Documento Oficial N° 240, Washington, 1991.
- Rodríguez Gustá, A. L., Capacidades estatales e institucionales: ¿de qué estamos hablando? En Alonso, G. (coord.): Capacidades estatales, instituciones y política social, Editorial Prometeo, Buenos Aires, 2007.
- United Nations (2002), Draft Guidelines: a Human Rights Approach to Poverty Reduction Strategies, Ginebra, Office of the High Commissioner for Human Rights.
- Uprinsky, Rodrigo: “Las Transformaciones Constitucionales recientes en América Latina. Tendencias y Desafíos, en C. Rodríguez Garabito, editora, “*El Derecho en América Latina. Un Mapa para el Pensamiento Jurídico del Siglo XXI*, editorial Siglo XXI, Buenos Aires, 2011.
- Winchester, Lucy, ILPES/CEPAL, Políticas públicas: formulación y evaluación, disponible en [http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/3/43323/LW\\_Polpub\\_antigua.pdf](http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/3/43323/LW_Polpub_antigua.pdf)