

Entre el pesimismo y la esperanza:

Los derechos humanos en América Latina

Metodología para su estudio y medición



Karina Ansolabehere
Francisco Valdés Ugalde
Daniel Vázquez
Editores



FLACSO
MÉXICO

Entre el pesimismo y la esperanza:
Los derechos humanos en América Latina.
Metodología para su estudio y medición

Entre el pesimismo y la esperanza:
Los derechos humanos en América Latina.
Metodología para su estudio
y medición

Karina Ansolabehere, Francisco Valdés Ugalde,
Daniel Vázquez
(Editores)



FLACSO
MÉXICO

323.098

E6124 Entre el pesimismo y la esperanza : los derechos en América Latina. Metodología para su estudio y medición / Karina Ansolabehere, Francisco Valdés Ugalde y Daniel Vázquez (coordinadores). -- México : FLACSO México ; 2015.
428 páginas : ilustraciones, gráficas ; 23 cm

ISBN: 978-607-9275-57-0

1.- Derechos Humanos - Aspectos Sociales - América Latina. 2.- Monitoreo de los Derechos Humanos - América Latina. 3.- Sistemas de Protección de los Derechos Humanos - América Latina. 4.- Democracia - América Latina. I. Ansolabehere, Karina, coordinadora. II. Valdés Ugalde, Francisco, coordinador. III. Vázquez, Daniel (Luis Daniel Vázquez Valencia), coordinador

Primera edición: febrero de 2015

D.R. © 2015, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México,
Carretera al Ajusco 377, Héroes de Padierna, Tlalpan, 14200 México, D.F.
www.flacso.edu.mx, public@flacso.edu.mx

ISBN 978-607-9275-57-0

Este libro fue sometido a un proceso de dictaminación por académicos externos de acuerdo con las normas establecidas por el Consejo Editorial de la Flacso México.

Queda prohibida la reproducción parcial o total, directa o indirecta del contenido de la presente obra, sin contar previamente con la autorización por escrito de los editores, en términos de la Ley Federal del Derecho de Autor y, en su caso, de los tratados internacionales aplicables.

Impreso y hecho en México. *Printed and made in Mexico.*

Índice general

Introducción

Karina Ansolabehere, Francisco Valdés-Ugalde, Daniel Vázquez9

Parte I. Metodología para la medición de los derechos humanos

1. La construcción de medidas de derechos humanos:
una tarea interdisciplinaria
Rosa María Rubalcava 41
2. Indicadores de derechos humanos: tipos, métodos y bases
de datos existentes
Alejandro Anaya Muñoz. 55
3. La creación de un *Atlas de los derechos humanos*: Latinoamérica
en una perspectiva comparativa
Todd Landman75
4. Los derechos económicos, sociales y culturales en la medición
de la pobreza en México
Fernando Cortés93
5. Igualdad política, ¿cómo medirla? Elaboraciones sobre el
esquema de Dahl
Francisco Valdés-Ugalde, Rodrigo Salazar-Elena 117

6. Los intermediarios: la medición de los impactos de las ONG sobre el ejercicio de los derechos humanos
Barbara A. Frey, J. D...... 139

Parte II. La institucionalización y el ejercicio de los derechos humanos:
panorama general

7. Institucionalización y disfrute de derechos humanos en América Latina
Georgina Flores-Ivich, Rodrigo Salazar-Elena...... 159
8. Modos de desarrollo y realización de derechos en América Latina
Agostina Costantino, Francisco J. Cantamutto 181
9. Representación democrática y derechos humanos
Francisco Valdés-Ugalde, Georgina Flores-Ivich...... 215

Parte III. La institucionalización y el ejercicio de los derechos humanos:
las brechas existentes

10. Derecho a la alimentación: difusión exitosa, impacto limitado
Karina Ansolabehere, Ruth Navarrete 237
11. Los derechos humanos laborales: ¿un problema de leyes o de dinero?
Daniel Vázquez, Liliana Coutiño, Ruth Navarrete 273
12. Institucionalización y disfrute del derecho a la integridad física en América Latina
César Augusto Valderrama, Sandra Serrano...... 305

Parte IV. Los sistemas de protección: algunos dilemas

13. Constituciones y políticas públicas: las intermediaciones
pendientes
Daniel Vázquez, Claudia Espinosa 337

14. La protección a la privacidad en América Latina
Nelson Arteaga, Liliana Onofre. 375

15. El derecho de acceso a la información en la Cámara
de Diputados: hacia una nueva institucionalidad
Ramiro Daniel Sánchez Gayosso 405

Introducción

Karina Ansolabehere, Francisco Valdés-Ugalde, Daniel Vázquez

Desde los años ochenta, en América Latina han tenido lugar dos fenómenos paralelos relacionados entre sí: la democratización del régimen político (Colomer, 2001; Diamond *et al.*, 1997) y la expansión del discurso y las instituciones de protección de derechos humanos,¹ incluidas las reformas constitucionales que reconocen el derecho internacional de los derechos humanos (DH) (Sikkink y Walling, 2007; Landman, 2005; Ugglá, 2004; Serrano, 2010; Engstrom y Hurrell, 2010). Sin embargo, poco sabemos del impacto de ese proceso en las condiciones de vida de las personas. Dar cuenta de esa relación es el principal objetivo de este libro.

Este volumen es el resultado del desarrollo del proyecto de investigación “Institucionalización y disfrute de los derechos en las democracias latinoamericanas 1990-2010”² y del trabajo en el seminario de la línea de investigación “Estado, democracia y derechos humanos”. Tanto el proyecto como los capítulos de este libro tuvieron una pregunta como punto de articulación: *¿cuál es la relación entre las diferentes formas en que se ha*

¹ Entendidos en el sentido de Landman (2006a: 8), como “un conjunto de derechos individuales y colectivos que han sido promovidos y protegidos formalmente por el derecho nacional e internacional desde la Declaración Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en 1948”. Nótese que se trata de una definición pragmática que considera a los DH el resultado del marco legal internacional y nacional. Dadas las características de los DH contemporáneos, posteriores a la Declaración Universal, éstos son fundamentalmente un fenómeno transnacional que permea los ámbitos nacionales.

² Este proyecto ha sido financiado por el Fondo de Ciencia Básica del Conacyt, al que agradecemos este apoyo, sin el cual no hubiera sido factible.

institucionalizado la protección de los derechos humanos, la economía, la democracia y el nivel efectivo de ejercicio de los derechos? Suponemos que cuando la institucionalización de DH es más integral, esto es, que cuando las normas de derechos humanos se difunden más allá del marco jurídico del Estado e impregnan las políticas públicas y la actuación judicial, su impacto en el disfrute de los derechos en cuestión por parte de la sociedad será mayor. Los trabajos que conforman este volumen muestran que esa conjetura se sostiene (aunque con matices) en la mayoría de los derechos estudiados: los derechos a la integridad física, alimentación y salud, con la única excepción de los derechos de los trabajadores.

Los resultados de esta investigación señalan, por otra parte, que hay diferentes formas de institucionalización de los DH, que van desde la falta de su referencia, hasta la adopción de políticas públicas o decisiones judiciales pro derechos, pasando por la adopción de tratados internacionales en la materia.

Asimismo, encontramos que **el tipo de institucionalización** de los derechos humanos importa para su mayor disfrute. También es claro que **el proceso de institucionalización de DH en la región se intensificó a partir del siglo XXI, producto de la ratificación de tratados originados en los años noventa.**

Una primera disyuntiva estuvo vinculada con la definición de DH. Es indudable que la idea “derechos humanos” tiene una carga ontológica fuerte, y que para los efectos de realizar un trabajo empírico sobre los mismos es importante adoptar una definición operacional acerca de DH, así como acotar el universo de derechos sobre los que se trabajará, ya que es prácticamente imposible estudiar todos los tipos de derechos (civiles, políticos, económicos, sociales, culturales) y los derechos específicos para grupos en condición de vulnerabilidad que integran la idea de “derechos humanos”.³

³ Si bien desde una perspectiva de dh se habla de universalidad, interdependencia, integridad y progresividad de los derechos que supone que existe una asociación intrínseca entre derechos civiles y sociales, se seleccionaron estos derechos por cuestiones de factibilidad de la investigación y porque cada uno de éstos se consideran derechos llave para el disfrute de otros. Por ejemplo, el derecho a la alimentación, se constituye un derecho social vinculado directamente con el derecho a la vida y a la posibilidad de participar activamente en la vida de una comunidad política.

En cuanto a la definición de DH, adoptamos una opción pragmática. Con Todd Landman (2006) partimos de una definición mínima de derechos humanos como “un conjunto de derechos individuales y colectivos que han sido promovidos y protegidos formalmente por el derecho nacional e internacional, desde la Declaración Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en 1948” (Landman, 2006: 8). Nótese que se trata de una definición que toma por derechos humanos los que han sido positivizados internacional y nacionalmente.

Dadas las características de los DH contemporáneos, posteriores a la Declaración Universal, éstos son fundamentalmente un fenómeno transnacional que permea los ámbitos nacionales. Por eso el punto de partida para medir su institucionalización a nivel nacional fue el reconocimiento de los tratados de derechos humanos generales y vinculados específicamente con cada derecho.

Sin embargo, la adopción de este tipo de marco jurídico no dice nada acerca de su incidencia en la vida de las personas. Justamente, esta dimensión del análisis es la que más dificultades presentó tanto desde el punto de vista de las definiciones, como desde la construcción de indicadores confiables.

Pese a que los desafíos del siglo XXI en torno a las violaciones a los DH provenientes de empresas transnacionales, grupos no gubernamentales que ejercen violencia contra las personas, o un nuevo espacio público informatizado como el que analizan Nelson Arteaga y Liliana Onofre, nos llevarán a repensar las relaciones de DH entre particulares, los procesos de reflexión y codificación vividos durante la segunda mitad del siglo XX, en particular a partir de la emisión de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, se concentran en las responsabilidades estatales, pero poca atención se prestaba a la persona, al impacto efectivo que las acciones y omisiones tenían en el ejercicio de los derechos por parte de las personas.

Sin duda que entre estos procesos de institucionalización de los DH y su ejercicio existen diferentes relaciones posibles; son éstas las que interesan en la investigación. El esquema 1 permite identificar la diversidad de relaciones posibles entre la institucionalización y el disfrute, o ejercicio efectivo de los derechos humanos.



Fuente: Elaboración propia.

Esquema 1. Coordenadas de la institucionalización y disfrute de los DH.

Con estas posibilidades lógicas en mente, avanzamos en la definición de los indicadores para cada una de las dimensiones de análisis. Los temas y hallazgos de este libro son relevantes porque contribuyen en la resolución de dos tipos de problemas: el primero se vincula con el mundo real, ya que se relaciona con el impacto de las instituciones de DH en las condiciones de vida de las personas. Como ya se sostuvo, en las últimas dos décadas, en América Latina, se observó un progreso sin precedentes de las instituciones de DH (Uggla, 2004), de su constitucionalización (Valdés y Ansolabehere, 2011), y de la adopción de tratados internacionales en la materia (véase el capítulo 12), pero no se cuenta con información sobre las trayectorias que adoptaron los procesos de institucionalización, tampoco sobre su impacto concreto en la “dignidad humana”.

Por otra parte, este trabajo intenta contribuir al campo de estudios de los DH en las ciencias sociales en dos áreas: 1) el estudio de los procesos de institucionalización de los derechos humanos, tema que ha recibi-

do la atención de la sociología fundamentalmente, y 2) complementar el estudio de los factores que inciden en un mayor disfrute de los derechos por parte de las personas.

En las siguientes páginas explicaremos la importancia del problema sobre el que se explora en este volumen, tanto en la literatura como en la resolución de problemas regionales. Posteriormente, se analizarán las principales dificultades de medición estudiadas y los hallazgos más importantes. Finalmente, se desarrollará la estructura del libro.

Por qué estudiar la institucionalización y el disfrute de los derechos humanos

Hasta hace poco menos de tres décadas, las ciencias sociales —y especialmente la ciencia política— consideraban que los derechos humanos eran una cuestión legal o moral y, por ende, que no constituían un objeto de su interés (Estévez y Vázquez, 2010; Morgan y Turner, 2009; Freeman, 2002). Hoy esta situación ha cambiado al punto de poder hablar de un área de especialización en la materia. Una especialización que se caracteriza por la heterogeneidad de enfoques, temas y aproximaciones metodológicas (Landman, 2009). En este campo han proliferado tanto los trabajos comparativos de corte cuantitativo, regionales e interregionales, que analizan la incidencia de determinados factores en la protección de los derechos (Landman, 2006; Donnelly, 2013; Carey y Poe 2004), como los estudios de casos de corte cualitativo que fundamentalmente analizan a diferentes actores y la incidencia de relaciones de poder en la protección de los derechos (Engle Merry, 2007; Goldstein, 2004; Roniger y Sznajder, 1999; Rise *et al.*, 1999; Dutrénit y Varela, 2010). Tal diversidad queda expresada en esta obra.

Los estudios han señalado como aspectos relevantes para entender el ejercicio de los DH: el sistema y formas de institucionalización de los derechos (Pisarello, 2001, 2007; Ferrajoli, 2005; Landman, 2004; Ansolabehere, 2010b; Simmons, 2009); las políticas públicas (Abramovich, 2006; Abramovich y Pautassi, 2006; Canto, 2002; OACNUDH, 2002; Vázquez y Delaplace, 2011); el régimen político (Fein, 1995; Davenport y Armstrong, 2004; Vázquez, 2010; Valdés Ugalde, 2010; Landman, 2005; Rivera, 2010), las cortes constitucionales y los poderes judiciales

(Wilson, 2007; Epp, 1998; Ansolabehere, 2010a; Ansolabehere y Valdés Ugalde, 2011); la economía (Poe y Tate, 1994; Poe *et al.*, 1999; Landman, 1999; Heinisch, 1998), y la sociedad civil (Serrano, 2010; Keck y Sikkink, 2000). Sin embargo, no todos estos factores están testeados empíricamente. Este es el primer cometido del presente libro.

Una de las asignaturas pendientes —probablemente por su novedad— es el análisis del impacto de la institucionalización de los DH. En síntesis, luego de más de una década de adopción por parte de las instituciones nacionales de DH en la región, de adopción de tratados internacionales en la materia, ¿ha mejorado la vida de las personas? Responder a esta pregunta, desde el campo de estudio de los DH en las ciencias sociales, supone dar un paso más allá en tres áreas de estudio:

- 1) *La difusión de las normas internacionales de derechos humanos*: porque los análisis desde las ciencias sociales sobre la incidencia de la adopción y cumplimiento de tratados internacionales para la protección de los DH no arrojan resultados concluyentes sobre el impacto positivo de estos últimos (Hathaway, 2002; Keith, 1999; Simmons, 2009). Muchos de los trabajos que conforman este volumen complementan la preocupación por la adopción y el cumplimiento de los tratados internacionales, con el análisis del grado en que dichas normas permean las políticas públicas y el accionar judicial. En esta línea, se ha optado por hablar de diferentes características de un sistema de protección de derechos, a fin de registrar qué tanto las normas de DH permean más allá del marco jurídico y cómo esos diferentes sistemas de protección inciden en el disfrute de esos derechos. En relación con este punto, los capítulos de este volumen, aunque con matices, muestran que una mayor integralidad en el sistema de protección de derechos se relaciona con un mayor disfrute de los DH de que se trate.
- 2) *La literatura sobre institucionalización de derechos humanos en ciencias sociales* se ha preocupado por las motivaciones de los actores para proceder a la construcción de los sistemas de derechos, así como por los obstáculos para ellos, relegando el análisis concreto y sistemático del impacto de los sistemas sobre el disfrute de los derechos por parte de la población (Stammers, 2009, 1999; Waters, 1996; Sikkink y Walling, 2007). En esta obra se indaga sobre diferentes trayectorias o tipos de institucionalización y la forma en que inciden en el mayor

o menor disfrute de los DH, incluyendo no sólo el derecho a la integridad física, sino también otros derechos civiles y sociales.

- 3) *Los trabajos que componen este volumen contribuyen a la literatura comparada que ha analizado los factores “condicionantes” de la protección de los derechos humanos* (Landman, 2006). Estos estudios han sido, en general, de alcance global, en los que se incluyen tanto regímenes democráticos de larga data y consolidados, como regímenes jóvenes, con diferentes niveles de consolidación, así como autoritarismos.

En esta obra, los capítulos de análisis regionales cuantitativos se concentran básicamente en los casos de democracias jóvenes, ya que estudian América Latina, o comparan países con modelos de desarrollo económico diferentes. Dichos capítulos mostraron que, si bien la dimensión institucional de los DH no es inocua, indican que el entorno económico y político constituye un contexto que potencia o limita la operación de las instituciones vinculadas con los DH. Y también señalan que los modelos de desarrollo basados en la agregación de valor están asociados con un mayor disfrute de los DH, al igual que los mayores niveles de democratización.

Consideramos que un estudio de estas características resulta especialmente relevante para México, en la medida en que en este país tuvo lugar un proceso de transición democrática, a la par de un proceso de construcción de un sistema complejo de DH durante el periodo analizado.

Como ejemplo, baste señalar que sólo entre 2008 y 2011 se promulgaron tres reformas constitucionales en la materia. En junio de 2008, se decretó la reforma en materia penal, lo cual dio espacio a la entrada de los juicios orales. En buena medida, esta reforma fue leída como parte de una reestructuración del sistema de justicia para garantizar los DH de las personas privadas de su libertad.

En junio de 2011, se decretaron otras dos reformas legislativas relevantes para los DH: la reforma en materia de amparo, que permite la acción colectiva y aumenta el nivel de protección, al permitir la declaración de inconstitucionalidad de una norma; y la reforma constitucional en materia de DH que abre la puerta a los estándares del derecho internacional de los derechos humanos (DIDH), contribuyendo a su conceptualización de un modo distinto de la noción de “garantías individuales” que

les antecedían, y que establece que los DH internacionalmente reconocidos por México son reglas obligatorias para todos los órganos de los tres poderes en los respectivos ámbitos de gobierno.⁴

Estas tres reformas se recibieron con mucho optimismo, y fueron el resultado de varios años de diálogo entre gobierno y sociedad, así como de debate legislativo. No obstante su importancia intrínseca, cabe preguntarse acerca de sus resultados esperables en el disfrute de los derechos por parte de las personas. La posibilidad de analizar comparativamente qué tipo de sistema de derechos está relacionado con mejores resultados, así como qué otros factores son claves en estos procesos, nos permitirá dimensionar adecuadamente las expectativas en relación con estas reformas.

Probablemente, el hallazgo más interesante de los capítulos que aquí se presentan es que la forma en que se institucionalizan los DH no es inocua para su disfrute, aunque ésta es una condición necesaria pero insuficiente. Las condiciones políticas y económicas en que se inserta coadyuvan a incrementar o disminuir su efectividad.

Habiéndonos referido a los resultados, consideramos importante dar cuenta del proceso, por ello a continuación desarrollamos una reflexión acerca de la forma en que se midieron la institucionalización y el disfrute de los derechos estudiados.

El disfrute de los derechos humanos

En buena medida, la relación entre institucionalización y disfrute de los DH exige una revisión disponible a partir de las mediciones que ya exis-

⁴ Esta modificación constitucional cobró mucho más sentido a partir de la reciente resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en torno al caso de Rosendo Radilla, en el que, entre otras cosas, la SCJN determinó que el control convencional debe ser parte de la revisión de constitucionalidad y, por ende, autorizó a todos los jueces federales y locales a no aplicar leyes que sean contrarias a los tratados internacionales de derechos humanos firmados por México. Esta resolución es una modificación total a la arquitectura jurisdiccional que avanza de un control constitucional centralizado hacia uno difuso. Rápidamente se ha emitido una primera sentencia relacionada con esta nueva facultad otorgada a los jueces locales, por medio de la cual un magistrado penal de Nuevo León dejó sin aplicación de tipo penal por no contar con los elementos exigidos por el DIDH.

ten y que se han realizado de manera independiente o por organismos gubernamentales e intergubernamentales. Cada parte de esta investigación debió evaluar la información disponible y el alcance e idoneidad de las formas de medición del cumplimiento de derechos. Desde este punto de vista, es evidente que los datos existentes sobre los derechos estudiados (integridad física, salud, alimentación y derechos laborales) son insuficientes para medir la complejidad de su disfrute; y que una de las asignaturas pendientes es la mejora de las medidas de disfrute, o realización de los DH. De hecho, se organizó un seminario con expertos, en enero de 2013, en la Flacso México para tal fin. Las contribuciones derivadas de dicho seminario constituyen la primera parte de este libro y tienen el valor adicional de extender la discusión a la literatura sobre el tema en español.

Esta primera parte comprende seis capítulos, en los que, desde distintas perspectivas, se discuten los problemas en la construcción de indicadores de DH, la insuficiencia en la información y los retos metodológicos que deben adoptarse para construir mejores medidas de desempeño en materia de derechos humanos.

En el primer capítulo, Rosa María Rubalcava retoma elementos de la metodología de la investigación en ciencias sociales para problematizar la construcción de medidas de DH. Ella sugiere orientar los esfuerzos hacia una investigación interdisciplinaria, con un enfoque de sistemas complejos.

En el capítulo dos, Alejandro Anaya Muñoz discute los esfuerzos “parciales y desconectados” en la medición de los DH. Anaya realiza un acercamiento a los tipos de indicadores de DH y su metodología. Asimismo, se propone realizar un “mapeo” de indicadores, describiendo los tipos de indicadores, los métodos de medición y las principales bases de datos existentes. Este capítulo es una reflexión sobre los métodos de medición y abarca los temas centrales relativos a la medición de los derechos humanos.

En el tercer capítulo, Todd Landman explica con detalle el atlas de los DH, proporcionando información general de este esfuerzo de medición, así como las demandas del mercado y los ejes principales. Este atlas es una de las principales iniciativas por reunir indicadores en materia de DH y comprende tres ejes principales: *a)* concentra estadísticas básicas por país, *b)* información de las obligaciones jurídicas de los países

contraídos mediante tratados internacionales, y c) indicadores sobre derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.

En el cuarto capítulo, Fernando Cortés se propone dar a conocer los elementos fundamentales de la metodología delineada por la Ley General de Desarrollo Social, enfatizando la parte relacionada con los derechos económicos, sociales y culturales.

Francisco Valdés-Ugalde y Rodrigo Salazar-Elena (quinto capítulo) ofrecen una conceptualización de la igualdad política y de su relevancia para la realización de derechos, entre éstos los DH. Ambos autores exploran ampliamente la relación entre DH y democracia, y determinan hasta qué punto las mediciones existentes en la democracia reflejan las condiciones de igualdad señaladas por Dahl y elegidas por el liberalismo político rawlsiano. Este quinto capítulo constituye una crítica más a la insuficiencia de indicadores, en el que se concluye que la disponibilidad de índices y bases de datos para medir el grado de igualdad política en las democracias latinoamericanas es muy baja. En este texto se evidencia que el refinamiento de las mediciones es una tarea pendiente en la construcción de indicadores de derechos humanos.

El sexto capítulo, presentado por Barbara A. Frey, expone consideraciones sobre la medición del impacto de las ONG en el ejercicio de los DH. Frey explora la presencia de esas organizaciones y su desempeño a lo largo de los años para mostrar que existe una correlación entre éstas y las prácticas de DH en los países.

Como se podrá observar, en los capítulos que componen las siguientes secciones de este volumen, en el análisis se tomaron en cuenta los derechos civiles y los sociales. De este segundo grupo se estudiaron: el derecho a la alimentación (capítulos séptimo, octavo y décimo), el derecho a la salud (capítulos séptimo y octavo), los derechos laborales (capítulos séptimo, octavo y undécimo). En tanto que de los derechos civiles: integridad física (capítulos séptimo, octavo, noveno y duodécimo), derecho a la intimidad (capítulo decimocuarto) y derecho al acceso a la información (capítulo decimoquinto).

En consonancia con el objetivo del volumen, un primer aspecto que atraviesa a todos los capítulos en los que se hace análisis de los derechos, es el intento de registro del ejercicio efectivo de los DH. A lo largo de esta obra se utiliza la idea de ejercicio, realización y disfrute como sinónimos. No puede perderse de vista que el desarrollo de los DH se ha generado

con un objetivo esencial: orientar las acciones de los Estados. Por ende, el discurso en torno a los DH que se sustenta en las responsabilidades internacionales de los Estados ha dado preeminencia al análisis del cumplimiento de sus obligaciones por parte de estos últimos, lo cual se expresa en los sistemas de indicadores construidos.

Aquí quisimos dar un paso más allá de la reflexión sobre el cumplimiento de las obligaciones estatales. En la medida en que el cumplimiento de esas obligaciones no supone, de forma directa, el ejercicio de los DH, ¿cómo medimos el ejercicio efectivo del derecho?

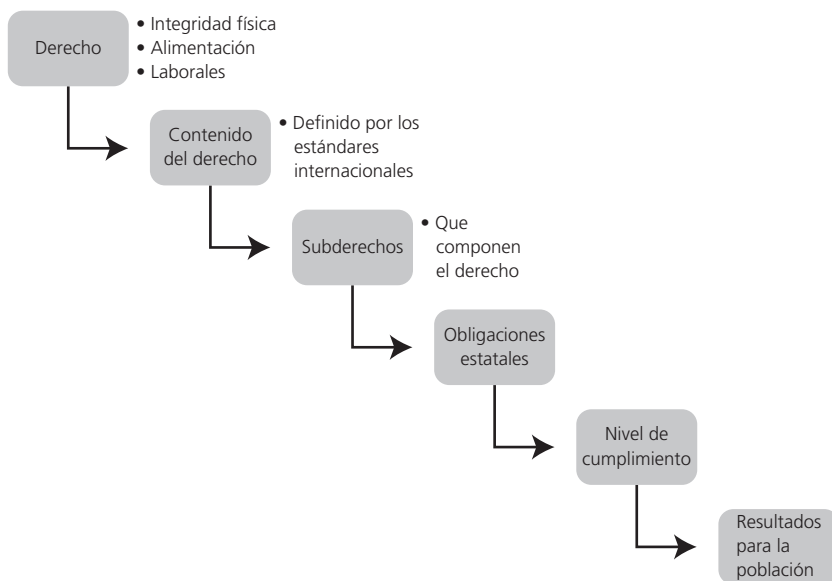
Hoy en día, una de las principales discusiones en torno a los DH ha sido, precisamente, la relacionada con la construcción de indicadores. Existen varias tipologías, aunque, para fines prácticos, utilizamos la generada por la OACNUDH. Esta instancia propone tres tipos de indicadores (OACNUDH, 2006, 2008): estructurales, de proceso y de resultado. Los primeros reflejan la ratificación o aprobación de instrumentos jurídicos y la existencia de los mecanismos institucionales básicos necesarios para facilitar la realización del DH en cuestión, es decir, dan cuenta, esencialmente, de la acción estatal, ya sea por medio de la firma de los tratados en materia de DH, o a través de actos legislativos específicos o mecanismos de política pública.

Los indicadores de proceso buscan observar los esfuerzos del Estado por medio de la generación de políticas públicas en derechos concretos; de nueva cuenta, la unidad de medición es el Estado. En cambio, los indicadores de resultado reflejan los logros individuales y colectivos, permiten mirar la realización de un derecho en un determinado contexto. A diferencia de los dos anteriores, aquí la unidad de análisis es el nivel de vida tanto de las personas, como de los colectivos que integran un determinado país. Éste es el tipo de medición que interesa en este libro.

Con el fin de analizar el ejercicio de los derechos estudiados en este volumen, se encontrarán dos opciones: la primera se encuentra en los capítulos séptimo, octavo y noveno, que, como señalan Georgina Flores-Ivich y Rodrigo Salazar-Elena, en el séptimo capítulo, sigue la línea de Fukuda-Parr *et al.* (2009), quienes “consideran que el desempeño de un país, en términos del disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales, se define por el nivel en que la población disfruta de resultados determinados” (Flores-Ivich y Salazar-Elena).

La segunda fundamenta la medición del disfrute desde el enfoque de los DH, es la que se utiliza en los capítulos décimo, undécimo y duodécimo sobre derecho a la alimentación, derechos laborales e integridad personal, respectivamente, en los que se deducen los indicadores de resultados a partir de las obligaciones estatales relacionadas con el contenido del derecho a estudiar.

En esta medición del disfrute, desde las obligaciones estatales, se utilizó el método de “desempaque” de los derechos (Hunt *et al.*, 2008; Serrano y Vázquez, 2013), el cual consiste en la operacionalización de los derechos a partir de las múltiples obligaciones que los componen, además de la medición de resultados vinculados con esas obligaciones. Dicho método nos permite relacionar los niveles de institucionalización con los de ejercicio del derecho, sin perder de vista la intención del enfoque de los DH. El esquema que se presenta a continuación presenta la lógica del proceso realizado.



Fuente: Elaboración propia.

Esquema 2. Niveles de institucionalización de los DH.

La primera operación para la conformación del desempaque, una vez identificado el derecho que interesa, es la especificación de los múltiples subderechos que lo integran. Por ejemplo, en el análisis que Daniel Vázquez, Liliana Coutiño y Ruth Navarrete realizan de los DH laborales (DHL), hacen un desempaque a partir de dos clasificaciones entrecruzadas: una división inicial entre derechos individuales y colectivos, y otra clasificación sobre tipos específicos de subderechos, como el derecho al empleo suficiente, al salario digno, a la formación de sindicatos y a la huelga. Así, el primer paso del desempaque de los DHL quedaría como se muestra en el cuadro 1.

Cuadro 1. Construcción de subderechos en los DHL

Derechos individuales	Derecho al empleo suficiente
	Derecho al salario digno
Derechos colectivos	Derecho a la formación de sindicatos
	Derecho a la huelga

Fuente: Elaboración propia.

Una vez identificados los subderechos que se trabajarán, es cuando comenzamos con el desempaque de las obligaciones a partir de dos elementos: las obligaciones generales y los elementos institucionales. Las primeras son las obligaciones de respetar, proteger, garantizar y promover los DH, que siempre se atienden en combinación con los elementos institucionales de disponibilidad, accesibilidad, calidad y aceptabilidad; mientras que las obligaciones generales especifican el tipo de actividad que el gobierno en turno ha de realizar, los elementos institucionales nos señalan las características específicas que dicha actividad cumplirá para tenerse por realizada.

Con estos tres elementos (subderechos, obligaciones generales y elementos institucionales), se desempaca un derecho en sus múltiples dimensiones. A estas últimas dimensiones se asigna algún indicador. Así, como bien señala Rosa María Rubalcava en el primer capítulo, en realidad los indicadores seleccionados no miden la expresión total del derecho, sino que sólo dan cuenta de algunas propiedades o rasgos del ejercicio del derecho.

Por ejemplo, en el décimo capítulo, Karina Ansolabehere y Ruth Navarrete analizan el derecho a la alimentación, a partir de su disponibilidad

por medio de algunos indicadores y dimensiones: índice de producción de alimentos, participación del sector agrícola en el PIB, importaciones de alimentos (porcentaje de importaciones de mercaderías), suministro promedio de energía alimentaria adecuada y la variabilidad per cápita de suministro alimentario.

Una segunda dimensión es la accesibilidad a los alimentos, específicamente la de tipo económico o asequibilidad, la cual se mide con los siguientes indicadores: PIB per cápita, PPP (constantes 2005 internacional), población que vive con menos de dos dólares al día e índice de nivel de precios de alimentos.

Una tercera dimensión es la calidad de los alimentos, medida con los siguientes parámetros o indicadores: suministro de grasa (g/per cápita/día), suministro de proteína animal (g/per cápita/día), instalaciones sanitarias (porcentaje de la población con acceso) y agua potable (porcentaje de la población con acceso).

Como se advierte en cada capítulo, independientemente de la opción de definición de indicadores seleccionados, en todos los casos se construyen índices por medio de la técnica de análisis de componentes principales, los cuales nos dan cuenta del grado en que la población accede a ese derecho o a los bienes que éste supone.

Más allá de la construcción específica de los indicadores, índices y del modelo estadístico aplicado, todo lo cual se detalla en cada capítulo, un aspecto llamativo es la falta de información para medir el ejercicio efectivo de los DH en los diecisiete países latinoamericanos analizados en el periodo 1990-2010.

En términos generales, varios de los problemas provenían de la existencia de indicadores pertinentes (aunque incompletos) para analizar el periodo propuesto, o todos los países que se estudiarían, por ejemplo, aspectos como la ausencia de indicadores para calcular el grado de desarrollo de algunas obligaciones y elementos institucionales específicos, en particular, la accesibilidad geográfica, la no discriminación (existencia de indicadores segmentados que permitan estudiar grupos en situación de vulnerabilidad) y, en algunos casos, la calidad específica del derecho, por ejemplo, no sólo cuántos médicos, gasto en medicinas o instrumental médico, sino cuestiones como el tiempo de espera para una cita de especialidad o una cirugía, o si las medicinas distribuidas eran de última generación.

Otro elemento institucional que prácticamente carece de indicadores es la aceptabilidad, si la población objetivo concuerda con la forma en que se cumple el derecho específico y cómo se generó ese acuerdo. Además, hay subderechos para los cuales simplemente no existe ningún indicador disponible para medir el ejercicio del derecho, como los derechos colectivos inherentes a los DH. Esta situación opera como un llamado de atención sobre la necesidad de construir sistemas de medición que, desde el enfoque de los DH, permitan realizar un adecuado seguimiento y supervisión, así como análisis de impacto de las políticas desarrolladas. El proyecto del atlas de los DH que presenta Todd Landman en el tercer capítulo, es un ejemplo de las iniciativas emprendidas para superar las brechas de medición.

El otro desafío se relaciona con la medición de la institucionalización de los DH, lo cual veremos en el siguiente apartado.

La institucionalización de los derechos humanos

No haremos aquí una profusa reflexión en torno a lo que significa “institución”, cómo se ha analizado y cuáles son las corrientes teóricas existentes, pues se trata de un concepto que ha recibido especial atención en las ciencias sociales. Partiremos del hecho de que la institucionalización de los DH remite al proceso por medio del cual las normas de esos derechos se crean y difunden en los Estados, mediante diferentes procesos (como la legislación, la construcción de agencias específicas, el desarrollo de políticas, las sentencias judiciales, entre otros).

En esos procesos se relacionan tres instancias: reglas, organizaciones y actores. Con frecuencia se dice que una institución alude a una práctica; justamente en ésta se identifica la articulación entre las tres instancias mencionadas. La institucionalización de una institución —valga la redundancia— se mide por la interacción específica entre aquellas tres en determinada circunstancia espacio-temporal.

En particular, en materia de DH, la institucionalización se concibe a partir del fuerte proceso de legislación que inicia en 1948 con la Declaración Universal de los Derechos Humanos y que, durante la segunda mitad del siglo xx, tiene un amplio desarrollo a través de los pactos y convenciones que integran el sistema universal, así como por medio de

los sistemas regionales de DH. En particular, a nosotros nos interesa el sistema interamericano de derechos humanos.

Desde esta lógica, una de las principales preguntas planteadas en la literatura es si una más profusa generación y firma de tratados supone un mayor ejercicio de los derechos. Como se mencionó en el primer apartado, no hay acuerdo sobre este punto. En cambio, el debate actual ha dado un giro muy interesante: el análisis se ha desplazado hacia el grado en el que tales tratados se cumplen, y en este volumen se estudia qué tipo de institucionalización resulta óptima para propiciar un mayor ejercicio de derechos. Ello supone complejizar la idea de institucionalización de DH, por ello aquí se habla de sistemas de protección de derechos, con diferentes características, de acuerdo con la combinación entre las tres dimensiones que lo componen: la incorporación del DIDH en el derecho local; la generación de políticas públicas que hagan efectivos los derechos, y la generación de mecanismos efectivos de justiciabilidad de los derechos.

La incorporación del DIDH en el derecho local

Para dimensionar la incorporación de las normas del DIDH en el derecho local, se generó una base de datos proveniente del análisis de las constituciones (y, en ciertos casos, de algunas leyes reglamentarias) de los diecisiete países analizados para el periodo 1990-2010.⁵

Un primer dato interesante es que, como observan Sandra Serrano y César Valderrama (duodécimo capítulo), la adhesión a tratados de DH por parte de los Estados en Latinoamérica no es generalizada, y sólo en fechas recientes casi un tercio de los países ha signado la totalidad de los

⁵ La base cuenta con los siguientes campos para analizar la incorporación del derecho internacional en el derecho local:

- Tratados internacionales ratificados.
- Incorporación de tratados de DH en el derecho constitucional.
- Estatus del DIDH (supra o infraconstitucional).
- Existencia de la interpretación conforme como mecanismo de incorporación.
- Derechos constitucionalizados, clasificándolos como básicos (individuales) y ampliados (colectivos o del medio ambiente).
- Existencia de leyes reglamentarias de derechos fundamentales.
- El activismo legislativo en materia de DH.

tratados de DH disponibles. De hecho, señalan Serrano y Valderrama, los únicos seis países que han firmado todos los tratados de DH disponibles han sido Argentina (2008), Bolivia (2009), Honduras (2011), México (2007), Nicaragua (2010) y Paraguay (2008). El mejor desempeño en la firma de tratados de DH en general fue México, que desde 2007 ha firmado todos los tratados de DH disponibles.

Por su parte, Karina Ansolabehere y Ruth Navarrete (décimo capítulo) observan que, pese al reconocimiento generalizado que cabría esperar del derecho a la alimentación, lo cierto es que hay una escasa constitucionalización de éste. Sólo Bolivia, Brasil, Ecuador, México y Perú han incorporado textualmente el derecho a la alimentación con alcance universal, en tanto que Colombia, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Venezuela lo refieren, si bien su alcance es limitado y sólo se centra en la protección de algunos grupos vulnerables.

Otra laguna considerable que subrayan Vázquez, Coutiño y Navarrete (undécimo capítulo) es la casi inexistencia de mecanismos de protección de ciertos componentes de los derechos laborales, como el seguro de desempleo, seguro que sólo existe en cuatro de los diecisiete países analizados: Honduras,⁶ Argentina, Perú y Uruguay. En sintonía con lo anterior, puede suceder que, pese a existir la regulación del derecho correspondiente, como en los derechos a la libertad sindical y de huelga, lejos de presentar un avance en la protección del derecho, la legislación genere lógicas burocráticas que más bien lo entorpezcan.

Mecanismos de justiciabilidad de los derechos humanos

La justiciabilidad de los DH es la segunda dimensión del sistema de protección de derechos. Íntimamente vinculada con la literatura que considera a los tribunales (nacionales e internacionales) un escenario relevante para proteger los derechos (Abramovich y Courtis, 2009; Pauttassi y Abramovich, 2006; Kapizewsky *et al.*, 2014), se consideró la factibilidad de alcanzar los tribunales como un mecanismo clave del sistema de protección.

⁶ En este caso, el seguro lo garantiza el Estado.

Para hablar de esta dimensión, se tomaron en cuenta indicadores que van desde la aceptación de la jurisdicción de las cortes internacionales, hasta el reconocimiento de jurisdicciones indígenas.⁷ Sin embargo, no puede soslayarse la carencia de una base de datos sobre sentencias judiciales sobre los derechos estudiados. Considerar no sólo la posibilidad de judicializar los derechos, sino también las respuestas judiciales a aquéllos es un elemento central para ampliar el conocimiento existente acerca del sistema de protección de derechos.

Si bien la mayor parte de los capítulos que examinan la institucionalización de los DH desde una lógica cuantitativa utilizan algunos de estos indicadores, se dio libertad a los autores para utilizar o construir los que consideraran necesarios para el análisis de los derechos específicos. Así, por ejemplo, Vázquez, Coutiño y Navarrete, además de analizar los tratados internacionales provenientes de los sistemas universal y regional, construyeron otro indicador para mirar la ratificación de los convenios 87 y 98 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

En ese mismo sentido, autores como Georgina Flores-Ivich y Rodrigo Salazar-Elena (séptimo capítulo) utilizan algún indicador de independencia del Poder Judicial y, por ejemplo, de la integración de los juzgados

⁷ Los indicadores vinculados con los mecanismos de justiciabilidad de los DH tomados en cuenta fueron los siguientes:

- Aceptación de la jurisdicción de cortes internacionales, en particular de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.
- Procedimientos reforzados en la Constitución para modificar derechos fundamentales.
- Procedimientos reforzados para modificar leyes que regulan la Constitución.
- Tipo de control constitucional (concentrado, mixto y difuso).
- Existencia de recursos individuales establecidos en la Constitución para proteger derechos.
- Existencia de recursos colectivos establecidos en la Constitución para proteger derechos.
- Acceso a la justicia constitucional (cualquier ciudadano puede demandar una ley por inconstitucional o sólo algunas instituciones o ciudadanos calificados pueden hacerlo).
- Necesidad de patrocinio o representación legal para interponer una acción o recurso encaminado a proteger derechos fundamentales.
- Existen instituciones semipolíticas para proteger los DH.
- Existen garantías semijurisdiccionales establecidas en la Constitución.
- Jurisdicción indígena.
- Desobediencia civil (derecho a la protesta).

especiales en materia laboral al Poder Judicial y no al Poder Ejecutivo. Por su parte, Karina Ansolabehere y Ruth Navarrete (décimo capítulo) construyen un indicador que mide la posibilidad de reclamar el derecho a la alimentación ante tribunales. En este sentido, en el séptimo capítulo, Flores-Ivich y Salazar-Elena identifican que los mayores niveles de independencia judicial están más vinculados con el disfrute de los derechos a la integridad física que de los derechos sociales estudiados.

Las políticas públicas de los derechos humanos

El tercer componente del sistema de protección de los DH utilizado para pensar los procesos de su institucionalización fue la elaboración de políticas públicas sobre estos derechos. Aquí se encuentra el principal hueco de la información: no existe una base de datos que abarque los diecisiete países de América Latina en el periodo 1990-2010 y que consigne el tipo de política pública relacionada con los DH. Menos aún una que especifique si las políticas públicas son planificadas conforme a los estándares de la perspectiva de DH (Vázquez y Delaplace, 2011).

Con esta ausencia, la principal fuente para repensar las políticas públicas en materia de DH fue el activismo legislativo (capítulos séptimo y noveno) que da cuenta del número de actos legislativos sobre los diferentes derechos estudiados durante cada año. Sabemos que la unidad de análisis de las políticas públicas son los programas específicos que pueden existir a nivel macro —como los programas nacionales y sectoriales de política pública—; meso —como las matrices generales de presupuestos— y especialmente los micro —programas operativos anuales de cada una de las unidades de gasto, matrices de marco lógico, manuales de funciones y de procedimientos, etc.—. También tenemos clara la diferencia entre una decisión política y una decisión de política pública. Empero, es cierto que cada vez más, tanto los congresos como las cortes, son actores relevantes para determinar la existencia y los contenidos de la política pública. Más aún, el número de actos legislativos sí nos permite pensar (al menos) si el tema se encuentra dentro de la agenda pública y con qué intensidad.

Pese a todo lo anterior, cabe reconocer las limitaciones de esta información, en particular el hecho de que el número de veces que un tema

lo recuperó el Congreso en cuestión nada nos dice sobre el contenido, la sustancia de la discusión. Por ende, no podemos dar por hecho que todas las veces que el tema se recuperó automáticamente hubo una mejoría en la protección del derecho en turno, menos aún en materias específicas como los derechos laborales, que durante los años noventa estuvieron sujetos a procesos de flexibilización.

Por otra parte, en el decimotercer capítulo, escrito por Daniel Vázquez y Claudia Espinosa, se estudian a profundidad las políticas públicas vinculadas con los DH, por medio del análisis de los programas nacionales de desarrollo de tres países: Colombia, Ecuador y México. Concretamente los programas previos y posteriores a las reformas constitucionales o nuevas constituciones que detonaron el proceso de incorporación del DIDH al derecho local. El aspecto relevante para esta introducción fue la propuesta de categorías a revisar para verificar si las políticas públicas tienen perspectiva de DH: si se apela al DIDH y a las obligaciones provenientes de esa fuente en la formulación de los ejes prioritarios del plan; la identificación explícita de los derechos económicos y sociales, justo como DH y no como servicios públicos; la identificación explícita de grupos en situación de vulnerabilidad y de sus causas estructurales para determinar los mecanismos de intervención; la recuperación de mecanismos de participación efectiva en la formulación de la política pública.

Brechas en la institucionalización

Cómo se planteó oportunamente, uno de los principales hallazgos de los estudios cuantitativos inherentes a este análisis fue establecer en qué contextos políticos y económicos adecuados la institucionalización de los DH importa para su disfrute. El mayor activismo legislativo en materia de DH y la mayor independencia judicial son los factores que mayor incidencia tienen, con un mejor disfrute de DH, así como lo tiene el modelo de desarrollo adoptado por los países.

En suma, cuando el sistema de protección de los DH es más integral, es decir, que no sólo cuenta con normas jurídicas, sino también con políticas públicas adecuadas y mecanismos de justiciabilidad, la vida de las personas cambia. Sin embargo, dadas las características de la institucio-

nalización de derechos en Latinoamérica, aquélla parece ser más efectiva en el disfrute de derechos civiles que en el de los sociales.

No obstante, no puede desconocerse que así como encontramos procesos armoniosos y virtuosos de institucionalización de los DH, de igual modo encontramos situaciones en las que la relación es viciosa. Probablemente en esto último se encuentra la clave principal para pensar los límites de la institucionalización de los DH en América Latina. Por ejemplo, Nelson Arteaga y Liliana Onofre, en el decimocuarto capítulo, encuentran una interesante paradoja entre la protección al derecho a la privacidad y la nueva esfera pública informatizada, en un marco cultural contrario a la lógica individualista. Ellos observan que la potencial y real vigilancia electrónica de la población se acompaña de una narrativa legal que pone en el centro de su preocupación la sacralidad de la persona, pero dentro de un contexto cultural que, paradójicamente, desdibuja los trazos de la privacidad. Mientras tanto, en términos formales, se tiende a subrayar la necesidad de la inviolabilidad, protección y respeto a la privacidad —continúan los autores—; por otro lado, las dimensiones culturales ligadas a la aceptación de las relaciones inequitativas de poder y la desvaloración de la individualidad, desdibujan a la persona y sus correspondientes derechos. En este sentido, existe una dinámica legal que busca mantener la sacralidad de las personas, a través de marcos jurídicos que protegen la privacidad y los datos personales, pero en un contexto que la menosprecia constantemente. Estas tendencias antagónicas imprimen una tensión particular entre la institucionalización de ciertos valores abstractos y el mundo de las relaciones sociales.

En ese mismo tenor, Ramiro Daniel Sánchez Gayosso, en el decimoquinto y último capítulo, encuentra limitaciones en el proceso de institucionalización, provenientes de la forma en que las reglas mismas se crearon. Específicamente, al analizar las limitaciones del reglamento de la Cámara de Diputados de México, para hacer efectivo el derecho a la información, Sánchez Gayosso identifica que el hecho de que los mismos miembros del Poder Legislativo en esa Cámara fueron quienes tomaron las decisiones sobre qué sí transparentar, cómo y cuándo hacerlo, dejaba mucho que desear y generaba gran desconfianza al constituirse como juez y parte en estos asuntos.

Si bien en el nuevo reglamento de 2009 esta limitación en la norma y en la formación de la organización se subsanó con la formación del

Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales de la Cámara de Diputados, la práctica “armoniosa y virtuosa” sigue sin generarse, quizás en este caso por actores que no están comprometidos con la transparencia y el derecho a la información, por lo que la elección de los consejeros se llevó a cabo hasta tres años después (marzo de 2012) a la par que, por lo menos durante todo 2013, el Consejo no contó con oficinas ni presupuesto y los consejeros tampoco tenían un salario asignado.

Vázquez y Espinosa consignan otro tipo de disrupciones también en el proceso de institucionalización, sobre todo en el paso de las leyes a las políticas públicas. Sus conclusiones son poco halagüeñas. Si algo caracteriza al caso colombiano es que la reforma constitucional no tuvo impacto alguno en los contenidos de la planificación: Colombia se quedó atrapada en los años noventa. Mientras que el caso mexicano se caracteriza como un proceso con continuidades y fluctuaciones, sin que estas últimas se configuren del todo en rupturas. Hay un mayor énfasis del papel de los derechos en la planificación, pero ello no rompe las principales inercias, por ejemplo, la no transversalización en los ejes prioritarios de los programas nacionales de desarrollo, cierto énfasis en los derechos económicos y sociales como instrumento para aumentar el capital humano e identificación de grupos en situación de vulnerabilidad, relacionado con esta igualdad de oportunidades proveniente del capital humano.

En el decimotercer capítulo el caso ecuatoriano es caracterizado como uno de ruptura y transformación, en el que los DH cumplen un papel muy relevante en el proceso de planificación a partir de un valor local: el *sumak kawsay*. La principal conclusión de este capítulo es que el contenido de las políticas públicas está constreñido a una lógica de carácter macro, la que constituye el sentido político común, en un lugar y momento determinados. Por ejemplo, la reforma neoliberal de los noventa en el caso de Colombia, que es la que determina los contenidos de política pública, más allá de las instituciones a nivel meso, como la nueva Constitución. Algo parecido ocurre incluso en el caso en el que se observa la mayor ruptura: Ecuador. Aquí, lo que hubo antes y después de la nueva constitución de 2008 fue una ruptura política marcada por uno de los gobiernos que constituyen el vuelco a la izquierda en América Latina: el de Rafael Correa. Por ende, los puntos de contacto entre los cambios

establecidos en la Constitución de 2008 y el PND posterior son parte de esta ruptura política.

Tan interesante como identificar cuáles serían las prácticas armoniosas y virtuosas, es determinar si hay un punto de inflexión en los procesos de institucionalización que impacten efectivamente en la realización de esos derechos; y en la interacción de la institucionalización con otros factores económicos y políticos. Si bien en este volumen no hay un análisis detallado y sistemático al respecto, Vázquez, Coutiño y Navarrete dan una pista interesante sobre el punto de inflexión en la relación entre el sistema de protección y la economía en relación con los DH. Estos autores observan que hay nueve países donde destaca la necesidad de armonía entre la economía y la institucionalización, para que haya un impacto en el ejercicio de los DH. De hecho, se atiende con mucha claridad que el punto de inflexión se halla entre el medio y alto desempeño en cualquiera de esas dos áreas. Así, tener un mayor ejercicio efectivo de derechos se encuentra vinculado con el mejor desempeño tanto de la economía, como del sistema de protección.

¿Cuál es la relación de la economía con los derechos?

Los procesos de institucionalización de los DH no son la única variable que incide en su ejercicio efectivo. Al menos se debe considerar el papel que cumplen dos variables más: la economía y la política. Dedicaremos algunas reflexiones a la primera en esta sección.

Un primer aspecto interesante en torno a la relación entre la economía y el ejercicio de los DH es la dirección causal. Una de las tesis más aceptadas, como explican Agostina Costantino y Francisco J. Cantamutto, es que el respeto y cumplimiento de los DH está asociado positivamente al nivel de desarrollo del país en cuestión. Es decir, a mayor nivel de desarrollo, mayor nivel de ejercicio de derechos. Sin embargo, bien se podría pensar que la relación causal es justo la contraria: a mayor nivel de ejercicio efectivo de los derechos, mayor nivel de desarrollo. La primera dirección causal supone que la abundancia permite el ejercicio de derechos (específicamente los DESC). La segunda dirección causal se centraría más en los inversores, ahí donde hay respeto a los derechos, hay un mejor ambiente de negocios que da confianza al inversor. La reflexión entre la

dirección causal entre la economía y los derechos no es menor, en especial a partir de la historia económica de América Latina, donde “la medicina amarga” fue el argumento en la década de los noventa para instaurar un modelo económico que, en el corto plazo, transgrediera derechos (esencialmente económicos y sociales), con la promesa de una mejoría de la situación general a largo plazo. Más aún, esto nos lleva a discutir si la promesa de un futuro mejor puede ser un argumento suficiente para violentar derechos.

Otro aspecto relevante se relaciona con cómo analizar el fenómeno económico: a través de algunas variables dispersas o por medio de algún constructo más estructural. Ambas metodologías se observan en este volumen. Por un lado, Vázquez, Coutiño y Navarrete recuperan lo que ellos denominan “aspectos económicos”, a través de tres grupos de variables: el crecimiento económico medido con base en el producto interno bruto per cápita y la manufactura de exportación; la inflación medida por vía del índice de precios al consumidor, y la distribución de la riqueza analizada mediante el índice de Gini y la población que vive por debajo de los dos dólares diarios. En su trabajo, dichos autores, especifican la relación que cada una de estas variables guardaría con los *DH* laborales.

El resultado primordial que Vázquez, Coutiño y Navarrete obtuvieron del ejercicio de los *DHL* es la ausencia de países que, aun teniendo un alto desempeño económico, observan también un bajo ejercicio de derechos. Es decir, sin determinar cuál es la dirección causal, pareciera que el alto ejercicio de derechos está acompañado de bonanza económica; o ésta va aparejada con el alto ejercicio de derechos. Independientemente de la dirección, la relación causal es evidente. Otro resultado interesante proviene de dos casos desviantes: Colombia y Chile, que pese a aparecer como bajos en el aspecto económico, observan un alto ejercicio de derechos. Empero, esto no parece ser una tendencia, pues sólo se presentó en dos de siete países con estas características (el 29%). Por el contrario, el 50% de los países con bajo nivel de los aspectos económicos también tienen bajo ejercicio de *DHL* (Guatemala, Honduras y Paraguay). De ahí que se fortalezca la idea de que un bajo desempeño económico está acompañado de un bajo ejercicio de derechos laborales (o viceversa).

Por otro lado, la formulación de un constructo más estructural para pensar la economía se observa en el texto de Costantino y Cantamutto.

Estos autores proponen el concepto de *modo de desarrollo* para pensar las diferencias económicas entre países, el cual resulta ser la forma en que se acumula y se reproduce el capital en un momento y un país determinado, teniendo en cuenta que dicha forma particular se configura a partir de las luchas de intereses y las presiones de las distintas clases sociales sobre el Estado. Este concepto no sólo contempla la dimensión económica, sino también el papel del Estado y las pujas distributivas entre los distintos actores sociales.

Uno de los elementos centrales del modo de desarrollo es el *patrón de reproducción del capital*, que es la dimensión económica del modo de desarrollo: ¿cómo se organiza la reproducción material de la vida? Éste es el aspecto que los autores analizan en su capítulo. En particular se observa que la orientación de Sudamérica parece mostrar un vuelco hacia actividades procesadoras de recursos naturales, que producen bienes industriales (como aceites vegetales, celulosa y papel, hierro y acero, harina de pescado).

Por otro lado, Centroamérica y México tienden a orientarse a la producción de industrias ensambladoras de aparatos electrónicos, de computadoras y de vestuario, principalmente para el mercado estadounidense. Por ende, en América Latina se concluye que hay dos patrones de reproducción del capital: uno orientado al modelo primario y otro al modelo de maquila. Sin embargo, observan Costantino y Cantamutto, la existencia de estos modelos marca la especialización en recursos que se producen, aunque no hay diferencia en la lógica de inserción subordinada al mercado internacional. Por lo tanto, para mirar una inserción distinta, un patrón de acumulación diferente es que suman a los países centrales en el análisis.

Los resultados son claros, hay un mayor ejercicio de DH —en particular los de la salud, alimentación y DHL que analizan los autores— en los países centrales que en el resto de América Latina, independientemente de que pertenezcan a la especialización primario-exportadora o a la especialización maquila-exportadora. En cambio, no hay diferencia estadística significativa que nos indique un ejercicio de derechos distinto entre los dos grupos de especialización que integran América Latina. Peor aún, lo que sí se observa es una precarización en el ejercicio de estos tres derechos, en los dos bloques latinoamericanos, entre las décadas de 1990 a la de 2000 y de ésta a la de 2010. En esta última no sólo empeora el

indicador respecto de los años noventa, sino que se amplía la brecha respecto de los países centrales. En síntesis, esta especialización, aparentemente, está empeorando la realización de los derechos a la alimentación, la salud y a los DH laborales.

Con esta evidencia, Costantino y Cantamutto concluyen que no basta con que haya crecimiento económico, dependiendo del tipo del patrón de acumulación que se establezca en un Estado, habrá un impacto positivo o negativo en el ejercicio de derechos. Es decir, lo que marca la diferencia es el papel que cumplen los países en la producción/apropiación de valor, más que el tipo de bien específico que produzcan. Esta conclusión se refuerza si atisbamos que la tendencia en los países es tener un mejor desempeño en la economía, pero un peor desempeño en el ejercicio de los derechos.

En este punto coinciden las conclusiones de Costantino y Cantamutto con las de Vázquez, Coutiño y Navarrete. En materia de DHL, ellos observan que de los diecisiete países analizados cinco operan con la lógica esperada,⁸ dos se considerarían casos desviantes (Colombia y Chile, ya señalados), y diez países que no operan con esta dinámica. De estos diez, es clara la tendencia de un peor rendimiento en el ejercicio de derechos en relación con el alcanzado en la economía. En siete de esos diez países la categoría obtenida en los aspectos económicos fue superior a la obtenida en el ejercicio de derechos, ya sea yendo de alto en economía a medio en ejercicio (Costa Rica, México y Uruguay); o de medio en economía a bajo en ejercicio de derechos (Bolivia, Brasil, Ecuador o Guatemala).

¿Cuál es la relación de la política con los derechos?

Finalmente, la última variable analizada es la política. En particular se pensó la política a partir de los derechos políticos y el tipo de representación democrática que existe en cada uno de los diecisiete países analizados, así como la relación que hay con el ejercicio efectivo de los DH. Esta variable se recupera específicamente en dos capítulos: los de Geor-

⁸ Bajo desempeño económico y ejercicio de derechos; medio desempeño económico y ejercicio de derechos, y alto desempeño económico y ejercicio de derechos.

gina Flores-Ivich y Rodrigo Salazar-Elena, así como en el de Francisco Valdés-Ugalde y Georgina Flores-Ivich.

En el primer caso, los derechos políticos se analizan a partir del índice CIRI (Cingranelli-Richards). El aspecto central es que, junto con las políticas públicas (analizadas a partir de los actos legislativos que se desarrollan en cada derecho), los derechos políticos son las variables que más impacto tienen en la explicación del ejercicio de derechos. Dicha cuadrupla de autores explican que, a medida que los regímenes políticos son más autoritarios, se reduce el disfrute de los derechos civiles —como cabría esperar—, pero también es menor el disfrute del derecho a la salud, a la vez que aumentan la población en pobreza extrema, el empleo vulnerable y el desempleo.

Por su parte, Valdés-Ugalde y Flores-Ivich examinan la relación entre la democracia y los DH. A la primera la observan por medio del índice de institucionalización democrática del Polity Project, junto con el índice de derechos políticos de Freedom House. En cambio, a los DH los escrutan esencialmente a través del activismo legislativo, mediante los cambios legislativos en leyes relacionadas con DH. La relación esperada es que, a mayor democracia, más modificaciones en materia de derechos. De ser así, los gobiernos más democráticos estarían más interesados en los DH, por lo que sería esperable que fueran también más representativos.

Valdés-Ugalde y Flores-Ivich encuentran que el número de modificaciones legislativas en materia de DH es mayor en los años noventa, en comparación con los ochenta. Además, que el activismo legislativo de América Latina no es muy distinto del resto de países en el mundo, 4.29 y 4.02 actos legislativos por año, respectivamente. Sin embargo, lo más relevante es que sí hay una correlación entre el nivel de democratización de un país y el número de actos legislativos en materia de DH: a mayor democracia, más activismo legislativo. La mala noticia es que el aumento tanto en la democracia como en el activismo legislativo no necesariamente inciden en un mayor ejercicio de derechos, como los estudiosos observan cuando verifican que no hay correlación entre el activismo legislativo y el ejercicio del derecho a la integridad personal, medido con el índice Cingranelli y Richards.

Organización de la obra

Las preocupaciones que atraviesan este libro se organizan en cuatro partes: la primera, titulada “Metodología para la medición de los derechos humanos”, está integrada por seis capítulos. En la medida en que queremos dar cuenta del ejercicio efectivo de los derechos y, en particular, tanto de las trayectorias existentes entre la institucionalización y el ejercicio de los derechos, como de las relaciones entre dicho disfrute y algunos otros aspectos económicos y políticos, es necesario conocer si nos encontramos en mejores o peores condiciones con el paso del tiempo. Esto supone una medición del ejercicio de derechos, pero ¿cuál es la mejor forma para medirlos? El texto de Todd Landman nos habla de un esfuerzo por medir tanto la protección como el disfrute de DH en el mundo, a partir de la recopilación de información existente, el atlas de DH, que resulta una herramienta de consulta bastante útil para académicos y para el público en general.

La segunda parte, dedicada a “La institucionalización y el ejercicio de los derechos humanos: panorama general”, está integrada por tres textos. Aquí se ofrece una primera aproximación a las relaciones entre la institucionalización de varios DH, la economía, la política y el ejercicio efectivo de esos derechos. En esta parte, el análisis es más agregado.

La tercera parte, “La institucionalización y el ejercicio de los derechos humanos: las brechas existentes”, está compuesta por tres capítulos dedicados al análisis de la relación entre la institucionalización y un derecho en particular: el derecho a la alimentación, desarrollado por Karina Ansolabehere y Ruth Navarrete; los DHL, estudiados por Vázquez, Coutiño y Navarrete, y el derecho a la integridad personal, expuesto por Serrano y Valderrama.

Finalmente, en la cuarta parte, se analizan “Los sistemas de protección: algunos dilemas”. Este acápite también consta de tres capítulos, en los cuales se reflexiona sobre los procesos específicos de la institucionalización de los derechos humanos.

Referencias

- Carey, S. y S. Poe (2004). *Understanding Human Rights Violations: New Systematic Studies*, Aldershot, Ashgate Publishing.
- Colomer, J. (2001). *Instituciones políticas*, Barcelona, Ariel.
- Diamond, L., M. Plattner, Y. Chu y H. Tien (1997). *Consolidating the Third Wave of Democracies*, Washington, D. C., The Johns Hopkins University Press.
- Donnelly, J. (2013). *Universal Human Rights in Theory and Practice*, Ithaca, Cornell University Press.
- Dutrénit Bielous, S. y G. Varela Petito (2010). *Tramitando el pasado. Violaciones de los derechos humanos y agendas gubernamentales en casos latinoamericanos*, México, Flacso México.
- Engstrom, P. y A. Hurrell (2010). "Why the Human Rights Regime in the Americas Matters", en M. P. Serrano, *The Human Rights Regime in the Americas*, Tokio, United Nations University Press.
- Estévez, Ariadna y Daniel Vázquez (2010). *Los derechos humanos en las ciencias sociales: una perspectiva multidisciplinaria*, México, Flacso México/CISAN-UNAM.
- Freeman, Michael. (2002). *Human Rights: an Interdisciplinary Perspective*, Londres, Polity.
- Goldstein, D. M. (2004). *The Spectacular City: Violence and Performance in Urban Bolivia*, Duke University Press.
- Landman, T. y E. Carvalho (2009). *Measuring Human Rights*, Londres, Routledge.
- Landman, T. (2006). "The Scope of Human Rights: From Concepts to Measures", *Revista Iberoamericana de Derechos Humanos*.
- Landman, T. (2005). *Protecting Human Rights: A Comparative Study*, Washington, D. C., Georgetown University Press.
- Merry, S. E. (2003). "Rights Talk and the Experience of Law: Implementing Women's Human Rights to Protection from Violence", *Human Rights Quarterly*, vol. 25, núm. 2, pp. 343-381.
- Morgan, R. y B. Turner (2009). *Interpreting Human Rights: Social Science Perspectives*, Londres, Routledge.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) (2008). "Informe sobre indicadores para promover y vigilar el ejercicio de los derechos humanos", Ginebra, HRI, 23-27 de ju-

- nio, [en línea], disponible en <http://www2.ohchr.org/english/issues/indicators/docs/HRI.MC.2008.3_sp.pdf>.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) (2006). "Informe sobre indicadores para vigilar el cumplimiento de los instrumentos internacionales de derechos humanos" (HRI/MC/2006/7), Ginebra, HRI, 19-23 de junio, [en línea], disponible en <http://www2.ohchr.org/english/bodies/icm-mc/docs/HRI.MC.2006.7_Sp.pdf>.
- Risse, T., Ropp, S. C. y K. Sikkink (1999). *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Roniger, L. y M. Sznajder (1999). *The Legacy of Human Rights Violations in the Southern Cone: Argentina, Chile, and Uruguay*, Oxford, Oxford University Press.
- Serrano, M. (2010). "The Human Rights Regime in the Americas: Theory and Reality", en M. Serrano y V. Popovski (eds.), *The Human Rights Regime in the Americas*, Tokio, United Nations University Press.
- Serrano, Sandra y Daniel Vázquez (2013). *Los derechos en acción. Obligaciones y principios de derechos humanos*, México, Flacso México.
- Sikkink, K. y C. Both Walling (2007). "The Impact of Human Rights Trials in Latin America", *Journal of Peace Research*, vol. 44, núm. 4, pp. 427-445.
- Uggla, F. (2004). "The Ombudsman in Latin America", *Journal of Latin American Studies*, vol. 36, núm. 3, agosto, pp. 423-450. DOI: 10.1017/S0022216X04007746.
- Valdés Ugalde, Francisco y Karina Ansolabehere (2011) "Conflicto constitucional en América Latina. Entre la inclusión y el cinismo", en Martín Puchet y Francisco Valdés Ugalde, *América Latina. Problemas persistentes, oportunidades promisorias*, México, Flacso México.
- Vázquez, D. y D. Delaplace (2011). "Políticas públicas con perspectiva de derechos humanos: un campo en construcción", *Sur. Revista Internacional de Derechos Humanos*, núm. 14.

Parte I

**Metodología para la medición
de los derechos humanos**

1. La construcción de medidas de derechos humanos: una tarea interdisciplinaria*

Rosa María Rubalcava**

Centraré este capítulo en lo que considero una imperiosa necesidad metodológica: *concebir la construcción de medidas de derechos humanos como una tarea interdisciplinaria*. Posteriormente, será necesario especificar cómo se concretan en los derechos particulares algunos de los asuntos revisados en este trabajo, enfocado en cuestiones metodológicas, los cuales se tratarán de manera más o menos abstracta. El documento base para la investigación “Institucionalización y disfrute de los derechos humanos en las democracias latinoamericanas: 1990-2010” contiene elementos que permitieron elaborar las intervenciones en el seminario del cual derivó este volumen colectivo. Los temas que abordo a continuación toman como punto de partida la idea de que *construir medidas* exige investigar. En los dos primeros apartados enunciaré, de manera general, algunos problemas metodológicos y de medición, involucrados en particular en la investigación sobre derechos humanos; en el tercero presentaré la sugerencia de promover una investigación interdisciplinaria para construir los indicadores que requiere la investigación propuesta.

* Trabajo presentado en el seminario “La medición de derechos humanos, problemas teóricos y empíricos”; mesa “Las estadísticas nacionales con perspectiva de derechos humanos”, México, Flacso México, 8-9 de enero de 2013.

** Doctora en Ciencias Sociales con especialidad en Antropología Social por el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS). Profesora, investigadora y consultora independiente.

Problemas metodológicos

La metodología necesaria para formular una investigación sobre *derechos humanos* encuentra en su camino escollos difíciles de sortear; en especial, me referiré aquí a cuatro.

El primer escollo es epistemológico

El objetivo de una investigación científica es tratar problemas para generar conocimiento científico; la epistemología (fundamentos y métodos del conocimiento) en que se base la investigación influye en las decisiones para articular su marco teórico con el análisis empírico. La epistemología constructivista o genética desarrollada por Jean Piaget en la Escuela de Ginebra propuso una estrategia para fundamentar empíricamente el conocimiento, mostrando cómo construyen los niños diversos conceptos; los resultados de los experimentos diseñados para ese propósito demostraron lo que el autor llamó *el principio de continuidad funcional de los procesos constructivos del conocimiento*: “Si no hay punto de partida tampoco puede haber punto de discontinuidad funcional en los procesos cognoscitivos del niño al adolescente, del adolescente al adulto que se maneja con el lenguaje común, ni tampoco del adulto pre-científico al que se mueve en los más altos niveles de las teorías científicas” (García, 2000: 48).

Este escollo epistemológico se debe tener presente porque los investigadores enfrentarán, sin esperarlas, dificultades asociadas con el acercamiento novedoso al cumplimiento y disfrute de los derechos humanos en América Latina, y a los problemas teóricos y empíricos de su medición. Si bien inicialmente los tropiezos parecerían elementales y de fácil superación, esta apreciación se desvanecerá cuando se intente situarlos en el contexto de la generalidad de los *mecanismos constructivos* que los investigadores necesitarán identificar para acercarse a su objeto de conocimiento.

Jean Piaget y Rolando García aplicaron los hallazgos epistemológicos de la Escuela de Ginebra para examinar la historia de algunos campos de la física y las matemáticas, dando evidencias de cómo “los mecanismos e instrumentos ilustrados por numerosas conductas del niño cuando re-

suelve problemas, han resultado ser de una naturaleza tan general que sirven como heurística para un análisis profundo de numerosas de las secuencias históricas de ciertas evoluciones del pensamiento matemático y físico” (Piaget y García, 1998: 5).

Para estudiar cómo se construye el conocimiento, la *epistemología genética* propuso un modelo conceptual que evoluciona a partir de la relación dinámica de dos procesos de abstracción: el de *abstracción empírica* que surge del sujeto (“sujeto de conocimiento”), en su actuar sobre el objeto (“objeto de conocimiento”), y el de *abstracción reflexiva*, mediante la cual el sujeto deriva consecuencias de su acción y modifica su conocimiento sobre el objeto (Piaget y García, 1998: 195-226). La actividad cognoscitiva para Piaget es formadora de conocimiento y usa el término francés *formateur*, lo cual significa que “da forma” o “impone orden” en las interacciones del sujeto con el objeto (García, 2000: 58). Este sistema en estado permanente de *equilibración* incorpora los cambios ocasionados por perturbaciones externas y se modifica generando un nuevo equilibrio; si la *resiliencia* del sistema (propiedad estructural) no es capaz de asimilar la perturbación, el sistema se desestabiliza y modifica su trayectoria (en un punto de bifurcación), transformándose y fortaleciéndose en un equilibrio más estable que el anterior.

Los diversos procesos y mecanismos constructivos descubiertos por Piaget lograron integrarse en una visión sistémica moderna, con la colaboración de Rolando García, investigador formado en física y lógica matemática, así como especialista en el estudio de algunos fenómenos meteorológicos como sistemas complejos. Esta visión “dio la clave que permitiría explicar en qué consiste la creación de nuevo conocimiento, cuestión que más preocupó a Piaget en la última fase de su producción intelectual” (García, 2000: 83). Estos autores pusieron de relieve que “la evolución del *sistema cognoscitivo* no se realiza mediante procesos que se modifican de manera gradual y continua, sino que procede por una sucesión de desequilibrios y reorganizaciones. Cada reestructuración conduce a un periodo de equilibrio dinámico relativo durante el cual el sistema mantiene sus estructuras previas con fluctuaciones dentro de ciertos límites” (García, 2000: 77).

Esta aportación, acorde con la teoría de Prigogine de la autoorganización de los sistemas abiertos, es de gran importancia para los investigadores en ciencias sociales, porque ofrece un enfoque que ayuda a concebir

la investigación como un sistema en construcción y ofrece criterios para comprender sus avances y retrocesos, a la vez que ayuda a superar sus dificultades.

Tras la muerte de Piaget, Rolando García continuó impulsando el avance de la *epistemología genética*, aplicando los sistemas complejos a la comprensión del sistema cognoscitivo (García, 2000) y para dar la fundamentación epistemológica de la investigación interdisciplinaria (García, 2006).

El segundo escollo es el enfoque

La *perspectiva de sistemas complejos* ofrece a los investigadores en ciencias sociales una propuesta constructivista para delimitar el *complejo empírico* pertinente para cada investigación, mediante subsistemas que interactúan en condiciones de contorno cambiantes. Es conveniente definir aquí los subsistemas, a partir de plantear el sistema desde las disciplinas sociales con mayor centralidad, ello con el fin de explicar su evolución en el espacio-tiempo (para el *sistema cognoscitivo* Piaget definió los subsistemas biológico, psicológico y social) (García, 2000: 86).

La propuesta de García, *investigación interdisciplinaria*, enfatiza que no basta con reunir especialistas en sus respectivos dominios científicos para resolver un problema, sino que esos especialistas deben *compartir la perspectiva de sistemas complejos* para plantear el problema a investigar, estableciendo las relaciones entre un número limitado de “elementos abstraídos del *complejo empírico* (conceptualizaciones de datos empíricos, susceptibles de revisarse a lo largo de la investigación), y las relaciones y procesos inferidos que permiten construir el sistema, analizar su evolución y examinar las posibles soluciones” (García, 2000: 70). La construcción del sistema consiste en “proponer sucesivos modelos que representen la realidad que se quiere estudiar: “una meta satisfactoria de este proceso constructivo se basará en la capacidad del modelo para explicar un funcionamiento que dé cuenta de los hechos observados [...]” (García, 2006: 98).

La investigación interdisciplinaria es el tipo de estudio que requiere un sistema complejo y no emerge espontáneamente porque varios especialistas trabajen juntos (García, 2006: 88).

El tercer escollo se relaciona con la lógica

Debería subrayarse que son muchas *las lógicas* y que la delimitación del objeto de estudio y la elección de la línea argumental que orientará la investigación dependen del problema a investigar. En el campo del derecho, un comentario de José Gaos al libro de Eduardo García Máynez, *La lógica del juicio jurídico*, hace observaciones, especialmente al segundo capítulo de ese libro, en el que el autor formula la estructura lógica de la norma de derecho en general (Gaos, 1956). Tomo esta referencia porque los derechos humanos pertenecen al dominio de las ciencias jurídicas y la lógica tiene en éstas un papel relevante. La siguiente cita permite apreciar este papel: "Hubiera debido discutir la cuestión, no de si la pretensión propia de las normas de derecho es la de validez, a diferencia de la verdad, propia de los juicios, sino de si es necesario tener en cuenta la pretensión de validez propia de las normas de derecho al investigar las formas lógicas de éstas, en vista de que estas formas no parecen específicas de las normas jurídicas." (Gaos, 1956).

Asimismo, Gaos menciona, como sugerencias para García Máynez:

La Lógica matemática utilizada hubiera debido ser no sólo la de las relaciones, reiteradamente la de las clases a manera de ilustraciones intuitivas incidentales y la proposicional cuando la hizo indispensable la índole hipotética de las normas jurídicas, sino la cuantificacional, y hubiera podido ser ésta exclusivamente, a menos de probar que las formas de la lógica de clases y la lógica de relaciones requeridas por la materia jurídica serían intraducibles en las de la lógica cuantificacional (Gaos, 1956).

Al tratar dentro del derecho, el caso particular de los derechos humanos se puede retomar de Gaos la siguiente afirmación: "La cópula de los juicios jurídicos tiene también dos funciones: 'la de referencia, por la cual las consecuencias normativas son enlazadas a los sujetos cuya conducta se regula' y 'la imperativo-atributiva, que consiste en imputar al obligado y al pretensor los deberes y derechos a que da origen la realización del hecho condicionante'".

Este párrafo alerta sobre la naturaleza lógica de los juicios jurídicos que se deben tener presentes al plantear una investigación sobre derechos humanos. Además de la *lógica formal* y la *lógica matemática* (*lógica*

cuantificacional, lógica simbólica, lógica binaria...), diversos autores que han investigado los derechos humanos mencionan otras lógicas:

- a) *Lógica deóntica* (lógica de las normas), cuyos operadores definen “obligatorio”, “permitido”, “vedado”, “indiferente”¹
- b) *Inteligencia artificial* (robótica aplicada al derecho).
- c) *Neorretórica* (lógica de la argumentación).

La primera dificultad que se advierte en algunas propuestas de investigación sobre problemas vinculados con derechos humanos (ahora en boga), es su base lógica. Como ejemplo están la falta de claridad al definir tanto el *sujeto obligado* como el *sujeto pretensor*, asimismo, sus respectivos deberes y derechos. Para enfrentar esta dificultad, es particularmente útil el conocido libro de Mario Bunge, *La investigación científica: su estrategia y su filosofía* (1969), hacia el cual los estudiantes de ciencias sociales tienen una especial aversión que obliga a que la materia de “metodología de la investigación” (que se imparte en los cursos de posgrado en ciencias sociales en México) enfrente una ardua labor de “adoctrinamiento”. No es extraño que este libro, escrito por Bunge para formar investigadores, sea pletórico en cuestiones relativas a la *lógica* (véanse los capítulos dedicados a concepto, dilucidación, ley, hipótesis, teoría, explicación, inferencia científica).

Por su parte, Piaget y García (escuela de epistemología genética) aprovecharon como base la *lógica operatoria* e iniciaron la construcción de una *lógica de las significaciones*, la cual responde a la preocupación de la psicología contemporánea por las *representaciones* y las *significaciones*, además de que renueva el interés por el pensamiento lógico: “El proyecto de Piaget consistía en poner en evidencia los orígenes de la lógica, remontrándose hasta las implicaciones entre acciones en el nivel sensoriomotriz” (Bärbel Inhelder, “Prefacio”, en Piaget y García, 1989).

¹ El nombre “lógica deóntica” lo recibe a partir del ensayo de Wright (1957). El origen del concepto está en la obra de Gottfried Leibniz (hacia 1671).

El cuarto escollo está en el campo de las técnicas

Los instrumentos para recopilar y sistematizar información empírica, así como la gran diversidad de técnicas y métodos cuantitativos y cualitativos que convienen para su medición y análisis dependerán del problema planteado. Con la llegada de las computadoras personales, se desarrollaron técnicas de procesamiento de imágenes y modelos recursivos que dieron a los científicos sociales acceso a importantes herramientas de análisis de información documental, de materiales filmicos y gráficos, de datos estadísticos y de referenciación geográfica para incluir dimensiones socioespaciales. No obstante, esta diversidad ha provocado también un desconcierto sobre cuáles técnicas conviene aplicar en cada investigación particular. Después de dejar sobre la mesa las cuatro áreas de problemas metodológicos, trato a continuación un tema de gran relevancia para el proyecto.

Medición

Antes de entrar en materia, caben dos comentarios que espero sean útiles como telón de fondo para la discusión: 1) en el capítulo 13 del libro de Mario Bunge, en el que trata el tema de *la medición*, expresa de mil maneras que “al medir asociamos números a conceptos que representan propiedades de los objetos” y “no representamos los objetos mismos” (Bunge, 1979: 765). Ante esa advertencia, la “medición de los derechos humanos” conlleva la medición de algunas de sus propiedades observables o rasgos característicos, entre otros, su protección, promoción, garantía, cumplimiento, disfrute, exigibilidad, justiciabilidad, integralidad, interdependencia e indivisibilidad, progresividad, etc. No obstante, Bunge agrega: “de hecho, tampoco medimos las propiedades, sino nuestra concepción sobre esas propiedades. La longitud no es convencional, pero sí lo es el patrón que elijamos para medirla y, por tanto, *todo valor medido es convencional*” (Bunge, 1979: 703). Este capítulo concluye con la siguiente afirmación: “la teoría es la base de la medición y no al revés” (Bunge, 1979: 808). 2) Las anteriores citas de Bunge anticipan que hay una dificultad inherente a “tratar de examinar mediciones e identificar qué miden”. Esta sospecha se refuerza cuando el mismo

autor advierte que “Las mediciones se llevan a cabo para contrastar determinados enunciados, no para descubrir significaciones” (Bunge, 1979: 171).

Ilustro la anterior idea con una referencia histórica. La historia de la medición de la temperatura muestra que los termómetros se inventaron mucho antes de que se supiera qué medían. En 1597, Galileo construyó un balón de cristal lleno de aire y de su parte inferior descendía un tubo con agua que desembocaba en un recipiente también con agua (la altura de la columna de agua dependía del calor, pero también de la presión atmosférica, que aún no se conocía). El camino fue largo. A principios del siglo XIX, se consideró que era necesario vincular el “calórico” con algún tipo de energía, pero tampoco se sabía qué era la energía. Mayer (un médico) y Joule descubrieron la relación entre el calor y la energía; Carnot comprendió cómo se transforma el calor en trabajo, y Kelvin contribuyó con la construcción de escalas para dejar claro, en 1848 (doscientos cincuenta años después del “termómetro” de Galileo), el concepto de temperatura desde el punto de vista teórico. Sin embargo, quedó pendiente un problema práctico: ¿cómo construir un termómetro patrón que sea útil en las “mediciones reales”? (Smorodinsky, 1983: 11, 40, 51-52, 55).

A mediados del siglo XX, los trabajos de Paul Lazarsfeld y Louis Guttman (muchos de ellos efectuados para responder a preguntas de la psicología y de las ciencias de la conducta) establecieron las bases para dar contenido a cuatro de los problemas fundamentales del campo de la metodología de la investigación en ciencias sociales: *objetivación, operacionalización, observación-experimentación y medición*. También surgió un poco después, a mediados de los sesenta, el interés en lógicas de investigación específicas, por ejemplo, el libro de Przeworski y Teune (1970). Gradualmente, los libros dedicados a cuestiones metodológicas evolucionaron hasta incluir, a finales del siglo XX, todos los temas anteriores en uno solo: la medición.

Una investigación sobre derechos humanos puede centrar su atención en el *sujeto obligado* o en el *sujeto pretensor* (en palabras de José Gaos), o *titular*, término que, como ya se dijo, es más común hoy en día; en cada caso, los problemas a investigar serán diferentes. No obstante, este tipo de investigaciones presenta un rasgo peculiar porque existe un vínculo entre “el cumplimiento del Estado obligado” y “el goce del derecho por parte del sujeto, o colectivo, que detenta su titularidad”.

El cumplimiento no debe considerarse satisfecho cuando el ejercicio no está plenamente garantizado (con la salvedad de las medidas progresivas que mencionan las Naciones Unidas en la Declaración Universal de los Derechos Humanos). En el siguiente apartado, volveremos sobre esta particularidad de la investigación que, a mi juicio, es relevante para nuestros intereses.

Esta dualidad es evidente en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, cuyo preámbulo termina con el párrafo:

La Asamblea General proclama la presente Declaración Universal de Derechos Humanos como ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse, a fin de que tanto los individuos como las instituciones, inspirándose constantemente en ella, promuevan, mediante la enseñanza y la educación, el respeto a estos derechos y libertades, y aseguren, por medidas progresivas de carácter nacional e internacional, su reconocimiento y aplicación universales y efectivos, tanto entre los pueblos de los Estados Miembros como entre los de los territorios colocados bajo su jurisdicción.

La declaración contiene treinta artículos referidos a derechos que toda persona debe disfrutar, así como a ultrajes a los que nadie debe someterse. Claramente esta diferencia obliga a los Estados tanto “a actuar” en favor de proteger los derechos humanos, como a “abstenerse de actuar” cuando las acciones son violatorias de esos derechos; lo que Landman denomina “acciones positivas” y “acciones negativas” (Landman, 2006).

El vínculo entre el cumplimiento por parte del Estado y el disfrute de los derechos por parte de las personas representa para las investigaciones sobre derechos humanos dificultades metodológicas que deberán resolverse en la medición de cada categoría de los derechos humanos: “civiles y políticos, económicos, sociales y culturales, ambientales y solidarios” (Landman, 2006), y en un entorno empírico también particular.

En cuanto al Estado mexicano como sujeto obligado, hay diversos señalamientos de vacíos institucionales y normativos, incumplimiento de compromisos, falta de transparencia en la información, definiciones inapropiadas (por ejemplo, “víctima”), retrocesos en los derechos, dar rango constitucional a las violaciones (por ejemplo, la figura de “arraigo”), falta de apoyo a las organizaciones sociales dedicadas al análisis y defensa de los derechos humanos, etc. Estos vacíos convergen en la incapacidad del

Estado para cumplir cabalmente con su obligación de garantizar, promover, proteger y respetar los derechos humanos. Asimismo, pueden constituir indicios de regresividad en el cumplimiento, lo que sería violatorio de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (artículo 1°).

Visto desde el ángulo de los *pretensores* o *titulares*, destacan algunas carencias: la falta de información, la ausencia de programas de difusión de los derechos, el desconocimiento de la población sobre cuáles son sus derechos, cómo hacerlos efectivos, diversas formas de discriminación institucionales, dónde denunciar el incumplimiento y a qué tribunal recurrir para un juicio. Estas deficiencias hacen que, desde la perspectiva de quienes son titulares o receptores de los derechos, las cuestiones a investigar sean muy diversas.

La perspectiva interdisciplinaria

El documento recibido para la investigación “Institucionalización y disfrute de los derechos humanos en las democracias latinoamericanas: 1990-2010” presenta un esquema de relaciones que muestra la complejidad del problema a investigar. Complejidad que, según Rolando García (2006: 21), se asocia a la imposibilidad de considerar aspectos particulares de un fenómeno, proceso o situación, a partir de una disciplina específica. Las situaciones y los procesos no se presentan de manera que se les pueda clasificar por su correspondencia con alguna disciplina en particular.

Desarrollar la investigación sobre derechos humanos desde una perspectiva interdisciplinaria significa que los especialistas tendrían que hacer explícitos los mecanismos que operan tras la relación entre *institucionalización* y *disfrute de derechos*, deliberando sobre si existe o no la posibilidad de que el disfrute de derechos influya en el ámbito de las instituciones y vuelva a ser transformado por éstas. Para tener una respuesta satisfactoria, es necesario conocer cuáles son los mecanismos que interconectan ambas esferas y condicionan su evolución. Asimismo, cabe considerar si los factores políticos, económicos y sociales que en el documento referido se suponen vinculados al disfrute de derechos pudieran también influir en la institucionalización.

La colaboración de un grupo de especialistas que compartan la perspectiva interdisciplinaria permitirá formular una argumentación que delimite el complejo empírico conveniente para el estudio, determine cuáles son las disciplinas relevantes para definir sus subsistemas, especifique la temporalidad de sus procesos, y precise en qué condiciones de contorno interactúan.

Una posibilidad es definir el complejo empírico a partir del binomio “cumplimiento de las instituciones-disfrute de las personas”. El análisis empírico de los derechos humanos involucra, a la vez, el cumplimiento por parte del Estado (mediante las acciones u omisiones a que se obliga al suscribir los tratados internacionales), así como la satisfacción o violación para las personas, o comunidades si es el caso. Esta dualidad, equivalente al balance entre el *debe* y el *haber* contables, introduce en el estudio de cada uno de los derechos la particularidad de que un mismo derecho corresponde con indicadores de la protección y del goce que, aunque vinculados con las mismas dimensiones conceptuales, se miden mediante variables distintas por ser diferentes las unidades de análisis.

Cuando se estudia el *cumplimiento* en la protección de los derechos, las unidades son gobiernos e instituciones; mientras que el *disfrute* se refiere a la satisfacción de los derechos de personas o colectivos.

Przeworski y Teune (1970) advierten que la definición de indicadores está afectada por lo que denominan la *interferencia sistémica*, la cual se refiere a que incluso los indicadores vinculados con un mismo concepto tendrán distinta medición según el contexto, porque el sistema empírico concreto les impone características específicas. La interferencia obliga a mantener el binomio cumplimiento-disfrute en el análisis de cada derecho humano particular, además de considerar los diversos factores institucionales involucrados, según el caso.

No obstante, la mayor dificultad para esta investigación reside en utilizar información estadística agregada. Por ejemplo, en el derecho a la salud, se dice que en México el “acceso” a los servicios cubre a toda la población, pero los estudiosos del tema señalan que el acceso, así entendido, no abarca todas las acciones requeridas y tampoco garantiza el “uso efectivo” de quienes los necesitan, porque la población no sabe qué puede usar, ni qué debe usar. Asimismo, se ha planteado la necesidad de investigar las condiciones de discriminación en la atención y la mala calidad de los servicios que debieran ser adecuados, oportunos y prestarse con

respeto a los derechos humanos. Estos elementos de incumplimiento, que en ocasiones obedecen a impedimentos de orden geográfico o cultural y falta de prevención, no se expresan en el número de hospitales, médicos, etc. Los expertos reconocen que para que el derecho a la salud “se disfrute”, hace falta vincular las acciones del sector salud con las de otros sectores que obstaculizan o potencian sus efectos.

Se ha estudiado que el “rezago educativo” implica un retraso en la formación de ciudadanos, porque “los titulares” desconocen sus derechos, la precariedad de las “condiciones de las vivienda” (en especial el piso de tierra y el hacinamiento) y de los “servicios en la vivienda” (la carencia de agua entubada y drenaje), se asocian con deficiencias en las condiciones de salud de sus habitantes, particularmente los de menor edad. Éstas son cuatro de las seis dimensiones de carencias sociales que el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (Coneval, 2013) emplea en la medición multidimensional de la pobreza, basada en una concepción de derechos humanos. Las otras dos dimensiones de la medición de las carencias son el acceso a la alimentación y el acceso a la seguridad social, que también influyen en las condiciones de salud.

Una vía prometedora para el proyecto de investigación discutido en este volumen sería replicar los indicadores que han utilizado las fuentes internacionales para —en este caso— examinar las desigualdades entre los países de América Latina y, dentro de éstos, las de sus regiones o unidades político-administrativas. Este análisis serviría como monitor del cumplimiento de los derechos por parte de los gobiernos nacionales y locales, mediante indicadores referidos a los agregados convenidos.

El equipo interdisciplinario asociado al proyecto revisaría el marco conceptual y acotaría su alcance, con el fin de precisar los fines del estudio, delimitar el sistema y subsistemas pertinentes, y decidir el modelo analítico. Sólo entonces se podrá determinar la información por recabar, para replicar la medición de los principales indicadores e índices, a partir del marco conceptual aceptado por la comunidad internacional dedicada al tema.

El análisis basado en mediciones estadísticas agregadas daría —posteriormente, como siguiente etapa— elementos para investigar el disfrute que comporta otro tipo de unidades de observación y de indicadores.

Conclusión

Las cuestiones cuyo tratamiento abstracto y general corresponden al campo de la metodología de la investigación en ciencias sociales, tienen su concreción empírica condicionada de modo particular en cada derecho humano que se investigue, considerado un entorno definido con las precisiones territoriales, temporales, sociales y jurídicas convenientes.

La sugerencia derivada de las consideraciones presentadas es orientar los esfuerzos hacia una investigación interdisciplinaria con un enfoque metodológico de sistemas complejos, compartido por especialistas en los dominios científicos que abarca la investigación, quienes participarían conjuntamente en su definición y en su desarrollo. Esta investigación estaría dirigida específicamente a medir y comparar el cumplimiento de los gobiernos en América Latina, apegándose a las definiciones y prácticas internacionalmente adoptadas.

El modelo de colaboración que exige el proyecto de investigación examinado es viable en una institución académica como la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, tanto por la diversidad de especialistas y programas docentes de posgrado que conforman este espacio académico, como por su presencia en varios países de América Latina.

Referencias

- Bunge, Mario (1999). *La investigación científica: su estrategia y su filosofía*, 8ª ed., Barcelona, Ariel.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (Coneval) (2013). *Medición multidimensional de la pobreza 2012*, México, Coneval.
- Gaos, José (1956). "Comentario al libro de Eduardo García Máynez, *La lógica del juicio jurídico*", *Diánoia*, vol. 2, núm. 2, México.
- García, Rolando (2006). *Sistemas complejos. Conceptos, métodos y fundamentación epistemológica de la investigación interdisciplinaria*, Barcelona, Gedisa.
- García, Rolando (2000). *El conocimiento en construcción: de las formulaciones de Jean Piaget a la teoría de sistemas complejos*, Barcelona, Gedisa.
- Landman, Todd (2006). "The Scope of Human Rights: From Concepts to Measures", *Revista Iberoamericana de Derechos Humanos*, núm. 2. pp. 109-138.

- Piaget, Jean y Rolando García (1998). *Psicogénesis e historia de la ciencia*, 8ª ed., México, Siglo XXI.
- Piaget, Jean y Rolando García (1989). *Hacia una lógica de significaciones*, México, Gedisa.
- Przeworski, Adam y Henry Teune (1970). *The Logic of Comparative Social Inquiry*, Nueva York, John Wiley and Sons.
- Smorodinsky, Ya. (1983). *La temperatura*, Moscú, MIR.
- Wright, Georg Henrik von (1957). "Deontic Logic", en *Logical Studies*, Londres, Routledge-Kegan Paul.

2. Indicadores de derechos humanos: tipos, métodos y bases de datos existentes

*Alejandro Anaya Muñoz**

Introducción

Los esfuerzos por desarrollar indicadores en el área de los derechos humanos son relativamente recientes, posteriores a los que se han dado para conceptos como democracia, pobreza o desarrollo. Dichos esfuerzos han sido parciales o desvinculados entre sí: sólo se han enfocado en algunos derechos en concreto (como los relativos a la integridad física de la persona) y se ha recurrido a una amplia gama de metodologías no necesariamente compatibles entre sí (Landman y Häuserman, 2003). Como quiera que sea, aunque la preocupación por generar y utilizar indicadores haya llegado “tardé” y parcialmente al área de los derechos humanos, su uso es ya parte fundamental en la investigación académica y en la práctica de organismos internacionales, organizaciones de la sociedad civil (osc) y de los gobiernos. Sin embargo, los indicadores de los que disponemos están lejos de ser perfectos, apropiados o indicados para cualquier tipo de proyecto de investigación, o para cualquier tipo de programa de política pública, o bien de intervención por parte de organismos internacionales u osc.

En este capítulo se ofrece un acercamiento a los tipos de indicadores de derechos humanos que se pueden generar y a los acercamientos metodológicos para ello. Por otro lado, aquí se describen con cierto detalle

* Profesor-investigador de la División de Estudios Internacionales, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), Región Centro.

tres de las bases de datos de indicadores de derechos humanos más utilizadas en la actualidad, todo ello con el fin de ofrecer al lector una especie de “mapeo” que le permita identificar el tipo de indicadores que le sean de utilidad en sus proyectos o iniciativas, el tipo de métodos útiles para generar sus indicadores, o las bases de datos ya existentes a las que puede recurrir.

El capítulo se organiza en un primer apartado, en el que se examina el tipo de indicadores de derechos humanos posibles de generar: de insumos, de procesos y de resultados. En el segundo, se atienden los principales métodos para la generación de indicadores: la suma de “eventos”, la generación de estadísticas (a partir de muestras representativas) y la medición con base en estándares, dando especial atención a este último, ya que parece ser el único realmente factible en la práctica para la generación de bases de datos, con indicadores para muchos países que cubran largos periodos. En el tercer apartado se describen cuidadosamente las bases de datos de derechos humanos más usuales (generadas mediante la medición con base en estándares), subrayando sus características, virtudes y algunas limitantes. El texto concluye señalando que los investigadores y “practicantes” deben reflexionar sobre la pertinencia, para sus propios proyectos e iniciativas, de recurrir a las bases de datos existentes o, por lo contrario, de generar las suyas propias.

Tipos de indicadores

En la literatura sobre la medición de los derechos humanos se identifican distintos tipos de indicadores, los más señalados son los de *insumos*, los de *procesos* y los de *resultados* (Landman y Häuserman, 2003: 5-6; Böhning, 2003: 4-5). Los indicadores pueden reflejar “insumos”, es decir, acciones o decisiones del Estado con un eventual impacto en los niveles de ejercicio o de disfrute de los derechos humanos en la práctica. Los insumos más comunes en la materia suelen ser normativos e institucionales: la aprobación de nuevas disposiciones constitucionales, la reforma a la legislación secundaria, la creación o fortalecimiento de instituciones nacionales, la ratificación de un tratado internacional, o bien la aceptación de la competencia de un órgano internacional de monitoreo o defensa de los derechos humanos.

En este sentido, un indicador muy simple señalaría el número de acciones del tipo referido arriba que el Estado toma en un año particular.¹ Una versión más compleja asignaría distinto peso o valor cuantitativo a distintas acciones dentro del ejercicio de agregación, lo cual lleva a la formulación del indicador. Por ejemplo, se podría plantear que una reforma constitucional tiene mayor importancia y, por ende, que debería tener “mayor peso” que la reforma a una ley secundaria o que la modificación de las atribuciones de una institución pública. Así, una reforma constitucional tendría un mayor impacto en el indicador final que una reforma institucional.

Por otro lado, los indicadores de procesos miden o reflejan la puesta en marcha de políticas públicas, o de un conjunto amplio y sistemático de éstas, como un plan o programa nacional de derechos humanos. De alguna manera, estos procesos también se podrían considerar un “insumo”, pues al final se integran a un “sistema” que genera o produce un resultado. Como quiera que sea, un indicador que refleje este tipo de “procesos” sería, de nueva cuenta, una simple agregación, por ejemplo, del número de políticas públicas con orientación de derechos humanos, diseñadas e implementadas por el *Estado x* en el *año y*. Un acercamiento más complejo asignaría un peso diferenciado a distintos tipos de procesos. Por ejemplo, daría más peso a un programa amplio y sistemático de políticas públicas que a una política pública aislada.

Finalmente, los indicadores de resultados reflejan los niveles de vigencia, ejercicio o —desde una perspectiva negativa— violación de los derechos humanos *en la práctica*. ¿Los individuos, los grupos o la sociedad en su conjunto qué tanto disfrutan (o no) efectivamente de tal o cual derecho? Un indicador de resultados, por ejemplo, reflejaría los niveles de empleo, de seguridad social o de tortura en un país y año (o cualquier otro periodo) determinado.

La literatura también se ha acercado al tema de los indicadores de derechos humanos, en términos de la medición de “derechos en principio” y “derechos en la práctica” (Landman, 2005). Esto también se plantea en términos de mediciones *de jure* y *de facto*. Evidentemente, los indicadores

¹ Un indicador de derechos humanos alude a la situación en un espacio y tiempo determinados. Generalmente, dichos indicadores se generan en el formato año/país, es decir, haciendo referencia a la situación del *Estado x* en el *año y*.

que reflejen la situación de “derechos en principio” serían equivalentes a las mediciones *de jure*; mientras que los “derechos en la práctica” corresponderían a las de facto. En ese mismo sentido, indicadores de “derechos en principio”/*de jure* serían indicadores de insumos, mientras que los de “derechos en la práctica”/de facto serían de resultados.

Así, aunque en la literatura encontramos distintos esquemas para clasificar a los indicadores de derechos humanos, finalmente hablamos básicamente de dos tipos de éstos; a los que podemos simplemente identificar como indicadores de insumos (que incluyen a los de procesos) y de resultados.

Un proyecto que explore el impacto de reformas legales e institucionales, así como de programas de políticas públicas con perspectiva de derechos humanos en los niveles de ejercicio/violación de dichos derechos en la práctica, requeriría de indicadores de insumos y de resultados. Los primeros conformarían las variables independientes del proyecto de investigación y los segundos, la variable dependiente.

Métodos de medición

El paso decisivo en la generación de indicadores de derechos humanos se halla en la manera o “el método” para ello. ¿Cómo generaremos indicadores de derechos humanos, sean éstos de insumos o de procesos? Existen distintos acercamientos metodológicos para la medición de los derechos humanos o, más bien, para la generación de indicadores: la suma de eventos, la estimación estadística con base en un muestreo representativo y la medición con base en estándares (“standards based measurement”, SBM).

Como su nombre lo indica, la suma de eventos consiste en agregar o sumar acciones, casos o hechos concretos; por ejemplo, se agregan reformas constitucionales, ratificaciones de tratados internacionales, políticas públicas con perspectiva de derechos humanos (para generar indicadores de insumos); o individuos con niveles óptimos de nutrición o de salud, incluso casos concretos de ejecuciones, tortura o desaparición forzada (para generar indicadores de resultados). Por “evento” también entendemos, por ejemplo, la apertura de un expediente de queja por parte de un órgano público o estatal de defensa de los derechos humanos (como la

CNDH en México), o la elaboración de una recomendación formal por parte de aquél.

Una fuente importante para la generación de indicadores mediante la suma de eventos son los registros administrativos. En materia de indicadores de resultados, ejemplos serían el número de muertes por desnutrición registradas por una secretaría o ministerio de salud; el número de quejas de tortura registrado por la procuraduría o la fiscalía de un país; el número de quejas de desaparición forzada registradas o de recomendaciones sobre el tema elaboradas por un órgano estatal de defensa de los derechos humanos.

No obstante, el acercamiento sustentado en la suma de eventos no está exento de problemas o limitaciones. Puede ser que cambios significativos en el número de hechos relacionados con un derecho humano en particular respondan a violaciones previas de otro derecho. Por ejemplo, en determinado momento se podría registrar en un país una baja sensible en el número consignado de detenciones arbitrarias o desapariciones forzadas, debido a que una gran cantidad de disidentes fueron detenidos por motivos políticos o incluso ejecutados.

La aparente “mejora” reflejada por un indicador generado mediante la suma de eventos registrados sería engañosa en este tipo de casos. Por otro lado, es muy difícil que para ciertos derechos (como la ejecución extrajudicial, la tortura o la desaparición forzada) existan registros administrativos que evidencien de manera confiable la totalidad de casos de violaciones ocurridas en un país en particular, durante un periodo determinado.

Para los registros administrativos que dependan de las quejas o denuncias presentadas por las víctimas, por sus familiares o representantes, para ejemplificar, es posible que, por distintos motivos, no todas las ocasiones se reporten. Por el contrario, también es posible que, derivado de cambios en la cultura de la denuncia o en la confianza en las instituciones, aumente de pronto el número total de denuncias registradas (Poe y Tate, 1994: 855, 868; Alston, 2000: 254-255).

Por supuesto que ciertos proyectos de investigación que requieran, desde una perspectiva metodológica, contar con indicadores para varios países, en una serie de tiempo (estudios de “*n grande*”), la técnica de la suma de eventos implica el problema de la muy probable falta de fuentes comparables entre países, durante periodos más o menos extensos. Sin

embargo, para ciertos indicadores, la suma de eventos tal vez sea el mejor camino metodológico: por ejemplo, el número de reformas constitucionales o institucionales, de políticas públicas con perspectiva de derechos humanos puestas en marcha, o de tratados internacionales ratificados (indicadores de insumos), incluso el número de muertes por desnutrición (indicador de resultados).

Quizá la estimación estadística con base en muestras representativas sea el acercamiento más preciso para alcanzar indicadores de resultados. Una encuesta bien diseñada y aplicada reflejaría, en efecto, muy precisamente los niveles generales de vigencia, ejercicio o violación de los derechos humanos en un país y periodo determinado. Un primer punto que conviene enfatizar es que este acercamiento no se basaría en encuestas *de opinión*, en las que se pregunta a los encuestados si consideran o creen, por ejemplo, si tal o cual derecho humano se respeta mucho, poco o nada en su país. Más bien se trataría de encuestas centradas en las experiencias reales de los encuestados, esto es, que exploren si la persona (o “alguien en su familia” o “alguien que conoce”) ha experimentado o sufrido tal situación, trato o abuso.²

En la práctica, este acercamiento parece poco conveniente (sobre todo por motivos económicos) para proyectos de investigación que persigan hacer análisis cuantitativos utilizando series de tiempo para varios países. Desafortunadamente, no existe una encuesta de este tipo aplicada en distintos países de manera periódica durante un número significativo de años.

En los hechos, el acercamiento más usual para la generación de indicadores de derechos humanos es el de la medición con base en estándares.³ Ante la inexistencia de bases de datos globales o regionales producidas mediante el conteo de sucesos o de la aplicación de encuestas,

² Un ejercicio muy interesante en este sentido es la “Primera Encuesta en Centros Federales de Readaptación Social” (Pérez Correa y Azaola, 2012), que proporciona información sólida sobre distintos tipos de abusos sufridos por la población carcelaria en México (véase en particular el capítulo IV, donde se ofrecen indicadores de respeto/violación a los derechos relativos al debido proceso). Véase también Granados (2012).

³ Para ejercicios de medición de la democracia que siguen este acercamiento metodológico, véase Landman y Häuserman (2003: 9-11). Para la medición de derechos humanos, Cingranelli y Pasquarello (1985); Cingranelli y Richards (1999, 2008a, 2008b); Poe y Tate (1994); Poe *et al.* (1997, 1999); Freedom House (2004: 711-719); Hathaway (2002); Landman y Häusermann (2003: 17-18).

algunos investigadores pioneros optaron por elaborar indicadores a través del análisis y la codificación en escalas ordinales del contenido de fuentes secundarias, que registran de manera narrativa la situación de derechos humanos en los distintos países del mundo.

En el fondo, el procedimiento es sencillo: un equipo de codificadores entrenados o de “especialistas calificados” revisa el contenido de los informes anuales de derechos humanos elaborados por instancias como Amnistía Internacional (AI) o el U.S. Department of State, USDS (Departamento de Estado de Estados Unidos) y codifica o adjudica puntos en una escala ordinal (por ejemplo, de 1 a 5 o de 0 a 2) a un país, en un año determinado para un derecho humano específico. La idea es reflejar numéricamente lo que narrativamente reportan los informes en cuestión, generando así un indicador sobre el *derecho z*, para el *país x* en el *año y*.

La definición de las fuentes a partir de las cuales se realiza el ejercicio de medición, con base en estándares, es de central importancia, pues el indicador generado dependerá de la información que dichas fuentes incluyan. Como ya se señaló, las fuentes más recurrentes en este sentido son los informes anuales de AI y del USDS. Dichas fuentes tienen la ventaja de que se elaboran anualmente, desde hace mucho tiempo y para la mayor parte de los países del mundo. Sin embargo, presentan el problema de que los indicadores reflejarán, necesariamente, los posibles sesgos y las carencias o limitantes propios de esos informes.

Pensaríamos, en efecto, en el uso de fuentes alternativas. Por ejemplo, los informes de “observaciones finales” elaborados por los órganos de tratados (u órganos convencionales) de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Empero, estos informes no se elaboran para todos los países (sino sólo para los que han ratificado las convenciones o tratados en cuestión), ni de manera sistemática año tras año (solamente, en el mejor de los casos, cada dos, cuatro o cinco años, dependiendo del órgano y del país del que se trate).

Para el caso de América Latina, se tomarían como base los informes especiales elaborados por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), incluso las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Sin embargo, estas fuentes tienen las mismas limitantes de cobertura y periodicidad ya mencionadas para el caso de los informes de “observaciones finales” de los órganos de tratados de la ONU.

Por último, se podrían realizar mediciones con base en estándares, codificando reportes y otro tipo de documentos generados por comisiones públicas nacionales de derechos humanos. En este sentido, sería un problema comparar entre países, pues quizá no todos cuenten con comisiones públicas, o tal vez es probable que algunas de éstas sean más activas o críticas que otras.

Más allá de las fuentes, la clave de los ejercicios de medición, basados en estándares, radica en la definición clara y transparente de las reglas de codificación; es decir, en los criterios para que los codificadores adjudiquen puntos en una escala ordinal a la situación de un país en particular, en un periodo determinado. El problema con algunas iniciativas de medición de este tipo es, precisamente, que esas reglas no siempre son claras ni explícitas. En este sentido, la falta de claridad y transparencia imposibilita la “replicabilidad” del ejercicio de medición, esto es, que cualquier persona confirme o revise el resultado de un ejercicio de codificación de este tipo, acudiendo a las mismas fuentes y aplicando las mismas reglas de codificación (Landman y Häuserman, 2003; Böhning, 2003; Cingranelli y Richards, 1999). La falta de reglas claras de codificación genera serias dudas y afecta la credibilidad de un ejercicio de medición con base en estándares. De aquí que la regla de oro sea la definición clara y transparente de las reglas de codificación. En suma, la asignación de puntos en la escala ordinal no puede ser arbitraria (Watchirs, 2002: 717).

Finalmente, un factor muy importante para minimizar los efectos de la subjetividad —y aumentar la confiabilidad de ejercicios de medición con base en estándares— es que la codificación la realicen al menos dos personas por separado y que, en caso de discrepancias entre sí, se solucionen con la deliberación y participación de un tercero (en general el investigador al frente del proyecto).

Distintos investigadores reportan, en este sentido, una coincidencia inicial de entre 74 y 90% en las calificaciones otorgadas por los distintos codificadores de sus proyectos (Cingranelli y Pasquarello, 1985: 546n; Cingranelli y Richards, 1999: 409; Poe *et al.*, 1997: 821-823; Hathaway, 2002: 1971-1972).

Principales bases de datos generadas mediante la medición con base en estándares

Una de las bases de datos de indicadores de derechos humanos generada con el método de medición con base en estándares más reconocida es la elaborada por los académicos David Cingranelli y David Richards, mediante el Cingranelli-Richards (CIRI) Human Rights Data Project.⁴ Codificando los informes anuales de AI y del USDS, estos investigadores generaron indicadores (e índices agregados) de los niveles de *violación* de un buen número de derechos para 191 países, a partir de 1981 (cuadro 1).

Cuadro 1. Indicadores del CIRI Human Rights Data Project

<i>Violación/derecho</i>	<i>Escala</i>	<i>Índice agregado</i>	<i>Escala</i>
Desapariciones	0 a 2	Derechos de integridad física	0 a 8
Asesinatos extrajudiciales	0 a 2		
Tortura	0 a 2		
Encarcelamiento político	0 a 2		
Libertad de asamblea y asociación	0 a 2	Derechos de "empoderamiento"	0 a 14
Libertad de movimiento externo	0 a 2		
Libertad de movimiento interno	0 a 2		
Libertad de expresión	0 a 2		
Libre determinación electoral	0 a 2		
Libertad religiosa	0 a 2		
Derechos de los trabajadores	0 a 2		
Derechos económicos de las mujeres	0 a 3		
Derechos políticos de las mujeres	0 a 3		
Derechos sociales de las mujeres	0 a 3		
Independencia judicial	0 a 3		

Nota: 0 significa mayores violaciones a los derechos en cuestión; mientras que entre más alto el indicador/índice, mayor respeto de los mismos.

Fuente: Elaboración propia, con base en Cingranelli y Richards (2008a).

⁴ La base de datos CIRI y todo lo relativo a su construcción (incluido el manual para evaluadores), se encuentra disponible en <<http://www.humanrightsdata.com/>> (Cingranelli y Richards, 1999; 2008a; 2008b).

Como se observa en el cuadro 1, con base en los indicadores de algunos derechos, Cingranelli y Richards elaboraron dos índices agregados: el de violaciones al derecho a la integridad física (en una escala de 0 a 8, en el que 0 implica mayores violaciones y 8 mayor respeto), que incluye las desapariciones, ejecuciones, encarcelamiento político y la tortura, así como el de violaciones a los derechos de “empoderamiento” (en una escala de 0 a 14, en el que, de nueva cuenta, 0 implica mayores niveles de violación y 14 mayores niveles de respeto), que incluye violaciones al derecho a la libertad de asamblea y asociación, al derecho a la libertad de movimiento externo, al derecho a la libertad de movimiento interno, al derecho a la libertad de expresión, al derecho a la libre determinación electoral, al derecho a la libertad religiosa y a los derechos de los trabajadores (Cingranelli y Richards, 2008a; 2008b).

En el caso de las violaciones a los derechos a la integridad física, las reglas de codificación asignan puntos dentro de la escala ordinal, recurriendo (en parte) a una especie de suma de eventos. Para calificar la situación relativa a las desapariciones, las ejecuciones, la tortura o el encarcelamiento político en el país *x* en el año *y*, los codificadores otorgan un 0 si los informes de AI o el USDS identifican cincuenta o más casos de la violación en cuestión; un 1 si se identifican entre 1 y 49 casos, o un 2 si no hay ningún caso registrado.⁵ Empero, si los informes revisados no contienen este tipo de información cuantitativa, los codificadores son instruidos a otorgar un 0 si, al referirse a la práctica de la violación de que se trate, los informes utilizan explícitamente los siguientes términos: brutal (“gross”), extendida (“widespread”), sistemática (“systematic”), epidémica (“epidemic”), extensiva (“extensive”), al por mayor (“wholesale”), rutinaria (“routine”) o regular (“regularly”). Se otorgará un 1, por otro

⁵ Una regla similar de codificación en una escala ordinal, con base en información de suma de eventos, la utiliza el Center for International Development and Conflict Management de la Universidad de Maryland, College Park, para calificar la gravedad de actos de “genocidio”. Los codificadores otorgan un 0 si se registran menos de 300 muertes en un año-país; un 0.5 si son más de 300 y menos de 1000 muertes; un 1 para más de 1000 y menos de 2000; un 1.5 para más de 2000 y menos de 4000; un 2 para más de 4000 y menos de 8000; un 2.5 para más de 8000 y menos de 16 000; un 3 para más de 16 000 y menos de 32 000; un 3.5 para más de 32 000 y menos de 64 000; un 4 para más de 64 000 y menos de 128 000; un 4.5 para más de 128 000 y menos de 256 000; y, finalmente, un 5 para más de 256 000 muertes país-año (Hathaway, 2002: 1969).

lado, si los informes utilizan los términos: numerosas (“numerous”), muchas (“many”) o varias (“various”) y, evidentemente, un 0 si los informes reflejan que no ocurren las violaciones en cuestión (Cingranelli y Richards, 2008b).

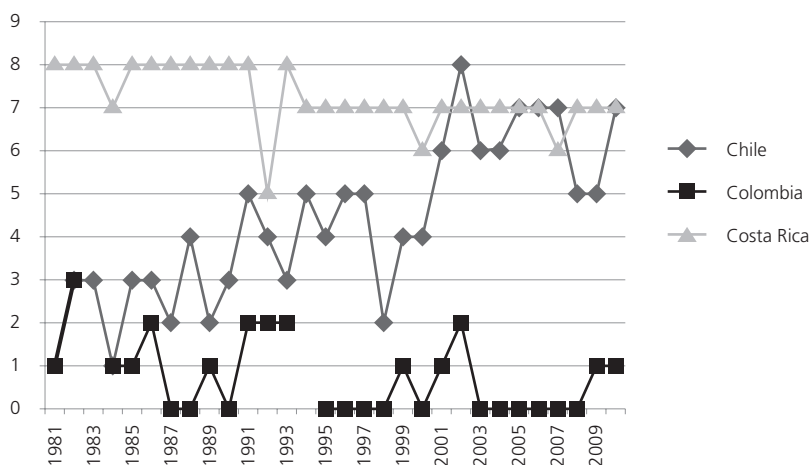
En el caso del resto de las libertades y derechos que incluyen en su base de datos, la calificación no emplea la suma de eventos, sino que se basa en una apreciación de la situación general por parte de los codificadores, siguiendo reglas de codificación más o menos detalladas, por ejemplo, en el caso de la libertad de asamblea y asociación, los evaluadores otorgarán un 0 si los derechos en cuestión son “severamente” restringidos o negados a todos los ciudadanos; un 1 si son “limitados” para todos los ciudadanos o “severamente” restringidos o negados para grupos específicos, y un 2 si las libertades en cuestión no son restringidas y son “disfrutadas” por prácticamente todos los ciudadanos.

Evidentemente, este ejercicio de calificación implica una apreciación por parte de los codificadores, con base en un análisis del contenido de los informes revisados. Esta apreciación, no obstante, sigue reglas previamente determinadas con cierto nivel de detalle, lo cual reduce de modo considerable los espacios para la subjetividad. Los evaluadores reciben instrucciones minuciosas sobre el tipo de casos en que deben otorgar un 0, un 1 o un 2. Por ejemplo, se especifica que debe otorgarse un 2 al país evaluado si se cumplen los siguientes criterios:

- 1) Hay respeto gubernamental a los derechos de asamblea pacífica y asociación para virtualmente todos los ciudadanos. El respeto gubernamental para estos derechos implica que reuniones públicas (incluyendo las de partidos políticos y grupos de oposición) generalmente se celebran sin impedimentos. También se permite que asociaciones profesionales, académicas, sindicales y políticas operen sin interferencia del gobierno, a menos que las actividades de estas asociaciones amenacen la seguridad o el orden públicos. Se permite a los ciudadanos protestar libremente ante decisiones y acciones del gobierno. Los permisos para manifestarse se otorgan de manera rutinaria, tanto a oponentes, como a quienes apoyan al gobierno.
- 2) El gobierno utiliza criterios transparentes y no discriminatorios para evaluar las solicitudes para asociarse o reunirse en asamblea. Esto es, los requerimientos para obtener un permiso o para organizar una

reunión pública son usualmente publicados en una ordenanza, estatuto o cualquier otro documento legalmente vinculatorio. Los ciudadanos conocen estos requerimientos, los cuales son aplicados de manera consistente a todos en una base de no discriminación. Si el proceso de aprobación o denegación del registro de una asamblea o asociación no es transparente, pero no hay reportes de que el gobierno haya discriminado de manera injusta a algunos grupos o individuos, dicho gobierno recibe un puntaje de dos. (Cingraneli y Richards, 2008b: 54, mi traducción).

Así, las reglas de codificación del CIRI Human Rights Data Project son un buen ejemplo de transparencia y precisión, lo cual permite la mencionada “replicabilidad” de esta base de datos. Por otro lado, la “confiabilidad” proviene de la participación de dos codificadores y de niveles importantes de coincidencia en sus codificaciones individuales. En la gráfica 1 se ofrece, como ejemplo, el índice del derecho a la integridad física de CIRI para tres países de América Latina.



Fuente: Elaboración propia, con datos del CIRI Human Rights Data Project, disponible en <<http://www.humanrightsdata.com/>>.

Gráfica 1. Violaciones a los derechos a la integridad física para Chile, Colombia y Costa Rica (CIRI, 1981 a 2009).

Una base de datos ampliamente utilizada y generada con la medición a partir de estándares es la Escala del Terror Político (“Political Terror Scale”, PTS), la cual ofrece un índice de violación a los derechos de integridad física para más de 180 países, a partir de 1976.⁶ La base de datos PTS, elaborada igualmente por un grupo de académicos, se basa en la codificación de la información contenida en los informes anuales de AI y del USDS, con lo que se genera un índice en una escala de 1 a 5 puntos (en la que un 1 implica mayor respeto y un 5 mayores violaciones).

A diferencia del CIRI Human Rights Data Project, que —como ya se señaló— ofrece indicadores desagregados por cada derecho, el PTS presenta un sólo índice en el que incluye a las ejecuciones extrajudiciales, la tortura, la desaparición forzada y el encarcelamiento político. Las reglas de codificación del PTS también son claras y transparentes, aunque menos precisas o detalladas que las de Cingranelli y Richards. Sin embargo, a diferencia de las de CIRI, que no ofrece indicadores diferenciados para los informes de AI y para los del USDS, la PTS sí ofrece un indicador año/país para cada fuente por separado. Esto sería pertinente, pues, en efecto, la valoración que ambas instancias hagan sobre la situación de derechos humanos en un país, en un año determinado, no es necesariamente coincidente.

Finalmente, los autores de la PTS destacan como una ventaja frente al índice de violación del derecho de integridad física de CIRI que su índice toma en cuenta explícitamente no sólo la intensidad de las violaciones, sino también su extensión, es decir, el grado en que afecta a mayores o menores segmentos de la población de un país (Wood y Gibney, 2010).

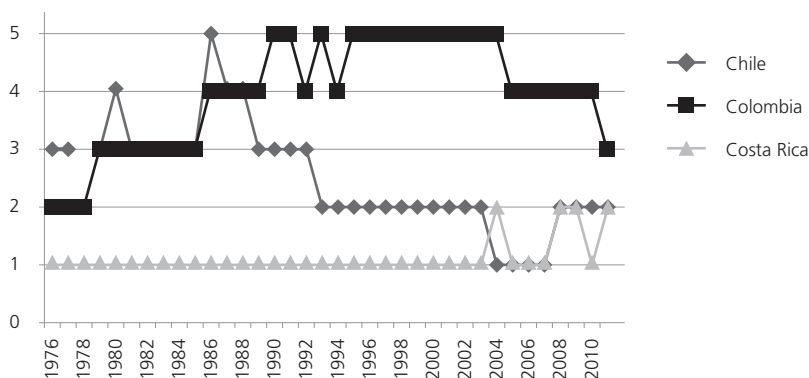
La codificación de la PTS la realizan dos codificadores experimentados (“senior coders”), de acuerdo a la siguiente escala, con base en las instrucciones que se enlistan:

- 1) Países bajo un Estado de derecho seguro; las personas no son apresadas por sus opiniones; la tortura es rara o excepcional. Los asesinatos políticos son extremadamente raros.

⁶ Los detalles de la PTS están disponibles en <<http://www.politicalterrorsscale.org/>>, consultada el 17 de enero de 2013. Mi traducción.

- 2) Hay un monto limitado de encarcelamientos por actividades políticas no violentas. Sin embargo, algunas personas son afectadas; la tortura o las golpizas son excepcionales. El asesinato político es raro.
- 3) Hay encarcelamientos políticos de manera extensiva, o una historia reciente de dicho tipo de encarcelamientos. La ejecución u otros asesinatos políticos y la brutalidad pueden ser comunes. La detención ilimitada, mediante juicio o no, por motivos políticos es aceptada.
- 4) Las violaciones a los derechos civiles y políticos se han extendido a grandes sectores de la población. Asesinatos, desapariciones y torturas son una parte común de la vida. A pesar de su generalización, en este nivel el terror afecta a quienes se interesan en la política o las ideas.
- 5) El terror se ha expandido a toda la población. Los líderes de estas sociedades no ponen límites a los medios o a la minuciosidad con que persiguen sus fines personales o ideológicos.⁷

En la gráfica 2 se muestra el índice de la PTS para tres países de América Latina:



Nota: Los indicadores que se ofrecen en esta gráfica corresponden a la codificación de los informes del USDS, puesto que no hay medidas disponibles para Costa Rica, con base en los informes de AI.

Fuente: Elaboración propia, con datos de la Political Terror Scale, disponible en <<http://www.politicalterrorsscale.org>>, consultada el 22 de enero de 2013.

Gráfica 2. PTS para Chile, Colombia y Costa Rica (1976 a 2011).

⁷ Disponible en <<http://www.politicalterrorsscale.org/ptsdata.php>>, consultada el 17 de enero de 2013.

Por último, vale la pena referirnos a los indicadores generados por la organización estadounidense Freedom House, que abarca 194 países, desde 1972 a la fecha. En su reporte anual, *Freedom in the World*, dicha instancia ofrece un índice de derechos políticos y uno de libertades civiles, ambos en una escala de 1 a 7 (en la que 1 indica mayores violaciones y 7 mayor vigencia de los derechos en cuestión), con base en los cuales cataloga a los países en tres categorías amplias: “libres”, “parcialmente libres” y “no libres”.⁸

A diferencia del CIRI y de la PTS, Freedom House realiza sus ejercicios de codificación a partir de un amplio conjunto de fuentes no determinadas con anterioridad, mientras que la codificación la lleva a cabo un equipo de “analistas entrenados” y está verificada por “académicos asesores”, con conocimientos y experiencia concreta y específica sobre los distintos países y regiones del mundo. La codificación se basa en un listado de preguntas concretas: diez relacionadas con los derechos políticos y quince con las libertades civiles.

Así pues, los analistas adjudican entre 0 y 4 puntos a cada país en el año en cuestión, siguiendo las pistas ofrecidas por esas preguntas. Entre más puntos acumule un país, más cerca estará de obtener un 7 en la escala ordinal, y viceversa.⁹ No obstante, los índices de Freedom House han sido criticados y cuestionados. Por un lado, sus reglas de codificación no son lo suficientemente precisas, por ejemplo, los analistas no tienen indicaciones claras sobre el tipo de situaciones en que deben adjudicar un 0 y en las que se tiene que asignar un 4, en cada una de las 25 preguntas. De esta manera, su ejercicio de codificación es difícil de replicar y, por ende, de validar.

Por otra parte, Freedom House no publica los detalles del ejercicio de codificación, esto es, los puntajes dados a cada país en las respectivas preguntas. En ese mismo tenor, no ofrece ningún tipo de dato que refleje los niveles de coincidencia o discrepancia entre los analistas que

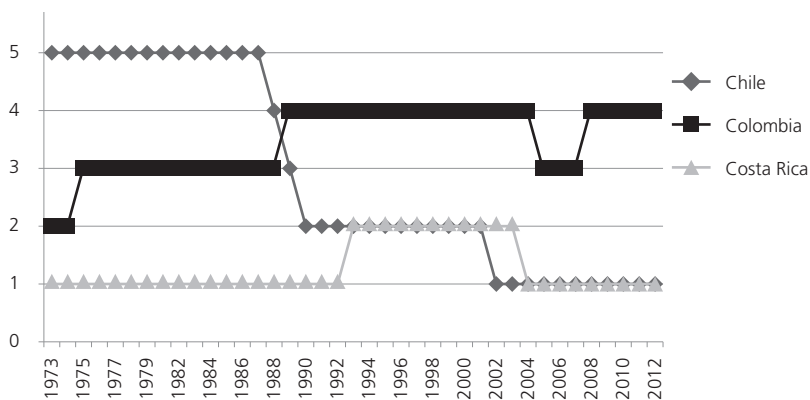
⁸ Disponible en <<http://www.freedomhouse.org/reports>>, consultada el 17 de enero de 2013.

⁹ Los detalles metodológicos del informe *Freedom in the World 2012* están disponibles en <<http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world-2012/methodology>>, consultada el 17 de enero de 2013.

participaron en el ejercicio de codificación, lo cual afecta la confiabilidad de los indicadores.

Finalmente, estos problemas de replicabilidad y confiabilidad se vinculan con diversas críticas sobre un sesgo sistemático de esta base de datos, el cual —se dice— afecta de manera específica a los gobiernos con diferencias ideológicas o políticas severas con el gobierno estadounidense.

En la gráfica 3 se ofrece, como muestra, el índice de libertades civiles para los mismos tres países de América Latina.



Fuente: Elaboración propia, con información de Freedom House, disponible en <<http://www.freedomhouse.org/report-types/freedom-world>>, consultada el 22 de enero de 2013.

Gráfica 3. Libertades civiles para Chile, Colombia y Costa Rica.

Conclusiones

Como se expuso en este capítulo, existen básicamente dos tipos de indicadores de derechos humanos: indicadores de insumos e indicadores de resultados. Además, pueden seguirse distintos métodos para su generación: la suma de eventos, la estimación estadística con base en una muestra representativa o la medición a partir de estándares. Ante la inexistencia de bases de datos amplias, tanto de indicadores de insumos como de resultados, generadas mediante suma de hechos o mediante encuestas, este capítulo prestó especial atención a los indicadores generados con la medición de estándares.

También se concluye que, a pesar de los problemas o límites de los informes de AI y del USDS, éstos parecen ser las fuentes más adecuadas para proyectos de investigación basados en estudios comparativos de “*n grande*”; aunque se sugiere la exploración de otras opciones, como los informes y otros documentos generados por comisiones públicas de derechos humanos. Asimismo, se subraya la importancia de que ejercicios de medición con base en estándares se guíen explícitamente con reglas de codificación claras, precisas y transparentes, que permitan la replicabilidad del ejercicio de medición.

Aquí se describieron detalladamente tres de las principales bases de datos de indicadores e índices de derechos humanos disponibles, generadas con la medición a partir de estándares: la del CIRI Human Rights Data Project, la de la PTS y la de Freedom House, destacando sus fortalezas y sus debilidades. De éstas, tanto CIRI como PTS ofrecen reglas de codificación claras y transparentes, aunque las de la primera son más precisas. No obstante, todas ofrecen una variación rica entre países (como se observa en las marcadas diferencias entre los índices para Chile, Colombia y Costa Rica), incluso para un mismo país a lo largo del tiempo.

Así pues, se ofrece un buen sustento para la elaboración de estudios que comparen los indicadores para muchos países en un periodo extenso. Sin embargo, si por distintos motivos particulares de proyectos concretos de investigación, estas tres fuentes no parecen ser las más indicadas, aquí se sugiere que la mejor alternativa para los especialistas interesados en este tema sea desarrollar sus propios ejercicios de medición a partir de estándares. Las “reglas de oro” y algunas mejores prácticas para lo conducente ya se han expuesto aquí.

Referencias

- Alston, Philip (2000). “Towards a Human Rights Accountability Index”, *Journal of Human Development*, vol. 1, núm. 2, pp. 249-271.
- Böhning, Wolf-Rüdiger (2003). “Gaps in Basic Workers Rights: Measuring International Adherence to and Implementation of the Organization’s Values with Public ILO Data”, Ginebra, International Labour Office (Working Paper).

- Cingranelli, David L. y David L. Richards (2008a). "Short Variable Descriptions for Indicators in the Cingranelli-Richards (CIRI) Human Rights Data Set", [en línea], disponible en <http://www.humanrightsdata.org/documentation/ciri_variables_short_descriptions.pdf>, consultada el 30 de enero de 2013.
- Cingranelli, David L. y David L. Richards (2008b). "The Cingranelli-Richards (CIRI) Human Rights Data Set Coding Manual", [en línea], disponible en <http://www.humanrightsdata.org/documentation/ciri_coding_guide.pdf>, consultada el 30 de enero de 2013.
- Cingranelli, David L. y David L. Richards (1999). "Measuring the Level, Pattern, and Sequence of Government Respect for Physical Integrity Rights", *International Studies Quarterly*, vol. 43, núm. 2, pp. 404-417.
- Cingranelli, David L. y Thomas E. Pasquarello (1985). "Human Rights Practices and the Distribution of U.S. Foreign Aid to Latin American Countries", *American Journal of Political Science*, vol. 29, núm. 3, pp. 539-563.
- Freedom House (2012). "Methodology", *Freedom in the World 2012*, [en línea], disponible en <<http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world-2012/methodology>>, consultada el 17 de enero de 2013.
- Freedom House (2004). *Freedom in the World 2004*, Oxford, Rowman and Littlefield.
- Granados, Omar (2013). "60% de los presos federales son procesados por delitos contra la salud", *Animal Político*, [en línea], disponible en <<http://www.animalpolitico.com/2013/01/60-de-los-presos-federales-son-procesados-por-delitos-contra-la-salud/>>, consultada el 15 de enero de 2013.
- Hathaway, Oona A. (2002). "Do Human Rights Treaties Make a Difference?", *Harvard Law Review*, vol. 111, núm. 8, pp. 1935-2042.
- Landman, Todd (2005). *Protecting Human Rights. A Comparative Study*, Washington, D.C., Georgetown University Press.
- Landman, Todd y Julia Häusermann (2003). "Map-Making and Analysis of the Main International Initiatives on Developing Indicators on Democracy and Good Governance", Colchester, Ing., Centro de Derechos Humanos de la Universidad de Essex-Rights and Humanity (inédito).
- Pérez Correa, Catalina y Elena Azaola (2012). *Resultados de la Primera Encuesta realizada en los centros federales de readaptación social*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).
- Poe, Steven C., Neal Tate y Linda Camp Keith (1999). "Repression of the Human Rights to Personal Integrity Revisited: A Global Cross-National

2. Indicadores de derechos humanos: tipos, métodos y bases de datos existentes

- Study Covering the Years 1976-1993”, *International Studies Quarterly*, vol. 43, núm. 2, pp. 291-313.
- Poe, Steven C., Dierdre Wendel-Blunt y Karl Ho (1997). “Global Patterns in the Achievement of Women’s Human Rights to Equality”, *Human Rights Quarterly*, vol. 19, núm. 4, pp. 813-835.
- Poe, Steven C. y Neal Tate (1994). “Repression of Human Rights to Personal Integrity in the 1980’s: A Global Analysis”, *The American Political Science Review*, vol. 88, núm. 4, pp. 853-872.
- Watchirs, Helen (2002). “Review of Methodologies Measuring Human Rights Implementation”, *Journal of Law, Medicine and Ethics*, vol. 30, núm. 4, pp. 716-733.
- Wood, Reed M. y Mark Gibney (2010). “The Political Terror Scale (PTS): A Reintroduction and a Comparison to CIRI”, *Human Rights Quarterly*, vol. 32, núm. 2, pp. 367-400.

3. La creación de un *Atlas de los derechos humanos: Latinoamérica en una perspectiva comparativa*

Todd Landman*

Antecedentes e introducción¹

La cuantificación sistemática de la violencia ejercida ya sea por el Estado o por otros agentes, inició en la década de 1930 y adquirió impulso en los tres decenios subsiguientes. Hoy en día es una función básica en las ciencias sociales y en las relaciones internacionales. La cuantificación en el terreno de los derechos humanos arrancó con fuerza en los años ochenta y desde entonces ha seguido creciendo; a partir del año 2000 se han organizado seminarios internacionales, talleres y encuentros importantes sobre los derechos humanos y las estadísticas y, en términos más generales, acerca de las mediciones en la materia. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACDH) en Ginebra ha desarrollado, desde 2005, un marco para los indicadores de todos los derechos humanos que los países pueden usar para informar a los órganos de tratados de la ONU, los cuales monitorean el cumplimiento de los distintos instrumentos internacionales

* Doctor en Gobierno por la Universidad de Essex. Decano de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Essex.

¹ Agradezco a la Flacso México la hospitalidad que me brindó en enero de 2013, en ocasión de dos talleres sobre la medición en el campo de los derechos humanos. Esa reunión ofreció la oportunidad de hacer una demostración en línea del atlas y reflexionar acerca de su uso para el estudio comparativo del ejercicio de los derechos humanos en Latinoamérica para el periodo 1990-2011. Se ha generado y compartido con los coordinadores de proyecto en la Flacso México un subconjunto de todo el archivo de datos usado en el atlas. El proyecto del Human Rights Atlas fue financiado por el Economic and Social Research Council (ESRC) de Reino Unido.

de derechos humanos, promulgados a partir de los dos primeros pactos centrales de 1966, sobre derechos civiles y políticos, así como sobre derechos económicos, sociales y culturales (DESC).

A la fecha, hay varios artículos en revistas especializadas, tres libros académicos y un puñado de materiales en la Internet que ofrecen mediciones limitadas de ciertos derechos humanos definidos estrictamente. Por ejemplo, Thomas Jabine y Richard Claude coeditaron una colección de ensayos titulada *Human Rights and Statistics: Getting the Record Straight* (1992).

Por otro lado, Todd Landman y Edzia Carvalho publicaron *Measuring Human Rights* (2009), donde se aborda la teoría y los métodos de la medición en materia de derechos humanos, así como los ejemplos más relevantes de esas mediciones, incluyendo medidas basadas en acontecimientos, estándares y encuestas, además de estadísticas socioeconómicas y administrativas.

Por su parte, Andrew Fagan publicó el *Atlas of Human Rights* (2010), en el que ofrece un conjunto ilustrativo de medidas para una amplia gama de derechos humanos, mostrados de manera muy accesible, con cuadros, gráficas y mapas.

En materia de derechos humanos, a través de los años, en la mayoría de los países la modalidad predominante para la medición son los datos basados en estándares, los cuales consisten en escalas que codifican la información por país, acerca de determinados conjuntos de prácticas de derechos humanos, recurriendo a informes narrativos sobre los países, en particular a los informes anuales de Amnistía Internacional (AI) y del Departamento de Estado de Estados Unidos (USDS). Los ejemplos incluyen la Escala de Terror Político, los datos sobre derechos humanos de Cingranelli y Richards (CIRI) y las escalas de las libertades civiles y los derechos políticos producidas por Freedom House, una ONG de derechos humanos con sede en Nueva York. También hay un par de páginas en la red acerca de las obligaciones jurídicas de los países en materia de derechos humanos: una la recopila la ONU y la otra, A. F. Bayefsky (www.bayefsky.com). Sin embargo, pese a los notables avances en la medición en el ámbito de los derechos humanos, aún carecemos de un portal en Internet que ofrezca información actualizada sobre los países, que sea fácilmente accesible, organizada en forma lógica y coherente, que

recurra a múltiples formas de medición y sea factible de personalizar por parte del usuario para el análisis a escala de país.

La demanda del mercado

La abundancia y creciente disponibilidad de mediciones en materia de derechos humanos han resultado en una nueva demanda por parte de las comunidades internacionales de derechos humanos y donantes, como la ONU, el Banco Mundial y los ministerios o instancias de asistencia humanitaria en Estados Unidos (USAID), Reino Unido (DFID), Suecia (SIDA), Canadá (CIDA) y Dinamarca, para integrar las evaluaciones relativas a los derechos humanos en la formulación de políticas generales y de estrategias de distribución de ayudas. Donantes como DFID, de Reino Unido, utilizan las evaluaciones de derechos humanos en su programación asistencial para definir las formas en que distintas modalidades de ayuda responden a necesidades particulares en los países socios para mejorar la situación de los derechos humanos y, al mismo tiempo, enfrentar problemas más amplios de reducción de la pobreza.

En contraste, la Millenium Challenge Account (Cuenta del Desafío del Milenio) de Estados Unidos recurre a las mediciones de derechos humanos como incentivo para asignar recursos asistenciales a los países que muestren avances en ese sentido. Y, como ya se señaló, la OACDH en Ginebra ha realizado un proceso de largo plazo de consultas con expertos internacionales, con el fin de ofrecer matrices de indicadores de derechos humanos para utilizarlos en los informes de los Estados partes en los organismos de monitoreo de los tratados; mientras que el Centro de Oslo para la Gobernanza del Programa de Desarrollo de la ONU ha elaborado guías sobre mediciones de buena gobernanza y derechos humanos, para aplicarlas en sus propias oficinas de los distintos países, así como más generalmente en toda la comunidad de donantes.

Además de esas organizaciones del sector público, las del sector privado, como la banca internacional de inversión, las corporaciones multinacionales y otras organizaciones, se han mostrado cada vez más interesadas en indicadores no relacionados con el mercado, como los que se ha propuesto incluir en el *Atlas de derechos humanos*.

Los mercados emergentes y el surgimiento del BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) llevan aparejada una mayor atención de los asuntos relativos a la calidad de la gobernanza, la protección de los derechos humanos y el Estado de derecho. Así, existe una demanda de este sector, a la que responde dicho proyecto, en particular en su oferta de proveer análisis detallados por país.

La oferta única del *Atlas de los derechos humanos*

Numerosas organizaciones ofrecen cierta clase de datos sobre algunos tipos de derechos humanos, mas no existe ninguna que ofrezca la información exhaustiva que se intenta lograr con este proyecto. Hay portales de Internet con datos sobre estadísticas básicas por país (por ejemplo, el CIA Factbook), indicadores socioeconómicos (por ejemplo, los indicadores de desarrollo del Banco Mundial), o la violación de derechos a la integridad física (como los datos sobre derechos humanos de Cingraneli y Richards), pero se organizan en grandes archivos de textos planos, para que los descarguen de Internet los especialistas, pero no ofrecen información para los interesados en el análisis por países.

Mi propia experiencia en la capacitación de estudiantes, académicos y profesionales sugiere que existe una auténtica necesidad de un portal de Internet más enfocado a los países, que permita una evaluación más completa de las condiciones bajo las cuales se protegen los derechos humanos. Otras iniciativas que inspiraron este proyecto incluyen las siguientes instancias:

- a) La Unidad de Inteligencia de *The Economist* (<<http://www.eiu.com>>).
- b) El Índice de Transformación de Bertelsmann (<<http://www.bertelsmann-transformation-index.de/en/bti/>>).
- c) El Índice Ibrahim de Gobernanza Africana (<<http://www.moi-ibrahimfoundation.org/en/section/the-ibrahim-index>>).
- d) La Guía Internacional de Riesgo País (<<http://www.prggroup.com/ICRG.aspx>>).
- e) Maplecroft (<http://maplecroft.com/themes/hr/>).

Cada una de estas instancias ofrece información completa por país para los negocios, el desarrollo y el comercio, pero, salvo Maplecroft, muy poco en cuestión de derechos humanos y cómo su relativa protección se relaciona con otros indicadores del país. También ofrecen datos mediante interfaces razonablemente manipulables por el usuario, pero, en muchos casos, el cobro por los datos interviene en los principios del proceso de adquisición, lo cual posiblemente desanima a usuarios potenciales, en particular los de los sectores académico y no gubernamental.

Además, algunos de los proveedores han generado sus propios datos y son menos que transparentes acerca de sus reglas de codificación de los materiales de sus fuentes y de la validez y confiabilidad de sus indicadores. Nuestro proyecto de *Atlas*, al combinar lo último en diseño de red e interactividad, ofrece al usuario acceso a la información existente y a la nueva acerca de países de todo el mundo, en formas nunca antes vistas.

Tres ejes de información

El *Atlas* vertebra la información en torno a tres ejes de datos para todos los países y territorios del mundo a lo largo del periodo 1981-2011: el primer eje incluye estadísticas básicas por país (tipo de gobierno, tamaño de la población, superficie, PIB per cápita, balanza de pagos, industrias principales y confesiones religiosas, entre otros datos fundamentales); el segundo, abarca las obligaciones jurídicas contraídas por los países mediante tratados internacionales de derechos humanos (con sus ratificaciones y reservas), así como su participación en organizaciones intergubernamentales (OIG). En tanto que el tercer eje comprende un repertorio de indicadores sobre derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluyendo estadísticas basadas en estándares y en encuestas, así como económicas y administrativas.

Buena parte de la información en crudo, en particular las estadísticas por país del primer eje, se presenta de manera que no resulta fácil visualizarla en los mapas incluidos en el *Atlas*, por lo que la transformamos en variables categóricas. Recurrimos ya sea a divisiones por percentiles, ya a análisis descriptivos (media y desviación típica), para subdividir las distribuciones subyacentes en los datos en categorías significativas que puedan ser observadas en el *Atlas*.

Esos tres ejes de información y sus equivalentes en términos de categorías incluyen el gran archivo de texto plano que se halla bajo la interfaz de la red, lo cual permite que el usuario vea los datos gráficamente sobre mapas del mundo, para cada uno de los años que abarca el conjunto de datos. La interfaz también permite que el usuario seleccione indicadores adicionales, que son resaltados al pasar el cursor del ratón sobre determinado país.

Otra característica del *Atlas* es que se puede dar doble clic sobre un país, para generar hojas de datos anuales, automáticamente formateadas en un archivo PDF. Podemos explorar estas distintas características usando la región latinoamericana.

Las estadísticas por país

Las estadísticas básicas por país provienen sobre todo del conjunto de datos de los “Indicadores de desarrollo mundial” del Banco Mundial (BM), e incluyen una amplísima gama de indicadores sobre procesos de desarrollo y sus resultados, así como rasgos básicos de los países, además de que están organizados en categorías relativas a población, territorio, macroeconomía, recursos naturales y energía, desarrollo, política, defensa y educación. Esos indicadores se han convertido en datos por categorías, para visualizarlos sobre el mapa, utilizando sus propiedades descriptivas subyacentes.

La ilustración 1 muestra las cifras del PIB per cápita registradas para el año 2010 en toda América Latina. Allí se muestra también un recuadro que sobresale en Argentina, con cuatro indicadores adicionales (el índice de desarrollo humano del PNUD, el índice de indicadores de derechos a la integridad física de Cingranelli y Richards (CIRI), la escala de terror político y el índice de derechos de empoderamiento de CIRI). El *Atlas* permite este tipo de visualización para cualquiera de los años del conjunto de datos y para cualquier selección de los indicadores mencionados.

3. La creación de un *Atlas de los derechos humanos*



Fuente: Elaboración propia.

Ilustración 1. PIB per cápita: Latinoamérica, con indicadores seleccionados para Argentina (2010).*

* A fin de mejorar la calidad de impresión de los mapas del capítulo, fueron tratados a través de la maquetación 2009 © Mountain High Maps. www.digiwis.com [N. del E.]

Las obligaciones jurídicas

A partir de los estudios cuantitativos en ciencias políticas y relaciones internacionales, que analizan el crecimiento y la eficacia del régimen internacional de derechos humanos (Keith, 1999; Hathaway, 2002; Landman, 2005; Simmons, 2009; Smith-Cannoy, 2012), el *Atlas* codificó, en una vasta gama de instrumentos de derechos humanos, las obligaciones jurídicas contraídas por los países, así como organizaciones internacionales.

Para los tratados, el código es el siguiente: 0 equivale a la ausencia de firma del instrumento, 1 a la firma y 2 a la ratificación; en cuanto a las organizaciones, 0 significa no miembro y 1 es miembro. La ilustración 2 compara la ratificación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en Latinoamérica en 1981 y 2010. Dicha ilustración muestra el crecimiento en cuanto a la ratificación entre ambos periodos, en una época en que los países de la región experimentaban procesos de transición de regímenes autoritarios (Foweraker, Landman y Harvey, 2003).

El *Atlas* permite este tipo de seguimiento para cualquiera de los años en la serie cronológica y contempla, para todo el mundo, la cambiante geografía de ese periodo, sobre todo los nuevos Estados surgidos tras el desplome de la Unión Soviética.

3. La creación de un *Atlas de los derechos humanos*



Fuente: Elaboración propia.

Ilustración 2. Ratificación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Latinoamérica, 1981).*

* A fin de mejorar la calidad de impresión de los mapas del capítulo, fueron tratados a través de la maquetación 2009 © Mountain High Maps. www.digiwis.com [N. del E.]



Fuente: Elaboración propia.

Ilustración 2. Ratificación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Latinoamérica, 2010).*

* A fin de mejorar la calidad de impresión de los mapas del capítulo, fueron tratados a través de la maqueta 2009 © Mountain High Maps. www.digiwis.com [N. del E.]

Los derechos humanos en la práctica

El último de los ejes del conjunto de datos incluye mediciones de los derechos humanos en la práctica y recurre, en primer término, a la “información a partir de estándares”: calificaciones del desempeño de los países en, por ejemplo, la escala del terror político (www.politicalterror.org) y el conjunto de datos de derechos humanos de CIRI (www.humanrightsdata.com). Se trata de escalas limitadas que van de 0 a 2, 0 a 8, o bien de 1 a 5, particularmente apropiadas para este tipo de visualización que se ha hecho posible mediante el *Atlas*.

La ilustración 3 compara la Escala de Terror Político para Latinoamérica en 1981 y 2010, para mostrar las variaciones en la protección de los derechos a la integridad personal (Poe y Tate, 1994) entre ambas fechas. Uno de los rasgos claves de la tercera y la cuarta olas de la democracia (Huntington, 1991; Doorenspleet, 2000; 2001; 2005) ha sido que los países han tenido un éxito relativamente alto en el establecimiento de instituciones democráticas, la realización de procesos electorales y la transferencia pacífica del poder entre dirigentes civiles, pero han tenido problemas para mejorar en cuanto a la protección de esta categoría específica de derechos humanos (Foweraker, Landman y Harvey, 2003). Puede acudir al archivo subyacente para mostrar la relación entre las dimensiones institucionales de la democracia y la protección de los derechos civiles y políticos (ilustración 4). Las dos gráficas de dispersión muestran que, en 1981, había una relación positiva pero dispersa entre la democracia y los derechos a la integridad física; mientras que en 2008 la relación se ha vuelto menos dispersa, aun cuando sigue habiendo rezagos significativos (por ejemplo, tanto Colombia como México muestran serios problemas en los derechos a la integridad física, pese a tener calificaciones relativamente altas en cuanto a democracia).²

² Las calificaciones de -88 para Honduras y El Salvador, en 1981, señalan que se trata de un tipo inclasificable de régimen, debido al conflicto civil por entonces en curso en ambos países.



Fuente: Elaboración propia.

Ilustración 3. Escala de Terror Político: Latinoamérica (1981).*

* A fin de mejorar la calidad de impresión de los mapas del capítulo, fueron tratados a través de la maqueta 2009 © Mountain High Maps. www.digiwis.com [N. del E.]

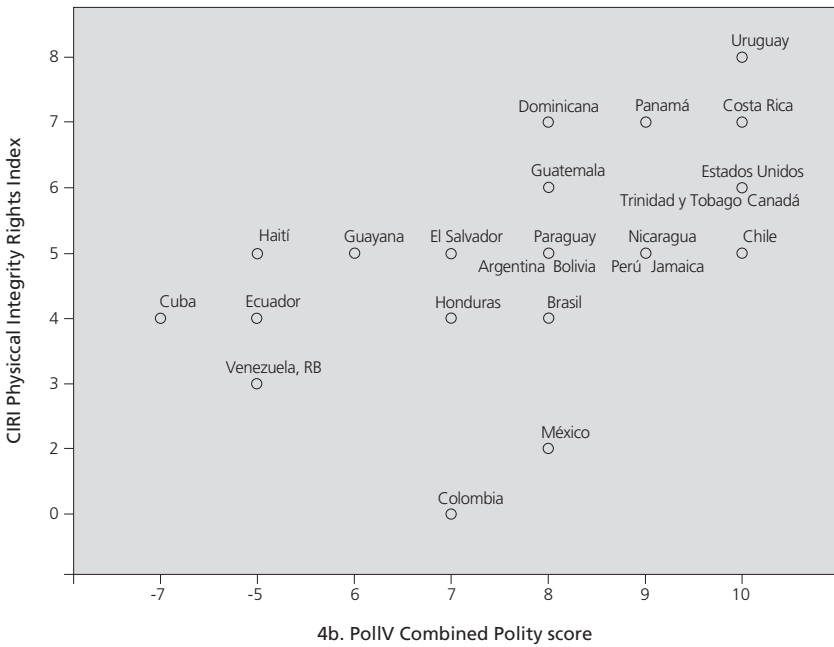
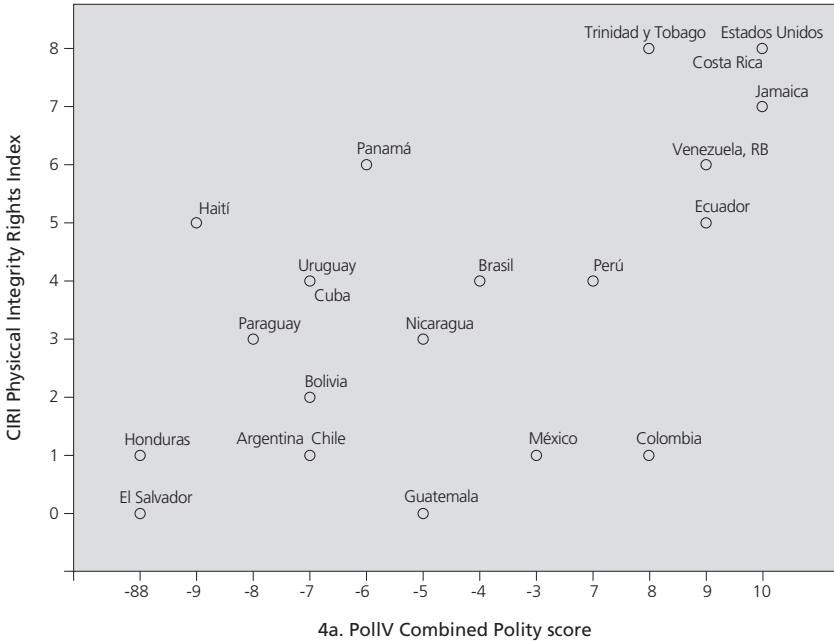
3. La creación de un *Atlas de los derechos humanos*



Fuente: Elaboración propia.

Ilustración 3. Escala de Terror Político: Latinoamérica (2010).*

* A fin de mejorar la calidad de impresión de los mapas del capítulo, fueron tratados a través de la maqueta 2009 © Mountain High Maps. www.digiwis.com [N. del E.]



Fuente: Elaboración propia.

Ilustraciones 4a y 4b. Democracia y derechos a la integridad física. Estados miembros de la OEA (1981 y 2008).

Por último, el *Atlas* permite al usuario generar hojas de datos con una colección de indicadores seleccionados. Dichas hojas se generan a partir del archivo de texto plano subyacente, e incluyen la bandera del país y una lista de los indicadores para el año seleccionado. La ilustración 5 muestra el mapa de ratificaciones del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, una ventana emergente para indicadores seleccionados de Argentina y la hoja de datos de Brasil. La gráfica ilustra la versatilidad del *Atlas* para mostrar distintos tipos de actuaciones de los países, en relación con los derechos humanos.

La cartografía de los derechos humanos en Latinoamérica

El taller en la Flacso México resultó muy oportuno para considerar el progreso relativo en América Latina en materia de las distintas categorías de derechos humanos. El proyecto de la Flacso se enfocó en los derechos a la integridad física, a la salud, la nutrición y los derechos laborales.

Esta región salió de largos periodos de regímenes autoritarios y conflictos para abrazar la democracia y manejar la macroeconomía, de tal manera que se superaron los peores problemas asociados con la crisis de la deuda. Después de la llamada “década perdida” de los ochenta, la región ha logrado notables progresos en la adopción de instituciones democráticas, el combate sostenido contra la pobreza y, en muchos países, la generación de tasas de crecimiento son la envidia de las economías estancadas de Europa y América del Norte. Pero junto con estos desarrollos de por sí positivos, conviene examinar la variación en materia de derechos humanos, y el *Human Rights Atlas* (así como el conjunto de datos que lo sustentan) es un primer paso decisivo para una mejor comprensión de los contornos de la protección de los derechos en la región. La información que sustenta el *Atlas* y su visualización ofrecen suficientes grados de libertad para el análisis multivariado, como el que se lleva a cabo bajo los auspicios del proyecto de la Flacso México.



Fuente: Elaboración propia.

Ilustración 5. Ratificación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, con indicadores seleccionados para Argentina y una hoja de datos para Brasil (2010).*

* A fin de mejorar la calidad de impresión de los mapas del capítulo, fueron tratados a través de la maquetación 2009 © Mountain High Maps. www.digiwis.com [N. del E.]

Referencias

- Doorenspleet, R. (2005). *Democratic Transitions: Exploring the Structural Sources of the Fourth Wave*, Boulder, Lynne Rienner.
- Doorenspleet, R. (2001). "The Fourth Wave of Democratization: Identification and Explanation", Leiden, Universidad de Leiden, tesis doctoral.
- Doorenspleet, R. (2000). "Reassessing the Three Waves of Democratization", *World Politics*, vol. 52, núm. 3, pp. 384-406.
- Fagan, Andrew (2010). *Human Rights Atlas of Global Freedom and Equality*, Los Ángeles, University of California Press/Earthscan.
- Foweraker, Joe, Todd Landman y Neil Harvey (2003). *Governing Latin America*, Londres, Polity Press.
- Hathaway, O. (2002). "Do Treaties Make a Difference? Human Rights Treaties and the Problem of Compliance", *Yale Law Journal*, vol. 111, pp. 1932-2042.
- Huntington, Samuel (1991). *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman, University of Oklahoma Press.
- Jabine, T. B. y R. P. Claude (eds.) (1992). *Human Rights and Statistics: Getting the Record Straight*, Filadelfia, University of Pennsylvania Press.
- Keith, L. C. (1999). "The United Nations International Covenant on Civil and Political Rights: Does It make a Difference in Human Rights Behavior?", *Journal of Peace Research*, vol. 36, núm. 1, pp. 95-118.
- Landman, Todd (2005). *Protecting Human Rights: A Comparative Study*, Washington, D.C., Georgetown University Press.
- Landman, Todd y Edzia Carvalho (2009). *Measuring Human Rights*, Londres, Routledge.
- Poe, S. y C. N. Tate (1994). "Repression of Human Rights to Personal Integrity in the 1980s: A Global Analysis", *American Political Science Review*, vol. 88, núm. 4, pp. 853-872.
- Simmons, Beth (2009). *Mobilizing for Human Rights: International Law in Domestic Politics*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Smith-Cannoy, Heather (2012). *Insincere Commitments: Human Rights Treaties, Abusive States and Citizen Activism*, Washington, D.C., Georgetown University Press.

4. Los derechos económicos, sociales y culturales en la medición de la pobreza en México

*Fernando Cortés**

Introducción

La Ley General de Desarrollo Social (LGDS) establece que la medición de la pobreza debe ser multidimensional y especifica una serie de principios que debe satisfacer. La misma ley creó el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (Coneval). El propósito de este capítulo es dar a conocer los elementos fundamentales de la metodología delineada por la LGDS, enfatizando la parte relativa a los derechos económicos, sociales y culturales (DESC). Para ello, en el apartado que sigue se presentan algunos elementos de contexto, así como los aspectos de la LGDS que moldean la metodología y la medición de la pobreza en México. El tercer apartado expone la metodología: qué dimensiones deben considerarse, cómo se combinan los criterios empleados para seleccionar las variables en cada dimensión y los procedimientos utilizados para definir los umbrales de cada indicador, así como las reglas para decidir si una persona en particular debe ser calificada como pobre o no, además de los procedimientos empleados para generar mediciones agregadas de pobreza. El cuarto apartado se ha dedicado a las consideraciones finales.

* Doctor en Ciencias Sociales, con especialidad en Antropología Social. Profesor emérito de la Flacso México, profesor investigador del PUEB-UNAM.

El contexto

El 20 de enero de 2004, el presidente de la república promulgó la LGDS. En marzo de 2005, después de haberse elaborado el reglamento correspondiente, se creó el Coneval, un organismo público con autonomía técnica y de gestión. Su programa de trabajo lo elabora la Comisión Ejecutiva formada por seis académicos, elegidos en concurso público, y un secretario ejecutivo, nombrado por el presidente de la república. Para postular al nombramiento de consejero académico del Coneval hay que 1) ser o haber sido miembro del Sistema Nacional de Investigadores, 2) tener experiencia en la materia, y 3) colaborar en una institución de educación superior o de investigación registrada en el Padrón de Excelencia del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt).

La idea de incluir académicos en un organismo de Estado como el Coneval, pero al mismo tiempo dejarlos al margen de la burocracia —mantienen sus labores habituales en la academia— es una extensión de la experiencia que se tuvo a partir del año 2001, cuando la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) convocó a una serie de académicos a formar parte del Comité Técnico para la Medición de la Pobreza (CTMP) y les encargó diseñar una metodología para esa medición. La experiencia del CTMP y del Coneval coincide en que los académicos no fueron absorbidos por la burocracia, sino que continuaron con sus labores habituales de docencia e investigación, pero se diferencian en que el CTMP fue creado por un acto administrativo, sin respaldo en una ley.

Lo que ha resultado provechoso de este arreglo es que los académicos han enriquecido su trabajo en la docencia y en la investigación, al acercarse a los problemas sociales que vive el país y ser partícipes de la elaboración y evaluación de la política social, y recíprocamente la gestión del gobierno se ha enriquecido porque llevan al seno de la Comisión Ejecutiva del Coneval los avances y desarrollos de los conocimientos generados por las ciencias sociales.

Antes de continuar, es necesario, para una mejor comprensión del material que se expondrá a continuación, dejar en claro que las funciones del Coneval, según el artículo 81 de la LGDS son 1) establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, y 2) normar y coordinar la evaluación de las políticas y programas de desarrollo social.

Conviene destacar que el legislador tuvo claridad, al vincular en la ley, la medición de la pobreza y la evaluación de los programas sociales. Si bien la medición de la pobreza es un campo de las ciencias sociales, fértil en discusiones y propuestas encontradas, la LGDS establece una restricción importante: la medida de pobreza debe servir para evaluar los programas, las políticas y la política de desarrollo social.

Por otra parte, la LGDS señala que la pobreza involucra una dimensión de bienestar, otra de derechos económicos, sociales y culturales, y una tercera territorial. En particular, el primer artículo de dicha ley reza que el desarrollo social debe “garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales consagrados en la Constitución, asegurando el acceso de toda la población al desarrollo social”.

El artículo 6 de la LGDS hace referencia explícita a los siguientes derechos sociales:

- I. Salud.
- II. Alimentación.
- III. Vivienda.
- IV. Educación.
- V. Disfrutar de un medio ambiente sano.
- VI. Trabajo.
- VII. Seguridad social.
- VIII. No discriminación.

También marca que la información que se emplee para la medición de la pobreza debe ser generada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), y su artículo 37 mandata que el Coneval debe calcular la pobreza cada dos años, con representatividad estatal y cada cinco años con validez municipal. Esta última restricción es muy importante para entender gran parte de las limitaciones en la medición de las distintas variables que intervienen en el cálculo de la pobreza.

En efecto, el cálculo de la pobreza bianual, con representatividad estatal, se realiza con los datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), que hasta 2012 y desde los noventa se ha levantado en los años pares. Pero sería imposible, tanto desde el punto de vista presupuestario como por el operativo de campo, aplicar esta encuesta con representatividad municipal. Para calcular la pobreza por

municipios se usan los datos de los censos de población y vivienda, que se levantan los años terminados en cero y los recuentos censales que se recaban en los años terminados en cinco. Como se observa, se trata de dos fuentes distintas, no sólo en el levantamiento, sino también en el cuestionario y en el número de preguntas.

Ahora bien, en los años terminados en cero coinciden las estimaciones con representatividad municipal realizadas con el Censo y las elaboradas con las ENIGH, en estos casos la suma del número de pobres estimado con datos censales en los municipios, que conforman una misma entidad federativa, debe coincidir con la estimación estatal correspondiente que arrojó la encuesta, este fue, por ejemplo, el cálculo de la pobreza en el año 2010. La consistencia de la información relativa al número de pobres y la precisión en la medición de los conceptos plantea un problema cuya solución es de suma constante. Esto significa que, si bien se quisiera medir con toda confiabilidad y validez, por ejemplo, el derecho a la salud, en aras de que coincidan las estimaciones estatales calculadas con la ENIGH y con el censo, será necesario restringir la intención del concepto. La solución inversa no sería posible operacional ni económicamente.

Tal vez tomando en cuenta las restricciones operativas y financieras, es que el artículo 36 de la LGDS señala que el Coneval tendrá que generar una medida de pobreza que incorpore al menos las siguientes dimensiones: rezago educativo, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, acceso a servicios básicos en la vivienda, acceso a la alimentación y cohesión social; además del ingreso corriente per cápita como indicador del bienestar.

Cabe destacar que este conjunto de dimensiones excluye en principio algunos de los derechos señalados, como es el caso del derecho al trabajo, y el del disfrute de un medio ambiente sano y no discriminación.

Para abordar el problema metodológico que le planteó la LGDS, el Coneval no tomó en cuenta todos los derechos, sino que se limitó a los señalados en el artículo 36, respetando, además, la forma en que éste definió las “variables”. El conjunto de disposiciones legales contenido en la LGDS son las siguientes:

- 1) Vínculo entre programas sociales y medición de la pobreza.
- 2) Pobreza definida en el espacio del bienestar y de los derechos económicos, sociales, y culturales (DESC).

- 3) Lista de las dimensiones que deben considerarse.
- 4) El nivel geográfico al que deben ser representativas las mediciones.
- 5) Las fuentes de información y la periodicidad.

Dichas disposiciones establecieron una serie de constreñimientos que debieron considerarse al momento de elaborar la metodología. En lo que sigue se incluyen algunos comentarios a los cinco puntos anteriores.

En primer lugar, hay muchos programas sociales en México cuyo fin es reducir la pobreza, pero si ésta se conceptúa sólo en términos monetarios —como habitualmente se entiende—, los programas sociales dedicados a disminuir la deserción escolar, erradicar enfermedades, proveer protección ante los riesgos de la vida moderna, mejorar las condiciones del entorno en que vive la población o mejorar los sistemas de drenaje, difícilmente pueden englobarse en los programas cuyas acciones están encaminadas a que su acción disminuya la pobreza. Por el contrario, la medición de la pobreza según los lineamientos de la LGDS, permite identificar las dimensiones apropiadas para evaluar los resultados de la actuación de los programas sociales, cuyos objetivos superan la mera generación de ingresos.

En segundo lugar, las dimensiones que deben considerarse tienen diferentes unidades de observación: así, por ejemplo, el ingreso refiere a la unidad hogar; el acceso a los servicios de salud y seguridad social remite a las personas; los servicios y la calidad de los materiales de construcción a la vivienda; y la cohesión social es un atributo de sistemas sociales localizados en el territorio.

En tercer lugar, conviene contemplar, como ya señalamos, que una limitación crucial en la metodología, para que sea política y socialmente viable, es que sea susceptible de aplicarse en el ámbito municipal, lo que deja fuera la posibilidad de emplear la ENIGH para este menester. Como ya se mencionó, son los censos la única fuente posible para calcular la pobreza en ese nivel de desagregación. En 2010, el Coneval dio a conocer los cálculos de pobreza estatales y nacionales provenientes de la ENIGH y los datos municipales, estatales y nacional calculados con el censo de población y vivienda.

Por último, hay que subrayar que la cantidad y calidad de información proveniente de la ENIGH y del censo difieren significativamente, lo que plantea un problema de consistencia de la medición. Aún más, hay

que tomar en cuenta que en los años terminados en cero se levantan el censo y la ENIGH (que se aplica en los años pares cada dos años) con un pequeño lapso entre sí, planteándose así un problema técnico, ya que la suma de los pobres de los municipios de una entidad federativa (calculada con los datos censales) deberá ser igual al volumen de pobres que arroje la ENIGH.

Con estos antecedentes, se expondrá en el siguiente apartado la metodología que elaboró el Coneval, respetando los lineamientos y regulaciones establecidas por la LGDS, el conocimiento acumulado en la medición de la pobreza y los principios metodológicos de las ciencias sociales.

La metodología para la medición de la pobreza en México

La medición de la pobreza normada por la LGDS establece con claridad tres dimensiones: una referida al espacio del bienestar, la otra a los DESC y una tercera al ámbito territorial. El vínculo entre pobreza y evaluación de programas sociales hace especialmente útil recurrir al trabajo de Sen (1976), quien señala que en la construcción de cualquier medida de pobreza se tomarán en cuenta dos niveles: uno referente a la identificación de los pobres —aquéllos que deberían ser la población objetivo preferente de los programas sociales— y otro respecto de la agregación de los pobres en una medida sintética.

Conviene aclarar que, a lo largo del proceso de medición, se hace el supuesto de que las características de la vivienda se distribuyen equitativamente cuando en éstas hay más de un hogar y las mediciones referidas a los hogares se atribuyen a los individuos que los conforman. Por ejemplo, si una vivienda presenta carencia de servicios, se supone que todos los hogares la comparten por igual, y también sus miembros; el ingreso per cápita¹ del hogar se aplica a cada miembro.

La unidad de referencia de la cohesión social no está puntualmente definida, sabemos que no son las viviendas, ni los hogares o los individuos; además, tampoco es claro que pertenezca al campo semántico de la

¹ Por simplicidad en la exposición, se seguirá usando el término ingreso per cápita, aun cuando en los cálculos se empleó el ingreso adulto equivalente, ajustado por economías de escala.

pobreza, pero sí es un concepto que remite a un fenómeno que se despliega sobre el territorio, como lo son también el derecho a vivir en un medio ambiente sano o al del desarrollo sustentable. En virtud de lo anterior, habrá que considerar la posibilidad de agregar un referente territorial a la pobreza; se tendría así el eje del bienestar, el de los derechos sociales de las personas y el de los derechos sociales asociados al territorio. Sin embargo, el tratamiento de la cohesión social no está tan avanzado. Para su incorporación plena a la medición de la pobreza, habrá que dilucidar el concepto, establecer su relación con la pobreza y encontrar indicadores apropiados. Por el momento se decidió incluirla como variable control.

Identificación de los pobres

Para identificar a las personas carentes en el espacio económico, se sigue el procedimiento estándar que se emplea para definir a los pobres por ingreso, consistente en comparar el ingreso per cápita del hogar con los valores de la canasta alimentaria y de la canasta completa. El Coneval se dio a la tarea de elaborar cuatro nuevas canastas, una alimentaria y otra no alimentaria, en los contextos rural y urbano,² utilizó para ello los datos de la ENIGH del año 2006.³ Para construir las canastas alimentarias rural y urbana, se siguió estrechamente el método de la CEPAL (2007), que consiste, grosso modo, en seleccionar un quintil de referencia, cuyo gasto en alimentos satisface los requerimientos calóricos establecidos normativamente e incluir en la canasta los productos que consume ese estrato. En México, se consideraron, además de las calorías, los niveles recomendados por los especialistas de un conjunto de micronutrientes: proteínas, vitaminas A y C, hierro y zinc.

Con base en dicha información, se procedió a construir una canasta no alimentaria, apoyándose en los criterios que enseguida se enumeran —aplicados a la estructura de consumo del quintil de referencia—:

² Una localidad es rural si tiene 2500 o menos habitantes, y urbana si tiene 2500 o más residentes. También se exploró la posibilidad de generar canastas regionales, sin embargo, no fue posible avanzar más allá de la división rural-urbano, debido a limitaciones en el tamaño de la muestra.

³ La canasta anterior databa de 1992 y fue construida por el INEGI-CEPAL (1993).

- 1) Bienes y servicios que presentaban una elasticidad ingreso entre 0 y 1 (Roemer, 1996).
- 2) Que el 50% o más de los hogares consideraran que el bien es necesario, lo que se indagó a través de una encuesta de percepciones.
- 3) Que la participación del bien en el estrato de referencia fuese superior al 16%.
- 4) Que el porcentaje de hogares que compró el bien en el estrato de referencia fuese mayor al 20%.

La suma del costo de ambas canastas define la línea de bienestar; mientras que el valor de la nueva canasta alimentaria origina la línea de bienestar mínimo. La identificación de los carentes en el plano de los derechos, sin considerar la cohesión social, toma en cuenta diversas dimensiones: rezago educativo promedio del hogar (C_1), acceso a los servicios de salud (C_2), acceso a la seguridad social (C_3), calidad y espacios de la vivienda (C_4), acceso a servicios en la vivienda (C_5) y acceso a la alimentación (C_6). Para determinar la carencia en cada caso, es necesario referirse a los indicadores o variables y a los umbrales.

Los umbrales en el espacio de los derechos, se determinaron empleando secuencialmente los siguientes criterios:

- 1) De acuerdo con las normas legales en todos los casos que existan.
- 2) Si no las hubiera, recurrir a los criterios definidos por expertos de instituciones públicas especialistas en los temas correspondientes.
- 3) Si la aplicación de los criterios anteriores no permite determinar el umbral, entonces se recurre a emplear métodos estadísticos.
- 4) Debería decidir la Comisión Ejecutiva del Coneval (2009).

Afortunadamente, no fue necesario emplear la tercera ni la cuarta opciones. Ahora bien, a cada dimensión —no olvidar que están definidas por la LGDS— puede corresponder más de un indicador; por ejemplo, en el caso del rezago educativo, se combinan las variables edad, año de nacimiento, asistencia escolar y máximo grado escolar alcanzado; los umbrales son los mínimos legales prevalecientes en la época que le correspondió asistir a la escuela a cada quien. Se considera en situación de rezago educativo toda persona que:

4. Los derechos económicos, sociales y culturales en la medición de la pobreza en México

- Con 3 a 15 años de edad, no cuenta con la educación básica obligatoria y no asiste a un centro de educación formal.
- Nació antes de 1982 y no cuenta con el nivel de educación obligatoria vigente en el momento en que debía haberla cursado (primaria completa).
- Nació a partir de 1982 y no cuenta con el nivel de educación obligatoria (secundaria completa) (Coneval, 2009: 38).

De esta definición queda claro que la medición del derecho a la educación se reduce a la simple asistencia a planteles educativos. En general, la medición de las carencias de esta dimensión, así como en las restantes, se enfrenta a las limitaciones de la información disponible en los censos y en los recuentos censales. Es claro que dicha limitación pone un techo a la medición, pues no permite utilizar plenamente la rica información que proporcionan las ENIGH. Además, estas restricciones explican que se haya empleado una aproximación burda al derecho a la educación que debería incorporar, además de los niveles mínimos exigidos, la calidad de ésta, así como el papel que cumple en la formación de los ciudadanos y la socialización de las nuevas generaciones en la cultura del país. Estas mismas consideraciones son válidas para las dimensiones restantes.

En relación con el acceso a la salud, la definición operativa del Coneval señala que una persona se encuentra en situación de carencia de los servicios de salud cuando: “No cuente con adscripción o derecho a recibir servicios médicos de alguna institución que los preste, incluyendo el Seguro Popular, las instituciones de seguridad social (IMSS, ISSSTE federal o estatal, Pemex, Ejército o Marina) o los servicios médicos privados.” (Coneval, 2010: 98).

De esta definición se desprende que el derecho a la salud se reduce al acceso potencial a los servicios de salud, en la medida que se da por satisfecho simplemente por estar inscrito a diferentes instituciones, sin reparar que éstas proporcionan servicios de muy distinta calidad y cubren riesgos muy diferentes. Cabe recalcar que en la medición sólo se considera la *posibilidad* de ser atendido en el caso de algún evento médico, pero no se registra la atención efectiva. No se toma en cuenta el acceso físico ni el tiempo necesario para llegar a las clínicas u hospitales, mucho menos la posibilidad de obtener una atención eficiente y expedita, tampoco la disponibilidad de facilidades físicas para practicar los procedimientos adecuados y garantizar el cuidado necesario, ni la existencia de personal

médico y auxiliar que tenga los conocimientos necesarios para brindar una atención adecuada, etcétera.

Una situación similar se encuentra en relación con el derecho a la seguridad social, que la LGDS reduce únicamente al acceso. La definición del acceso a la seguridad social reza así:

- ♦ La población económicamente activa, asalariada, se considera que no tiene carencia en esta dimensión si disfruta por parte de su trabajo de las prestaciones establecidas en el artículo segundo de la LSS (o sus equivalentes en las legislaciones aplicables al apartado B del artículo 123 constitucional).
- ♦ La población trabajadora asalariada o independiente, dado el carácter voluntario de la inscripción al sistema por parte de ciertas categorías ocupacionales, se considera que tiene acceso a la seguridad social cuando dispone de servicios médicos como prestación laboral o por contratación voluntaria al régimen obligatorio del IMSS, y además dispone de SAR o Afore.
- ♦ La población en general se considera que tiene acceso cuando goce de alguna jubilación o pensión, o sea familiar de una persona, dentro o fuera del hogar con acceso a la seguridad social. La población en edad de jubilación (sesenta y cinco años o más) se considera que tiene acceso si es beneficiaria de algún programa social de pensiones para adultos mayores.
- ♦ La población que no cumpla con los requisitos mencionados se considera en situación de carencia por acceso a la seguridad social (Coneval, 2010: 99-100).

Estas definiciones clasifican en una misma categoría a personas que gozan de acceso a una seguridad social de carácter muy variado. Por ejemplo, las pensiones por jubilación del IMSS, a pesar de su variabilidad, son muy superiores a la que otorgan los programas dedicados a los adultos mayores. Además, los institutos de seguridad en México cubren riesgos no previstos por los programas de adultos mayores, como pensiones de viudez, orfandad, accidentes del trabajo, etc. Por otra parte, los programas de adultos mayores, al ser programas sociales, tienen menos estabilidad institucional que el sistema establecido por ley.

En cuanto a la medición de la calidad y cantidad de la vivienda, se siguieron los criterios señalados por Comisión Nacional de Vivienda

(Conavi), la cual toma en cuenta los materiales empleados en los techos, pisos y muros de la vivienda, así como el grado de hacinamiento. Una vivienda y los hogares y personas que la habitan se consideran carentes en esta dimensión si:

- ♦ El material de los pisos de la vivienda es de tierra.
- ♦ El material del techo de la vivienda es de lámina de cartón o desechos.
- ♦ El material de los muros de la vivienda es de barro o bajareque; de carrizo, bambú o palma; de lámina de cartón, metálica o asbesto; o material de desecho.
- ♦ La razón de personas por cuarto (hacinamiento) es mayor que 2.5. (Coneval, 2010: 104-105).

Por recomendación de los expertos de la Conavi, para medir la carencia en el acceso a los servicios básicos de la vivienda se consideró la disponibilidad de agua potable, drenaje, electricidad y combustible para cocinar.

Además, fueron esos mismos expertos quienes también definieron los mínimos socialmente aceptables. Sobre la base de esta información, el Coneval elaboró la definición de carencia de servicios básicos de la vivienda. Una persona es carente si habita una vivienda que presenta al menos una de las siguientes características:

- ♦ El agua se obtiene de un pozo, río, lago, arroyo, pipa, o bien, el agua entubada la obtienen por acarreo de otra vivienda, o de la llave pública o hidrante.
- ♦ No cuentan con servicio de drenaje, o el desagüe tiene conexión a una tubería que va a dar a un río, lago, mar, barranca o grieta.
- ♦ No disponen de energía eléctrica.
- ♦ El combustible que se usa para cocinar o calentar los alimentos es leña o carbón sin chimenea (Coneval, 2010: 107-108).⁴

⁴ La información necesaria para evaluar la instalación que se usa para cocinar no ha sido incluida en la ENIGH de 2008. Esto sucedió hasta la medición multidimensional de la pobreza en 2010 y lo será en las mediciones subsecuentes.

El criterio empleado por el Coneval para decidir si un hogar es o no carente en las dos últimas dimensiones (calidad y cantidad de la vivienda y servicios de ésta) es equivalente a la regla: “un hogar es carente si responde positivamente a lo menos a una de las variables consideradas”. Detrás de esta regla se esconden dos operaciones: una lógica y otra estadística. La primera se expresa en el operador “o”, que lleva a calificar como carente a una persona que presente al menos uno de las cuatro variables consideradas en cada caso. La operación unión aplicada a las carencias en cada una de las variables (techos, pisos, muros o hacinamiento en un caso, y agua, drenaje, energía y combustible, en el otro) se sustenta en que los DESC son indivisibles e insolubles.⁵ La otra operación oculta (la estadística) es que, para determinar umbrales, el nivel mínimo de medición debe ser ordinal, a menos que la variable sea dicotómica, como es el caso del suministro de energía eléctrica. La variable piso de la vivienda es ordinal, sus categorías son tierra, cemento o firme, linóleum, congóleum o vinil, piso laminado, mosaico, mármol o vitropiso, y madera, duela o parquet. Lo mismo acontece con el material de los techos y de los muros. Las variables que dan cuenta de los servicios de la vivienda también son ordinales, por ejemplo, el acceso al agua tiene como categorías: pozo, río, lago y otros; pipa; agua entubada que acarrea de otra vivienda; de la llave pública o hidrante; entubada fuera de la vivienda, pero dentro del terreno; entubada dentro de la vivienda; y también son ordinales el tipo de drenaje y el combustible que se usa para cocinar. Como las variables que se utilizan para medir la cantidad y calidad de la vivienda son ordinales o métricas (hacinamiento), se pueden cortar en dos: la parte que está por debajo

⁵ En el discurso jurídico, la dicotomía deriva de que los derechos humanos: son *inherentes*, en la medida de que son innatos a todos los seres humanos sin distinción alguna, pues se asume que nacemos con ellos. Por tanto, estos derechos no dependen de un reconocimiento por parte del Estado; *universales*, por cuanto se extienden a todo el género humano en todo tiempo y lugar; por tanto, no pueden invocarse diferencias culturales, sociales o políticas como excusa para su desconocimiento o aplicación parcial; *absolutos*, porque su respeto se reclama indistintamente a cualquier persona o autoridad; *inalienables*, por ser irrenunciables, al pertenecer en forma insoluble a la esencia misma del ser humano; no pueden ni deben separarse de la persona y, en tal virtud, no pueden transmitirse o renunciar a los mismos, bajo ningún título. Y son *indisolubles*, porque forman un conjunto inseparable de derechos. Todos deben ser ejercidos en su contenido esencial, al tener igual grado de importancia y por ser *indivisibles*, porque no tienen jerarquía entre sí, es decir, no se permite poner unos por encima de otros ni menos sacrificar un tipo de derecho en menoscabo de otro.

del umbral (que identifica a los carentes) y la que empieza en el umbral (la parte superior de la variable) donde se ubican los no carentes.

Para medir el acceso a la alimentación, se emplea la escala mexicana de inseguridad alimentaria. Ésta divide a los hogares del país en los que tienen menores de dieciocho años y aquellos cuyos miembros tienen dieciocho o más años. Para estos últimos, se identifican los hogares en los que algún adulto, por falta de dinero o recursos, al menos: no tuvo una alimentación variada; dejó de desayunar, comer o cenar; comió menos que lo que debería comer; se quedaron sin comida; sintió hambre, pero no comió; o hizo una sola comida o dejó de comer durante todo el día.

En el caso de los hogares en que hay menores, se identifican los hogares en que, por falta de dinero o recursos, tanto las personas mayores como las menores no tuvieron una alimentación variada; comieron menos de lo necesario, se les disminuyeron las cantidades servidas de comida; sintieron hambre, pero no comieron; o hicieron una sola comida o dejaron de comer durante todo el día. A los miembros de los hogares formados únicamente por adultos, se les formularon seis preguntas sobre sus percepciones y experiencias de hambre durante los últimos tres meses, y otras seis a los grupos domésticos que tienen menores de dieciocho años. Las respuestas permiten formar un índice sumatorio que da origen a cuatro grados de inseguridad alimentaria (Coneval, 2010: 110-112):

- Severo: los hogares formados sólo por adultos que contestan afirmativamente cinco de las seis preguntas; los hogares con menores de edad que responden afirmativamente a ocho de las doce preguntas de la escala.
- Moderado: los hogares sólo con adultos que responden afirmativamente tres a cuatro preguntas de la escala. Para los hogares con menores de dieciocho años, se consideran aquellos que contestan afirmativamente de cuatro a siete preguntas de la escala.
- Leve: los hogares conformados sólo por mayores de dieciocho años que contestan afirmativamente de una a dos preguntas de la escala. En el caso de los menores de edad, se consideran aquellos que contestan afirmativamente de una a tres preguntas de la escala.
- Seguridad alimentaria: los hogares constituidos sólo por adultos y los hogares con menores de edad que no responden de manera afirmativa a ninguna de las preguntas de la escala (Coneval, 2010: 112-113).

Si las personas presentan inseguridad alimentaria severa o moderada, entonces se califican como carentes en el acceso a la alimentación.

Antes de continuar la exposición, remarcaremos que la estrategia de medición en el ámbito de los derechos no da cuenta cabal de éstos. De partida, la definición de “variables” en el artículo 36 de la LGDS reduce el dominio del derecho. Además, la estrategia que se siguió, privilegió los procedimientos de medición que garantizan que los resultados en los municipios y estados sean coherentes, a pesar de calcularse con fuentes distintas. Con el propósito de aproximarse a una medición más acabada de los derechos, el Coneval realiza o realizará estudios complementarios en mayor profundidad en los derechos considerados en la medición de la pobreza, incluida la cohesión social, asimismo, en su agenda de investigación está previsto encarar las complejidades de la incorporación a la medición de la pobreza de los derechos sociales aún no incluidos: trabajo, no discriminación y medio ambiente.

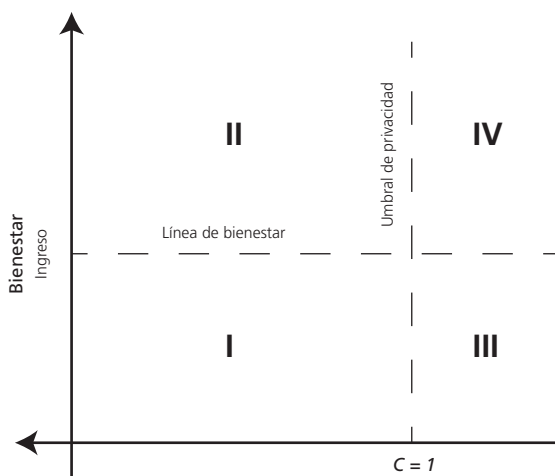
Sobre la base de las definiciones expuestas en el ámbito de los derechos, se puede calificar si la persona i presenta o no la carencia j , donde $j=1, 2, 3, 4, 5, 6$. Ahora bien, hay que establecer en qué condiciones cada individuo es carente o no. Para aplicar esta calificación en cada caso, se recurre a que los derechos son indivisibles e indisolubles, de modo que basta con que presente por lo menos una carencia, en cualesquiera de éstos, para ser clasificado como privado del ejercicio del derecho. De acuerdo con estos principios, la persona i será calificada como carente si presenta por lo menos una carencia en las dimensiones consideradas en el ámbito de los derechos.

En síntesis, el cumplimiento de cada derecho es dicotómico, se goza o no del derecho; y no hay jerarquía entre ellos, es decir, no hay un derecho superior a otro y sólo se es no carente cuando se satisfacen todos. La primera de estas propiedades permite asignar a la carencia j de la persona i el valor 1 ($C_{ij} = 1$) y en caso contrario el valor 0 ($C_{ij} = 0$). Como no hay jerarquía entre los derechos, no cabe la posibilidad de asignarles ponderaciones distintas, por lo que se agregan por simple suma. La suma de las carencias ($C_{i,j}$) de la persona i , es decir, su número de carencias, es su índice de privación,

$$IP_i = \sum_{j=1}^{j=d} C_{i,j} \quad ,$$

En esta ecuación, d simboliza el número de dimensiones consideradas, que es igual a 6. Toda persona i será considerada carente si su índice de privación es mayor o igual que 1.

La definición del Coneval establece que *una persona es pobre si es carente tanto en el espacio del bienestar como en el espacio de los derechos* (Coneval, 2010: 38). En términos gráficos, las personas pobres (P_{im}) se pueden representar en el primer cuadrante de la gráfica 1, ya que, por definición, son las que presentan una o más carencias y que disponen de ingresos por debajo del valor de la línea de bienestar.



Fuente: Coneval (2010a: 42).

Gráfica 1. Índice de privación de derechos sociales.

Aún es posible ajustar más la mirada para identificar a los pobres. En el espacio del ingreso, se hace una distinción más fina, empleando la línea de bienestar mínimo (LB_m), cuyo valor es igual al de la canasta alimentaria. De este modo, se identifica un subgrupo cuya carencia económica es más profunda. Una operación equivalente se puede realizar en el espacio de las carencias en la satisfacción de los derechos sociales, pero en este caso es necesario determinar un número C^* que divida a la población en dos grupos: uno formado por quienes tienen más y otro por los que tie-

nen menos carencias. El primero estaría constituido por todas las personas con un índice de privación tal que,

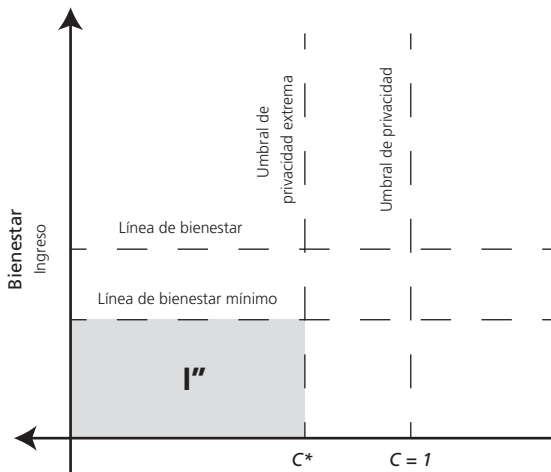
$$IP_i \geq C^*,$$

y el otro grupo incluiría a quienes tienen un índice de privación menor que C^* ,

$$IP_i < C^*$$

La persona i es pobre extremo (P_{ime}) si tiene simultáneamente un ingreso que no alcanza a superar la línea de bienestar mínimo, y un elevado número de carencias (mayor o igual que C^*).

De acuerdo con esta definición, los pobres extremos se representan por el área limitada por el cuadrante I" de la gráfica 2:



Fuente: Coneval (2010a: 42).

Gráfica 2. Índice de privación de derechos sociales.

Por otra parte, una persona i se considera pobre moderado (P_{imm}) si es pobre, mas no pobre extremo. Si una persona i es carente en el espacio de los derechos, pero no en el del bienestar, se considera vulnerable por

carencia social y si, por el contrario, lo es en el espacio del bienestar, pero no en derechos, se califica como vulnerable por ingresos.

Ahora bien, en el espacio del bienestar, la expresión $(L-Y_i)$ es una medida de la profundidad de la carencia de ingreso de la i -ésima persona, cuando $Y_i < L$: mientras mayor sea la brecha entre el ingreso y la línea, mayor será la profundidad de su carencia de bienestar. Si esta diferencia se pone en relación con la línea de pobreza $[(L-Y_i)/L]$, se obtiene una medida relativa de la brecha, expresada en unidades de línea de pobreza.

Del mismo modo, la profundidad de las carencias en el espacio de los derechos de la persona genérica i se mide por la proporción de dimensiones en que tiene carencias. La privación será más profunda, mientras mayor sea dicha proporción. La medida de profundidad de las carencias en el espacio de los derechos será:

$$\bar{IP}_i = \frac{IP_i}{d} = \frac{\sum_j C_{ij}}{d}$$

Las fórmulas y gráficas presentadas permiten identificar a las personas catalogadas como pobres, pobres extremos y pobres moderados; y también como vulnerables por carencia social o por ingreso.

Agregación

Tomando pie en los conceptos y fórmulas que definen las carencias de las personas en los espacios de los derechos y del bienestar, la profundidad de las mismas, los tres conceptos de pobreza multidimensional (pobreza, pobreza moderada y extrema), así como de la condición de vulnerables por carencias sociales y vulnerables por ingreso, se procederá a exponer los procedimientos empleados para generar un grupo de medidas aplicables al conjunto de la población.

El procedimiento estándar para obtener un índice agregado de carencias en el espacio del bienestar consiste en aplicar el índice de Foster, Greer y Thorbecke (FGT):

$$FGT_a = \frac{1}{n} \sum_{q_0} \frac{(L - Y_i)^a}{L}$$

El dominio de la suma (q_0) representa a todas las personas carentes de ingresos (es decir, en las que $Y_i < L$).

Si $a = 0$ entonces mide la incidencia de la carencia de ingresos. Cuando $a = 1$, el FGT mide la profundidad o brecha de la carencia estandarizada por la línea de pobreza L y si $a = 2$, entonces cuantifica la desigualdad en la distribución del ingreso entre los carentes de ingreso (recuérdese que en este espacio se emplea el ingreso per cápita como el recurso que se compara con la línea de pobreza).

El FGT se desdobra si se emplea la línea de bienestar mínimo LB_m o la línea de bienestar LB , generándose así dos medidas de la carencia agregada: bienestar y bienestar mínimo. Adicionalmente, se define la intensidad de las carencias en el espacio del bienestar como el producto de la incidencia (FGT_0) por la brecha (FGT_1) que da forma aritmética a la idea de cuán profunda es la pobreza de la población pobre. Permite diferenciar, por ejemplo, dos sociedades que tengan la misma brecha, pero con incidencias distintas, por ejemplo de 10 y 20%, en cuyo caso la intensidad de la pobreza en la segunda es mayor.

En el espacio de los derechos, el índice de privación agregado de las carencias se mide por

$$IP = \frac{1}{q} \sum_{i \in Eq} IP_i$$

En esta expresión, q representa al número de carentes o de carentes extremos y la suma es el total de carencias que tienen esas poblaciones. IP cuantifica el promedio de carencias que sufre la población con carencias o carencias extremas. Además, como es una combinación lineal del índice de privación de cada individuo, se calcula sobre los subconjuntos poblacionales que se definan, de tal manera que la suma de las partes reconstituye el total.

Estas medidas de incidencia no son sensibles a la distribución de las observaciones en el área debajo de la línea de pobreza, cualesquiera que ésta sea (LB o LB_m), y a la izquierda de la vertical levantada en el índice

de privación ($C=1$ o C^* , según sea el caso). Por ejemplo, la incidencia de la pobreza sería la misma si los pobres se encontraran aglomerados en el extremo superior derecho de la gráfica 2, o cercanos a la esquina formada por la intersección de C^* y LB_m . Una medida sensible a estas situaciones es la profundidad en las carencias, que se define como la proporción media de carencias en los pobres, pobres extremos y pobres moderados.

Paralelamente a la intensidad de la carencia en el ámbito del bienestar económico, Alkire y Foster (2007) propusieron una medida de intensidad de la pobreza que resulta de multiplicar la incidencia por la profundidad en el ámbito de las carencias. Estos índices miden la proporción de carencias en la población (pobre, pobre moderada o pobre extrema), respecto del máximo posible de privaciones.

La incidencia agregada de la población vulnerable por carencia social es la proporción de personas carentes en el espacio de los derechos, pero que no lo son en el espacio del bienestar entre el total de la población. La incidencia de la población vulnerable por ingresos se obtiene por la proporción entre la población sin carencias sociales, pero sí de ingreso, dividida entre el total de la población.

El FGT, el índice de privación, los índices de profundidad, intensidad e incidencia de la pobreza, extrema y moderada, tienen la propiedad de ser agregativos, esto significa que la suma de los valores calculados en particiones de la población arroja como resultado el valor del índice total. A partir de esta propiedad, se cuantifica el aporte a la pobreza total de cada elemento de la partición o, visto de otra manera, la suma de la pobreza de las partes iguala la del todo. Así, por ejemplo, con base en la incidencia de la pobreza en las 32 entidades federativas, se puede medir su contribución a la incidencia de la pobreza nacional; empleando el mismo procedimiento, se tendría una medición del aporte de los municipios a la pobreza del país o a la de los estados. También es posible estimar la contribución de los indígenas y no indígenas; de niños, jóvenes, adultos, adultos mayores; hombres y mujeres; o, en general, cualquier partición que sea de interés.

Consideraciones finales

En la elaboración de la medición oficial de la pobreza en México, no sólo se tomaron en cuenta argumentos conceptuales, sino también el papel que debe desempeñar su cuantificación en orientar y evaluar la política social, entendida en términos amplios —es decir, no sólo limitada al ingreso o al consumo—, así como las restricciones operativas y financieras en la generación de los datos necesarios para producir información oportuna.

El método diseñado por el Coneval, en el marco de los lineamientos proporcionados por la LGDS, se diferencia de otras aproximaciones en que distingue dos dimensiones: la del bienestar económico y la de los DESC; las cuales se tratan de manera independiente y se emplean ambas simultáneamente para definir pobreza, pobreza moderada y pobreza extrema, así como la vulnerabilidad por carencias sociales o por ingresos.

La medición en el plano de los ingresos emplea el índice FGT y se ciñe a la forma estándar de definir incidencia, brecha e intensidad. Si bien la incidencia en el plano de las carencias sociales es una extensión inmediata del concepto que se ha empleado para medir pobreza por ingresos, tal vez sea novedoso el hecho de que también se hagan cuantificaciones de brechas e intensidad en la dimensión de las carencias sociales.

A pesar de que la LGDS expresa una clara perspectiva de derechos, los lineamientos para medir las carencias sociales excluyen algunos: por ejemplo, el derecho al trabajo, o el derecho a no ser discriminado. Los que sí considera explícitamente en el artículo 36, los restringe —tal es el caso del derecho a la educación, que lo reduce al rezago educativo—, o bien los define con laxitud —bajo la fórmula de acceso a la salud, la seguridad social; sin que quede claro si es acceso potencial o efectivo.

En otro orden, el método propuesto también toma en cuenta las restricciones operativas y financieras de generar mediciones de pobreza, con la frecuencia y los niveles de desagregación que establece la LGDS.

Referencias

- Alkire, Sabina (2008). "Choosing Dimensions: The Capability Approach and Multidimensional Poverty", en Nanak Kakwani y Jacques Silver (eds.), *The Many Dimensions of Poverty*, Nueva York, Palgrave MacMillan.
- Alkire, Sabina y James Foster (2007). "Counting and Multidimensional Poverty Measurement", Oxford, Oxford Poverty and Human Development Initiative (OPHI) (OPHI Working Paper, 7), [en línea], disponible en <http://www.ophi.org.uk/pubs/Alkire_Foster_CountingMultidimensionalPoverty.pdf>, consultada el 18 de junio de 2008.
- Boltvinik, Julio (2010). "Principios de la medición multidimensional de la pobreza", en Minor Mora et al. (coords.), *Medición multidimensional de la pobreza en México*, México, El Colegio de México/Coneval.
- Boltvinik, Julio y Enrique Hernández Laos (1999). *Pobreza y distribución del ingreso en México*, México, Siglo XXI.
- Comisión de Desarrollo Social (2004). *Ley General de Desarrollo Social*, México, Cámara de Diputados, LIX Legislatura.
- Comité Técnico para la Medición de la Pobreza (CTMP) (2005). "Medición de la pobreza: variantes metodológicas y estimación preliminar", en M. Székely (ed.), *Números que mueven al mundo: la medición de la pobreza en México*, México, Sedesol/CIDE/ANUIES/Miguel Ángel Porrúa.
- Coneval (2010). "Construcción de las líneas de bienestar 2008: documento metodológico", México, Coneval (mimeo).
- Coneval (2010a). *Metodología de la medición multidimensional de la pobreza*, México, Coneval.
- Coneval (2009). "Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México", México, Coneval, [en línea], disponible en <www.coneval.gob.mx>.
- Cortés, Fernando (2005). "Breve historia de una historia breve: el Comité Técnico para la medición de la pobreza", en M. Székely (ed.), *Números que mueven al mundo: la medición de la pobreza en México*, México, Sedesol/CIDE/ANUIES/Miguel Ángel Porrúa.
- Cruz Otero, Edith (2003). *¿Qué miden el índice de marginación y el índice de desarrollo humano? Estudio de caso: municipios de México, 2000*, México, Flacso México, tesis de Maestría en Población.
- Doyal, Len e Ian Gough (1991). *Theory of Human Need*, Londres, MacMillan.

- Foster, James (2010). "Informe sobre la medición multidimensional de la pobreza", en Minor Mora et al. (coords.), *Medición multidimensional de la pobreza en México*, México, El Colegio de México/Coneval.
- Foster, James, Joel Greer y Erik Thorbecke (1984). "A Class of Decomposable Poverty Measures", *Econometrica*, vol. 52, núm. 3, pp. 761-766.
- Gordon, David (2010). "Metodología para la medición multidimensional", en Minor Mora et al. (coords.), *Medición multidimensional de la pobreza en México*, México, El Colegio de México/Coneval.
- Hammill, Mathew (2009). *Income Poverty and Unsatisfied Basic Needs*, México, CEPAL (documento LC/MEX/L.949).
- Hernández Cid, Rubén y Humberto Soto de la Rosa (2010). "Metodología estadística para la medición multidimensional de la pobreza", en Minor Mora et al. (coords.), *Medición multidimensional de la pobreza en México*, México, El Colegio de México/Coneval.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI)/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (1993). *Magnitud y evolución de la pobreza en México, 1984-1992. Informe metodológico*, México, INEGI/CEPAL.
- Kakwani, Nanak y Jacques Silber (eds.) (2008a). *The Many Dimensions of Poverty*, Nueva York, Palgrave Macmillan.
- Kakwani, Nanak y Jacques Silber (eds.) (2008b). *Quantitative Approaches to Multidimensional Poverty Measurement*, Nueva York, Palgrave Macmillan.
- Katzman, Ruben (1989). "La heterogeneidad de la pobreza. El caso de Montevideo", *Revista de la CEPAL*, vol. 37, pp. 141-152.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU)/Gobierno de la República de México (GRM) (2005). *Los objetivos de desarrollo del milenio en México. Informe de avance 2005*, México, ONU/GRM.
- Nussbaum, Martha (2006). "Poverty and Human Functioning: Capabilities as Fundamentals Entitlements", en David B. Grusky y Ravi Kanbur (eds.), *Poverty and Inequality*, Stanford, Stanford University Press.
- Organización Internacional del Trabajo/Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional (Cinterfor) (2013), [en línea], disponible en <<http://www.ilo.org/public/spanish/region/ampro/cinterfor/temas/worker/doc/otros/xviii/cap1/i.htm>>, consultada en diciembre de 2014.
- Roemer, John (1996). *Theories of Justice*, Cambridge, Harvard University Press.

4. Los derechos económicos, sociales y culturales en la medición de la pobreza en México

- Sen, Amartya (1999). "The Possibility of Social Choice", *The American Economic Review*, vol. 89, núm. 3, pp. 349-378.
- Sen, Amartya (1992). *Inequality Reexamined*, Nueva York, Oxford University Press.
- Sen, Amartya (1985). *Commodities and Capabilities*, Ámsterdam, Elsevier.
- Sen, Amartya (1976). "Poverty: An Ordinal Approach to Measurement", *Econometrica*, vol. 44, núm. 2, pp. 219-231.
- Torre, Rodolfo de (2005). "Ingreso y gasto en la medición de la pobreza", en M. Székely (ed.), *Números que mueven al mundo: la medición de la pobreza en México*, México, Sedesol/CIDE/ANUIES/Miguel Ángel Porrúa.
- UNDP (1997). *Human Development Report, 1997: Human Development to Eradicate Poverty*, Nueva York, UNDP.

5. Igualdad política, ¿cómo medirla? Elaboraciones sobre el esquema de Dahl

Francisco Valdés-Ugalde, Rodrigo Salazar-Elena***

Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros.

Declaración Universal de Derechos Humanos (1948)

The analyses of thresholds, related to the seriousness and social relevance of particular freedoms, has a significant place in the assessment of human rights

AMARTYA SEN, *The Idea of Justice* (2009)

* Doctor en Ciencia Política por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Director de la Flacso México.

** Doctor en Ciencia Política por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Profesor investigador, Flacso México.

La canasta de Dahl y la actualización del igualitarismo rawlsiano¹

La igualdad política es una precondition de la democracia (D) y un ingrediente esencial para la realización efectiva de los derechos humanos (DH). En los debates que abordan los problemas relativos a los desarrollos de las democracias,² especialmente las democracias jóvenes, como la mayoría de las de América Latina, se toma ya como común denominador la observación de que la democracia y la desigualdad social aguda coexisten, y se levantan dudas acerca de la relación entre ambas, en el sentido de si la primera favorece el establecimiento de condiciones para disminuir a la segunda, y si la persistencia de esta última afectará el porvenir de la primera.

La relación entre DH y D es compleja, dado su carácter bidireccional, mas no unívoco. Por una parte, el establecimiento de la democracia presupone la presencia de un grupo básico de derechos fundamentales, que son parte de lo que hoy consideramos DH (participar, votar, obtener información para comprender los asuntos en discusión-decisión pública y determinar la agenda de acción pública). Por la otra, el conjunto de DH reconocidos en los tratados internacionales requiere para su garantía de la presencia correlativa entre aquel grupo básico y la democracia como sistema. “La democracia consiste no sólo de procesos políticos. También es un sistema de derechos fundamentales” (Dahl, 2006: 10). Si esta afirmación es verdadera y su medida consiste en el tipo de vinculación entre el *demos* y el *kratos* que introduce la igualdad/desigualdad política, es plausible sostener que el conjunto de derechos aludido sólo puede sobrevivir y progresar, o sobrevive y progresa mejor, en la democracia y no en otro tipo de sistema político.

La igualdad jurídica considera que todos los individuos de una sociedad son iguales ante la ley desde la cuna hasta el sepulcro. Las diferencias entre ellos, generadas por características particulares y trayectorias

¹ Agradecemos los comentarios a una versión previa de este capítulo por parte de los participantes del seminario del proyecto “Institucionalización y disfrute de los derechos humanos en las democracias latinoamericanas 1990-2010” de la Flacso México.

² Preferimos el plural para no hablar en abstracto y referirnos a distintas configuraciones “sistémicas”. Asumimos, por supuesto, que desde el punto de vista normativo todas las democracias deben tener rasgos comunes.

de vida, ambas naturales, constituyen desigualdades que, en teoría jurídica, no anulan la igualdad intrínseca de los individuos. Pero a esta igualdad “formal”³ acompaña la aspiración a la igualdad en otros terrenos, por medio de la acción de la justicia. Ésta es la “naturaleza dual de la justicia” (Urbinati, 2006: 40-48) que da lugar a la “intercesión”⁴ y la representatividad. Si la igualdad jurídica e institucional equipara a todos los individuos y les otorga el derecho de ser considerados en las mismas condiciones por el Estado, la igualdad política es una aspiración que reclama una acción política que recurre a la intercesión, la representación y la representatividad como herramientas principales. Su propia evolución ha dado mayor densidad a la igualdad jurídica, como resultado de las exigencias de mayor igualdad.

El concepto y el valor de la justicia y el sistema que los aplica se fundan en el principio de igualdad de derechos y responsabilidades de todos los individuos. Pero, en la práctica cotidiana, la regulación de las desigualdades bajo el parámetro de la igualdad (o, si se quiere, de la igualdad) dista mucho de procesarse idóneamente, considerando el “output” de desigualdad efectivamente registrado y medido por índices de diversa índole, entre los que destacan el índice de Gini, el de desarrollo humano y el de desarrollo social.⁵

A qué nos referimos cuando hablamos de igualdad política. Parafraseando a Amartya Sen (1992: 12-30), debe responderse a la pregunta “¿igualdad de qué?” Siguiendo a Dahl (2006: 14), si una unidad del tamaño de un país (o Estado-nación) ha de llamarse democrática, deben cumplirse al menos las condiciones enunciadas en el cuadro 1.

³ Aceptamos el mote de “formal”, con la reserva de que esa igualdad es un logro “sustantivo” en el proceso histórico de las luchas por la igualdad individual ante el poder político.

⁴ En el original en inglés, la autora usa el término “advocacy”, que aquí traducimos como “intercesión”, en lugar de “abogacía”, que es su traducción literal, pero de gran pobreza semántica. A diferencia del concepto de “incidencia”, el de intercesión es preferible, pues describe mejor la intermediación de un agente a favor de otro.

⁵ Esto habla de las modalidades cualitativas que adquiere la democracia representativa, a las cuales nos referiremos específicamente en el noveno capítulo de este libro, “Representación democrática y derechos humanos” de Francisco Valdés-Ugalde y Georgina Flores-Ivich.

Cuadro 1. La democracia como igualdad. Concepto

<i>Instituciones necesarias ...</i>	<i>... para satisfacer estos (5) criterios</i>
1. Representantes electos	(1) Participación efectiva. (2) Control sobre la agenda.
2. Elecciones libres, justas y frecuentes	(3) Igualdad de voto. Participación efectiva.
3. Libertad de expresión	Participación efectiva. (4) Comprensión ilustrada. Control sobre la agenda.
4. Fuentes de información alternativas	Participación efectiva. Comprensión ilustrada. Control sobre la agenda.
5. Autonomía de asociación	Participación efectiva. Comprensión ilustrada. Control sobre la agenda.
6. Inclusión de todos los miembros del <i>demos</i>	Participación efectiva. (5) Igualdad de voto. Comprensión ilustrada. Control sobre la agenda.

Fuente: Elaboración propia, con datos de Dahl (2006: 14).

Esas condiciones, que deben garantizarse en una democracia ideal, son a su vez derechos civiles y políticos:

- 1) Participación efectiva.
- 2) Igualdad de voto.
- 3) Comprensión ilustrada.
- 4) Ejercicio de control final sobre la agenda.
- 5) Inclusión de todos los miembros del *demos*.

La medición de la existencia y el desempeño de las instituciones necesarias para cumplir esos derechos es, pues, crucial para conocer el grado de igualdad de los miembros del *demos* en la realización de esos derechos. Así, la respuesta a la pregunta de “¿igualdad de qué?” es igualdad de los cinco derechos arriba mencionados.⁶ Aunque su enunciación remita a características institucionales de los sistemas políticos, su función es posibilitar la realización de esos derechos. La medida en que lo hacen es lo que intentaremos conmensurar.

⁶ Dahl considera estos cinco derechos como parte de los democráticos fundamentales.

Ahora bien, cabe señalar que en el esquema de Dahl el derecho de “control final sobre la agenda” es una condición indispensable para hacer progresar los temas de la decisión pública, lo que incluye la legislación y aplicación de los derechos humanos, a la vez que los civiles y políticos, aquí comprendidos como cualquier otro. Excluimos la posibilidad de que en un sistema no democrático “todos los miembros del demos” puedan tener igualdad política en la determinación de la agenda pública. Como lo ha mostrado Christiano (2015: 312), en todo sistema no democrático se presenta forzosamente la subordinación o la complicidad de los miembros demócratas del demos a una forma oligárquica dominante, sea o no mayoritaria.⁷ En los sistemas democráticos, puede haber grados diversos de realización de este derecho a la definición de los asuntos públicos, de lo que depende la “calidad” de la democracia, en relación con su fidelidad a esos principios. Sin embargo, la presencia de los elementos indispensables de la democracia en la Constitución permite la evolución de esos “grados de realización”. De esto se desprende la irreductibilidad de la acción política y de la representatividad democrática como mediaciones sine qua non en la realización de los derechos de igualdad.

El siguiente paso en el argumento de Dahl es la afirmación de que, siendo la democracia un sistema en el que prevalece el principio de mayoría, toda acción que “debilita o aun destruya estos derechos no puede ser legítima y puede ser colocada fuera de la autoridad constitucional de las mayorías [...] los derechos fundamentales necesarios para la democracia misma no pueden ser infringidos legítimamente por las mayorías, cuyos actos se justifican solamente por el principio de igualdad política” (Dahl, 2006: 15-16).

En una argumentación diferente, pero no contradictoria con la anterior, estos principios se ajustan a la definición normativa de democracia constitucional propuesta por John Rawls: “un régimen constitucional [democrático] es un régimen en el que las leyes y los estatutos deben ser consistentes con ciertos derechos y libertades fundamentales, por ejemplo, aquellos amparados en el primer principio de justicia” (Rawls, 2002: 196). El primer principio de justicia estipula que “cada persona tiene el mismo *derecho irrevocable* a un esquema plenamente adecuado de

⁷ El argumento se explica detalladamente en el noveno capítulo, “Representación democrática y derechos humanos”, a cargo de Valdés y Flores.

libertades básicas *iguales* que sea compatible con un esquema similar de libertades para todos” (Rawls, 2002: 73, cursivas añadidas).

De nueva cuenta, en este principio aparece la idea de igualdad como eje del argumento, en el sentido de un “piso” desde el cual se erige la realización de esos derechos. Cabe indicar que, a diferencia de Dahl, el objetivo de Rawls no es la descripción normativa de la democracia, sino de la justicia, aunque su proposición fundamental incluye, a fortiori, la construcción de un orden democrático. Así, por ejemplo, Binmore (2005: 166 y ss.) considera que las conclusiones que Rawls extrae de la negociación racional bajo el velo de ignorancia en la posición original son erróneas. Nada implica que los negociadores racionales en la fundación de un contrato social *a)* incluyan garantías a derechos básicos y libertades, ni que *b)* a partir de ahí se arreglen los demás temas distributivos, de acuerdo con el “principio de diferencia”.⁸ La razón fundamental es que “no hay sustituto interno para una *agencia* externa de cumplimiento” (“enforcement”) (Binmore, 2005: 167).⁹

Al no tener coacción externa, los “contratos sociales” requieren armar la propia, y para que un contrato sea equitativo, debe, eso sí, incluir determinados derechos y libertades básicos, de acuerdo con el principio de Rawls. Nótese que lo que Binmore critica es la derivación de consecuencias valorativas necesarias de las decisiones realizadas en la posición original bajo el velo de la ignorancia, no la necesidad de institucionalizar la equidad en una estructura de relaciones sociales, si el arreglo institucional se apega a los principios elementales de justicia.

Cabe advertir que en esta corrección a Rawls, Binmore concluye que “en ausencia de compulsión externa (*external enforcement*), los problemas nuevos de coordinación serán resueltos usando la solución negociadora igualitaria con índices sociales determinados por la historia pasada de la sociedad” (Binmore, 2005: 170). Con otras palabras, si un arreglo social consigue ser vinculante intrínsecamente, sin recurrir a una fuerza exterior que lo sostenga, lo será en virtud de un juego igualitario asociado a

⁸ Para la exposición actualizada por el autor mismo del principio de diferencia, véase Rawls (2002: 72-116).

⁹ En el original en inglés, el autor utiliza el término *agency* de modo equivalente a una compulsión externa y a una mediación externa para el cumplimiento. El subrayado es nuestro.

las tradiciones de justicia preexistentes en el grupo social, las cuales pueden ser injustas miradas desde otras tradiciones. De esto se desprende que para medir un criterio de igualdad realmente existente hay que tomar en cuenta este mecanismo concreto.

En la literatura sobre la democracia suelen privilegiarse los derechos que son prerequisites de la democracia, por encima de los que son o pueden ser sus resultados. No obstante, existe entre ellos un reforzamiento mutuo. En todo caso, los cinco criterios del cuadro 1 son derechos indispensables, cuyo ejercicio efectivo es una medida de igualdad política en la democracia y un indicador de las posibilidades para determinar la agenda pública y, en consecuencia, la realización de derechos humanos, más allá de este grupo de derechos fundamentales.

El punto más importante está en el eje con el que definimos el igualitarismo político. Si Dahl ofrece este conjunto de derechos fundamentales en el ejercicio democrático y los propone como medida del grado de realización de una “democracia ideal”, afirmamos complementariamente con Rawls que tal igualdad es esencialmente una igualdad de libertad política. Cada uno de los componentes de la “canasta de Dahl” son medios para que los integrantes del demos ejerzan libertades ciudadanas que, en última instancia, conducen al equilibrio de poder entre ellos.

La propuesta de Dahl y la de Rawls, por diferentes caminos, comparte la convicción de que la concentración de poder por parte de quienes acumulan mayores recursos en el mercado y en el sistema político se produce a menos que deliberadamente se tomen medidas para evitarlo. De ahí que una democracia constitucional —en el sentido en que aquí la concebimos— deba contar con instituciones que garanticen el ejercicio de esta canasta de derechos y provean los mecanismos para corregir las desigualdades que no benefician a los menos favorecidos.¹⁰ La importancia de esta advertencia reside no sólo en las bondades de su carácter normativo, sino en que está asociada a un sentimiento humano universal contra la desigualdad: “los seres humanos están equipados con una

¹⁰ Aludimos al Principio de Diferencia, según el cual *a*) debe existir un esquema máximo de libertades para cada quien igual al de todos los demás; *b*) que las desigualdades sociales y económicas sólo se justifican si se distribuyen aleatoriamente y si favorecen a los miembros menos aventajados de la sociedad, y *c*) que ambos componentes deben cumplirse en orden lexicográfico para satisfacer la justicia como equidad (Rawls, 2002: 73).

sensibilidad natural hacia la distribución desigual de recompensas obtenidas por otros, a quienes ven como comparables a sí mismos en formas relevantes ('aversión a la inequidad')" (Dahl, 2006: 37). Esta afirmación es consistente en la literatura de teoría de juegos (incluso la experimental), de psicología social y aquella de la complejidad de la cooperación (Axelrod, Piaget).

En suma, no se trata del capricho de un filósofo, sino que está enraizado en los sentimientos de la gente. Verlo así es importante, porque se complementa una visión normativa con un enfoque *desde la necesidad*. Si la aproximación normativa desapareciera, aun así subsistiría el impulso que conduce a su formulación, de ahí que se trate de una convergencia entre la perspectiva analítica y la normativa.¹¹

En las líneas siguientes nos preguntamos ¿cómo es posible medir la realización de la igualdad política como criterio democrático para la realización de derechos humanos?, y proponemos un modelo para interrogar los índices y bases asequibles, a partir de las exigencias de nuestra propuesta conceptual. Además de tratar de obtener una medición posible, queremos probar hasta qué punto esos índices y bases permiten el acercamiento a la igualdad/desigualdad realmente existentes.

Los problemas de la medición

¿Hasta qué punto las mediciones existentes de la democracia reflejan las condiciones de igualdad señaladas por Dahl y exigidas por el liberalismo político rawlsiano? La forma en que tradicionalmente se mide la democracia se ha enfocado en determinar hasta qué grado una unidad política determinada (país) se ajusta al criterio de elecciones periódicas, libres e imparciales.

En este sentido, quizás el ejercicio más acabado sea el de Przeworski *et al.* (2000), quienes clasifican a los regímenes políticos como democráticos si se cumplen conjuntamente los siguientes criterios:

¹¹ Binmore (2005: 170-184) expone las bases para esta relación entre acuerdos equitativos (*fair social contracts*) y los juegos éticos que inducen a la equidad en una versión matemáticamente reformulada de la posición original rawlsiana.

- 1) El jefe del Ejecutivo es un cargo electivo.
- 2) Se elige una asamblea legislativa.
- 3) Existe más de un partido (y se registra alternancia).

Los criterios previos, sin duda alguna, identifican correctamente los casos en los que el principio mayoritario competitivo define el acceso al poder político. Sin embargo, si se los compara con las condiciones institucionales definidas por Dahl, resalta que tal definición deja fuera un grupo importante de requisitos de ciudadanía igualitaria. Esto es más relevante en la medida en que no se puede dar por supuesto que, existiendo las condiciones de competencia electoral, el resto de las condiciones se presentará automáticamente.

La insuficiencia de la medición, exclusivamente enfocada en la dimensión de la competencia electoral, es reconocida en el estudio de Mainwaring, Brinks y Pérez-Liñán (2007), quienes, a la dicotomía democracia-autoritarismo, añaden una categoría intermedia para las democracias electorales con déficits en el cumplimiento de las libertades civiles.

Por otro lado, diversos índices, generados por distintas agencias, utilizados con mucha frecuencia en los estudios sobre regímenes políticos, reúnen diferentes indicadores que, en principio, apuntarían a algunas de las condiciones institucionales de la democracia, entendida como igualdad política. Así, por ejemplo, el índice de derechos políticos de Freedom House (2014) se forma a partir de los siguientes observables:

A) Proceso electoral:

- 1) El jefe de gobierno es electo a través de elecciones libres y justas (condiciones 1 y 2).
- 2) Los representantes legislativos son electos a través de elecciones libres y justas (condiciones 1 y 2).
- 3) Las leyes y marco electorales son justos (condición 2).

B) Pluralismo político y participación:

- 1) Los ciudadanos tienen el derecho de organizarse en partidos políticos de su elección y el sistema está abierto a la emergencia y desaparición de estos partidos (condición 2).

- 2) Existe un voto opositor significativo y una posibilidad realista para la oposición de incrementar su apoyo u obtener el poder mediante elecciones (condición 2).
 - 3) Las elecciones políticas de la población no son dominadas por el ejército, poderes extranjeros, partidos totalitarios, jerarquías religiosas, oligarquías económicas u otros grupos poderosos (condiciones 1, 2 y 4).
 - 4) Las minorías culturales, étnicas y religiosas tienen derechos políticos plenos y oportunidades electorales (condiciones 1, 2 y 5).
- C) Funcionamiento del gobierno:
- 1) El gobierno y la asamblea libremente electos determinan las políticas gubernamentales (se vincula con la condición de control final sobre la agenda).¹²
 - 2) El gobierno no está íntegramente penetrado por la corrupción (no se relaciona con ninguna condición institucional).
 - 3) El gobierno rinde cuentas al electorado entre elecciones y opera con apertura y transparencia (indirectamente, se relaciona con la condición 4).

Así, el índice de derechos políticos de Freedom House no refleja en su totalidad el concepto de democracia de Dahl, sino que, al igual que las mediciones más tradicionales, expresa fundamentalmente las condiciones institucionales 1 y 2.

Algo similar ocurre con el índice Polity IV (Marshall, 2014), que se compone de indicadores sobre el grado en que la jefatura del Ejecutivo se define por elecciones y está disponible para toda la población, existe una oposición regular y existen limitaciones institucionales al poder del Ejecutivo. Esta última dimensión de limitación al poder no está considerada entre las condiciones de la democracia como igualdad. El resto, por su parte, remiten directamente a las primeras dos condiciones.¹³

¹² Aunque el grado de representatividad (medido por la capacidad de la ciudadanía de hacerse escuchar por sus representantes después de que éstos han sido electos) pueda variar entre casos.

¹³ Por la extensión y amplitud del periodo que abarcan las mediciones, los tres índices comentados son los más importantes entre los disponibles. Para una evaluación de más índices, véase Munck y Verkuilen (2002), en quienes se confirma el dominio de

Otras fuentes también presentan mediciones que podrían relacionarse con las dimensiones señaladas por Dahl. Así, en el CIRI Human Rights Data Project (Cingranelli y Richards, 2010) encontramos estos indicadores:

- Libertad de asamblea y asociación (condición 5).
- Libertad de expresión y prensa (condiciones 3 y 4).
- Autodeterminación electoral (condiciones 1 y 2).

El índice de integridad física, por su parte, se relaciona muy directamente con la concepción tradicional de los derechos humanos.¹⁴

Otra fuente muy utilizada es el Failed State Index (FFI, 2013), que contiene mediciones desagregadas de los distintos indicadores que lo componen. Lamentablemente, cada indicador refleja, al mismo tiempo, tanto dimensiones relacionadas con los criterios de Dahl, como dimensiones que son ajenos a éstos. Así, el indicador de Human Rights and Rule of Law refleja la situación de la libertad de prensa y las libertades políticas, que se corresponden con el concepto dahliano, pero la medición también evidencia otras situaciones externas al concepto, como tráfico de personas, prisión política, tortura, ejecuciones extrajudiciales, etc., sin que sea posible separar ambos tipos.

Ocurre de manera similar con el indicador de legitimidad estatal, que, en una sola medición, por ejemplo, informa sobre el nivel de democracia, así como el grado de corrupción y tráfico de drogas. Por este motivo, los datos proporcionados por esta fuente no pueden ser utilizados para efectos de construir un índice de democracia a partir de la definición de Dahl.

las dimensiones electorales. La única excepción es el índice de poliarquía (Coppedge y Reinicke, 1991), con mediciones de 1985, que contempla la libertad de expresión y la pluralidad de medios.

¹⁴ Otros indicadores muy usuales en la investigación sobre derechos humanos, pero que miden este concepto, centrándose exclusivamente en la acepción más garantista de este concepto, son la Political Terror Scale y el índice elaborado por el proyecto Minorities at Risk.

Índice de calidad de la ciudadanía

Guillermo O'Donnell (1993) calificó a los sistemas políticos latinoamericanos como democracias con ciudadanos de “baja intensidad”. Nuestra finalidad es proponer un índice que, a partir de la información disponible en diversas fuentes, nos informe sobre el grado en que las democracias latinoamericanas poseen las cinco condiciones ya mencionadas, de tal forma que sea posible compararlas entre sí y con otros regímenes políticos.

Se estima la naturaleza igualitaria del régimen político a partir de la observación de indicadores de las cinco condiciones institucionales de Dahl. El régimen político es visto como una variable latente no observada, cuya presencia o ausencia es una consecuencia de la presencia o ausencia de las condiciones institucionales observadas. De esta forma, se obtiene la medición de la variable latente a partir de un modelo de análisis de componentes principales. Los indicadores utilizados para observar la democracia como igualdad son:

- 1) Democracia electoral. Se trata de una variable que es el producto de dos indicadores:
 - a) Competitividad del reclutamiento del Ejecutivo. Variable de Polity IV (Marshall, 2014) con los siguientes valores: (1) Selección: El jefe del Ejecutivo es determinado por sucesión o designación. (2) Transicional: Transición entre (1) y (3). (3) Elección: El jefe del Ejecutivo es elegido en elecciones multipartidistas. Se corresponde con la condición 1 de Dahl.
 - b) Democracia. Variable *dummy* que adquiere valor de 1 cuando el régimen es una democracia en los términos de Przeworski *et al.* (2000) antes señalados. Se utilizan los datos actualizados de Cheibub, Gandhi y Vreeland (2010). Es un indicador de la segunda condición de Dahl.
- 2) Libertad de expresión (condición 3). Variable del CIRI (Cingranelli y Richards, 2010) que indica el grado en que existe censura en los medios. Sus valores son censura gubernamental absoluta (0), alguna censura gubernamental (1), ninguna censura (2).
- 3) Para la condición 4, se usa el número de periódicos en circulación por cada mil habitantes (UNSD, 2013).

- 4) La autonomía de las asociaciones se mide con el indicador de libertad de asamblea y asociación del CIRI. Es un indicador ordinal que asigna valor de 0 cuando este derecho está severamente restringido, 1 cuando las restricciones aplican para grupos específicos y 2 cuando los derechos no están restringidos.
- 5) La última condición del listado de Dahl, la inclusión,¹⁵ también es tratada como variable latente. Sin embargo, a diferencia de la democracia como igualdad, ésta se mide a partir de sus consecuencias observadas: el porcentaje de la población bajo la línea de pobreza nacional, índice de Gini (Shorrocks y Wan, 2008; Chen, Sangraula y Ravallion, 2013), población en edad de trabajar ocupada en empleos no vulnerables (WB, 2014), el índice de igualdad de género (Malik, 2013) y dos variables latentes: salud, que se mide con mortalidad infantil y esperanza de vida, y educación, que se mide con la tasa de alfabetización y la tasa bruta de matriculación en los niveles primario, secundario y terciario (Malik, 2013). Esta variable es obtenida mediante un modelo de factores confirmatorios.

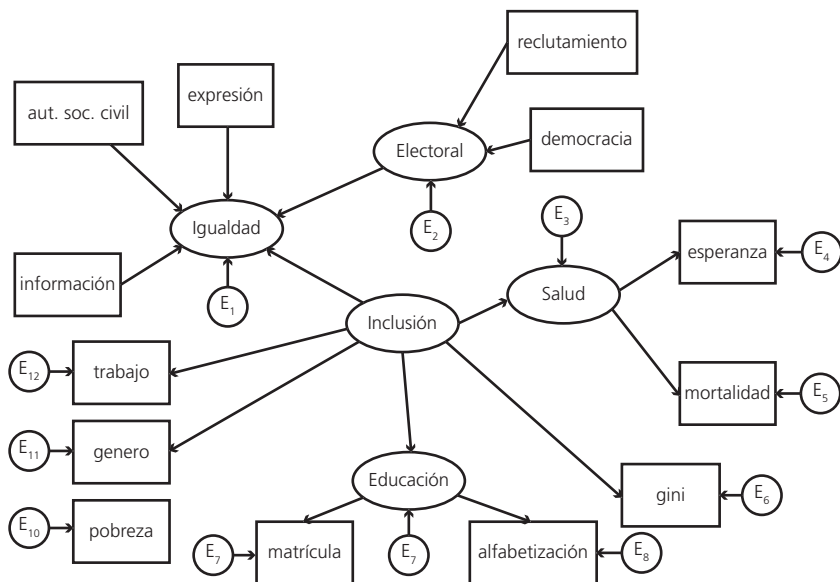
Las observaciones corresponden a 2008 (o el año más cercano con información disponible) para 180 países. El diagrama 1 presenta la estructura de la estimación.

El cuadro 2 contiene los resultados del modelo de factores confirmatorios para la medición de la condición de inclusión. La correlación entre los errores de algunas variables observados se añadió a partir del valor de los índices de modificación resultantes de una primera modelación sin errores correlacionados.

Los indicadores de las condiciones 1 y 2 se consideraron como las de un mismo fenómeno: la existencia de una democracia en sentido electoral. Ambos indicadores se sometieron a la técnica de análisis polícórico de componentes principales.¹⁶ Los resultados se presentan en el cuadro 3.

¹⁵ Los indicadores usados para medir la inclusión o ciudadanía incluyente son los seleccionados por García y Miranda (2011) para construir su índice de ciudadanía social. Nosotros sólo utilizamos otro procedimiento de agregación, basado en la varianza común.

¹⁶ Se utiliza el módulo para Stata desarrollado por Kolenikov y Ángeles (2004).



Fuente: Elaboración propia.

Diagrama 1. Democracia como igualdad (estimación).

Finalmente, sometimos a análisis policórico de componentes principales las variables que consideramos indicativas del concepto de democracia como igualdad: democracia electoral (a partir de la medición arrojada por el análisis anterior), libertad de expresión, periódicos en circulación, libertad de asociación e inclusión social. Los resultados se presentan en el cuadro 4. Una consideración que conviene destacar es que únicamente el primer componente presenta un autovalor superior a 1, lo que significa que los cinco indicadores pertenecen a una sola dimensión.

Por otro lado, también destaca que las cargas factoriales tienen valores muy similares entre sí, lo que es indicativo de que la contribución de cada variable en la identificación del concepto general es similar.

5. Igualdad política, ¿cómo medirla? Elaboraciones sobre el esquema de Dahl

Cuadro 2. Condición de inclusión. Análisis de factores confirmatorios
(coeficientes estandarizados)

	<i>Inclusión</i>	<i>Salud</i>	Educación
Salud	0.959*** [0.014]	0.619	
Educación	0.945*** [0.017]		
Género	-0.855*** [0.026]		
Gini	-0.348*** [0.102]		
Pobreza	-0.775*** [0.102]		
Trabajo	0.831*** [0.035]		
Esperanza		0.943*** [0.011]	
Mortalidad		-0.968*** [0.010]	
Matrícula			0.967*** [0.017]
Alfabetización			0.833*** [0.029]
Covarianzas			Ajuste
e.género*e.gini	0.519***	[0.072]	2 = 12.595
e.género*e.mortalidad	-0.400**	[0.169]	RMSEA = 0.017
e.género*e.alfabetización	-0.344**	[0. 850]	CFI = 0.999
e.gini*e.pobreza	0.338***	[0.080]	
e.gini*e.mortalidad	-0.646***	[0.122]	R ² global = 0.969
e.mortalidad*e.alfabetización	-0.562***	[0.111]	

Fuente: Estimado a partir de datos de Marshall (2014); Cheibub, Gandhi y Vreeland (2010); Cingranelli y Richards (2010); UNSD (2013); Shorrocks y Wan (2008); Chen, Sangraula y Ravallion (2013); WB (2014), y Malik (2013).

Cuadro 3. Democracia electoral.
Análisis policórico de componentes principales

<i>Dimensiones</i>	<i>Autovalores</i>	<i>Varianza explicada</i>
1	1.945	0.973
2	0.055	
	Cargas factoriales	
Reclutamiento		0.707
Democracia		0.707

Fuente: Estimado a partir de datos de Marshall (2014); Cheibub, Gandhi y Vreeland (2010); Cingranelli y Richards (2010); UNSD (2013); Shorrocks y Wan (2008); Chen, Sangraula y Ravallion (2013); WB (2014), y Malik (2013).

Cuadro 4. Democracia como igualdad.
Análisis policórico de componentes principales

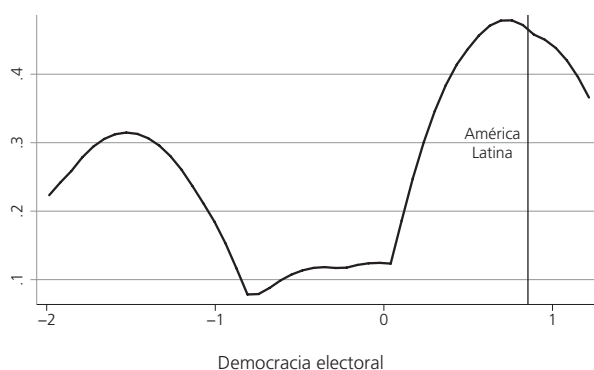
<i>Dimensiones</i>	<i>Autovalores</i>	<i>Varianza explicada</i>
1	3.095	0.619
2	0.973	
	Cargas factoriales	
Información		0.417
Sociedad civil		0.456
Expresión		0.468
Electoral		0.499
Inclusión		0.387

Fuente: Estimado a partir de datos de Marshall (2014); Cheibub, Gandhi y Vreeland (2010); Cingranelli y Richards (2010); UNSD (2013); Shorrocks y Wan (2008); Chen, Sangraula y Ravallion (2013); WB (2014), y Malik (2013).

La democracia en América Latina

Con los resultados del modelo de componentes principales es posible obtener puntuaciones para cada uno de los países de la muestra. Estas puntuaciones son útiles para los fines comparativos y de diagnóstico. Una primera comparación sería definir hasta qué punto la medición de la democracia a partir del concepto amplio de Dahl enriquece nuestra perspectiva de la realidad.

La respuesta es afirmativa. Si consideramos únicamente los valores de nuestra medición de democracia, tomando en cuenta exclusivamente los aspectos relativos a la competitividad electoral, todos los países de América Latina presentan el valor más alto de la muestra: 0.855. Esto se debe a que, en 2004, en todos los países la jefatura del Ejecutivo era un puesto electivo y las elecciones se realizaban mediante procedimientos competitivos. La línea vertical de la gráfica 1 muestra la ubicación de América Latina respecto de la distribución mundial, cuando se valora la democracia en su dimensión estrictamente electoral. La puntuación de los países de América Latina es superior en 1 desviación estándar a la media mundial.



Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados reportados en el cuadro 3.

Gráfica 1. La democracia electoral en el mundo (2004).

En cambio, en cuanto observamos la democracia como la consecuencia de la presencia de cinco condiciones, la uniformidad deja paso a la heterogeneidad. El cuadro 5 muestra los valores del índice de democracia como igualdad para dieciocho países de América Latina. Las puntuaciones son estandarizadas, por lo que cada valor se interpreta como la distancia del país respecto del promedio de los 146 países considerados. Los países están ordenados de manera decreciente, según el valor en el índice. También se incluye el lugar que ocupan en el ordenamiento de todos los países analizados.

Cuadro 5. La democracia como igualdad en América Latina

<i>País</i>	<i>Índice</i>	<i>Lugar mundial</i>
Uruguay	1.945	0.973
Brasil	1.058	27
Costa Rica	0.813	36
Chile	0.752	37
Argentina	0.686	40
Panamá	0.653	41
Perú	0.652	42
El Salvador	0.630	44
Guatemala	0.525	48
Bolivia	0.315	55
Colombia	0.294	57
Paraguay	0.248	59
México	0.179	62
Ecuador	0.167	63
Honduras	-0.014	68
República Dominicana	-0.030	70
Venezuela	-0.200	75
Nicaragua	-0.419	81

Fuente: Elaboración propia, a partir de resultados del modelo del cuadro 4.

La diversidad que adquiere el índice es considerable. La distancia entre el segundo más alto (Brasil) y el segundo más bajo (Venezuela) es de 1.3 desviaciones estándar. Esto quiere decir que el índice nos permite distinguir una gran diversidad de situaciones para países donde las elecciones son igualmente competitivas. La gráfica 2 compara la distribución de los valores en América Latina, con la que se presenta en el resto del mundo. Aunque, en promedio, el valor para América Latina sigue siendo más alto, la diversidad de las situaciones es tal que no se puede hablar de una situación característica o típica en la región.

El rango tiene la suficiente variedad para incluir tanto al número 7 en el orden mundial (Uruguay, el país de desarrollo medio con el valor más alto), como a cuatro países que presentan niveles de democracia inferiores a la media mundial (Honduras, República Dominicana, Venezuela y Nicaragua).

5. Igualdad política, ¿cómo medirla? Elaboraciones sobre el esquema de Dahl



Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados reportados en el cuadro 4.

Gráfica 2. La democracia como igualdad en el mundo (2004).

En algunos aspectos, el índice presenta valores coincidentes con otros ejercicios. Por ejemplo, en los lugares más altos, se encuentran los tres países que suelen encabezar las listas de otras mediciones multidimensionales: Uruguay, Costa Rica y Chile. Otro tanto puede decirse de Venezuela, en el extremo opuesto. Sin embargo, vemos en segundo lugar a Brasil, que aparece en lugares bajos cuando se toman en cuenta aspectos como corrupción y Estado de derecho. Asimismo, vemos a la mitad del cuadro a El Salvador, Guatemala y Bolivia, que aparecen en lugares inferiores en índices que reposan mucho en medidas de desempeño.

Así, nuestro ejercicio muestra que una medición arraigada en la riqueza del concepto de democracia conduce a un panorama en el que predomina la diversidad, a la vez que nos muestra (de manera más adecuada que la operacionalización exclusivamente electoral) la dirección en la que es posible avanzar.

Conclusión

La disponibilidad de índices y bases de datos para medir el grado de igualdad política en las democracias latinoamericanas es muy baja. La mayoría de esos instrumentos toma aspectos fragmentarios que distan

de representar una visión integral de la democracia, no basada exclusivamente en condiciones mínimas, como el aspecto electoral o el respeto a derechos elementales. Suponemos que este déficit de información tal vez conduciría a resultados decepcionantes si pudiésemos medir la igualdad política en democracias de forma más integral, incorporando los criterios institucionales y políticos de una visión exigente como la de Dahl, la de Rawls o la combinación de ambas, como lo hemos propuesto aquí. Serían peores aún las conclusiones si se agregase la dimensión de la representatividad con su componente de intercesión en la relación entre representantes y representados a lo largo de la duración de las legislaturas, lo cual incluiría necesariamente modalidades de participación e interlocución de los ciudadanos con sus representantes parlamentarios y el grado de inclusión por parte de éstos de las opiniones de la ciudadanía en sus deliberaciones.

Debido a que la medición practicada con la información existente arroja resultados de heterogeneidad y diferencias profundas en los grados de igualdad política en las democracias latinoamericanas, es plausible concluir que éstas no se han constituido aún en ambientes favorables para la realización de los derechos humanos, en el sentido de dar mayores y mejores cauces a las demandas, exigencias y procesos que conducen a su concreción y desarrollo.

Debemos suponer que un refinamiento de las mediciones que se requerirían para evaluar la democracia en sus dimensiones normativas contemporáneas llevaría a conclusiones todavía más reveladoras. En todo caso, es evidente que hay una tarea pendiente en la construcción de índices de esta naturaleza.

Referencias

- Binmore, K. G. (2005). *Natural Justice*, Nueva York, Oxford University Press.
- Cheibub, J. A., J. Gandhi y J. R. Vreeland (2010). "Democracy and Dictatorship Revisited", *Public Choice*, vol. 143, núms. 1-2, pp. 67-101. DOI: 10.1007/S11127-009-9491-2.
- Chen, S., P. Sangraula y M. Ravallion (2013). "PovcalNet", [Base de datos], disponible en <<http://iresearch.worldbank.org/PovcalNet/index.htm>>.

- Christiano, Thomas (2013). "An Egalitarian Argument for the Human Right to Democracy", en Cindy Holder y David Reidy, *Human Rights. The Hard Questions*, Cambridge University Press.
- Cingranelli, D. L., y D. L. Richards (2010). "The Cingranelli and Richards (CIRI) Human Rights Data Project", *Human Rights Quarterly*, vol. 32, núm. 2, pp. 401-424.
- Coppedge, M. y W. H. Reinicke (1991). "Measuring Polyarchy", en A. Inkeles (ed.), *On Measuring Democracy: Its Consequences and Concomitants*, Nueva Brunswick, Transaction, pp. 47-68.
- Dahl, R. A. (2006). *On Political Equality*, New Haven, Yale University Press.
- FFP (2013). "The Failed State Index 2013. 2014", [en línea], disponible en <<http://ffp.statesindex.org/>>.
- Freedom House (FH) (2014). Freedom in the world, [en línea], disponible en <<http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2014#.UgV0mS3W2w>>.
- García, Á. y L. Miranda (2011). *Ciudadanía social en América Latina: ¿Qué es, cómo se mide y cómo se fortalece? El estado de la ciudadanía. Transformaciones, logros y desafíos del Estado en América Latina en el siglo XXI*, Buenos Aires, PNUD, pp. 199-332.
- Kolenikov, S. y G. Ángeles (2004). "The Use of Discrete Data in PCA: Theory, Simulations, and Applications to Socioeconomic indices", CPC/MEA-SURE Working paper (WP-04-85).
- Mainwaring, S., D. Brinks y A. Pérez-Liñán (2007). "Classifying Political Regimes in Latin America, 1954-2004", en G. L. Munck (ed.), *Regimes and Democracy in Latin America: Theories and Methods*, Nueva York, Oxford University Press.
- Marshall, M. G. (2014). "Polity IV Project: Political Regime Characteristics and Transitions, 1800-2013", [Base de datos]. Recuperado de <<http://www.systemicpeace.org/polityproject.html>>.
- Malik, K. (2013). *Informe sobre desarrollo humano 2013. El ascenso del sur: progreso humano en un mundo diverso*, Nueva York, PNUD.
- Munck, G. L. y J. Verkuilen (2002). "Conceptualizing and Measuring Democracy - Evaluating Alternative Indices", *Comparative Political Studies*, vol. 35, núm. 1, 5-34. DOI: 10.1177/001041400203500101.
- O'Donnell, G. (1993). "On the State, Democratization and Some Conceptual Problems: A Latin American View with Glances at Some Postcommunist Countries", *World Development*, vol. 21, núm. 8, pp. 1355-1369.

- Przeworski, A. et al. (2000). *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Rawls, J. (2002). *La justicia como equidad: una reformulación*, Barcelona, Paidós (Paidós Ibérica).
- Sen, A. (2009). *The Idea of Justice*, Cambridge, Belknap Press of Harvard University Press.
- Sen, A. (1992). *Inequality Reexamined*, Cambridge, Russell Sage Foundation-Harvard University Press.
- Shorrocks, T. y G. H. Wan (2008). UNU-Wider World Income Inequality Database, Version 2.0c, [Base de datos]. Recuperado de <http://www.wider.unu.edu/research/Database/en_GB/database/>.
- UNSD (2013). UN Data. A World of Information, [Base de datos], disponible en <<http://data.un.org/>>.
- Urbinati, N. (2006). *Representative Democracy: Principles and Genealogy*, Chicago, University of Chicago Press.
- World Bank (WB) (2014). Data, [Base de datos], disponible en <<http://data.worldbank.org/>>.

6. Los intermediarios: la medición de los impactos de las ONG sobre el ejercicio de los derechos humanos

*Barbara A. Frey, J. D.**

Muchos afirman que la actuación de la sociedad civil tiene una influencia importante sobre el ejercicio efectivo de los derechos humanos (DH) en todo el mundo. Los informes anuales de las organizaciones internacionales (OI) proclaman otro tanto. Las memorias de los líderes de derechos humanos (Neier, 2005; Scheffer, 2012) y los relatos de campañas (Becker, 2012) ofrecen una visión optimista del papel de las organizaciones no gubernamentales (ONG) de DH en la creación de nuevas normas e instituciones y en la defensa de grupos de víctimas. Jo Becker habla desde su experiencia dentro de la organización para explicar las decisiones estratégicas de Human Rights Watch y de los activistas con los que se ha asociado en campañas en todo el mundo. Al respecto escribe:

los defensores del movimiento de derechos humanos han logrado un éxito notable en establecer nuevas leyes internacionales para corregir abusos indignantes, obtener cambios concretos en las políticas y prácticas de derechos humanos de los gobiernos y transformar los términos del debate público para incluir nuevos temas de derechos humanos en la agenda global (Becker, 2012: 1).

Distintos estudios teóricos (Keck y Sikkink, 1998; Risse, Ropp y Sikkink, 1999; Simmons, 2009) afirman lo mismo. Los académicos empiezan a analizar las formas de medir mejor, en términos cuantitativos,

* Directora del Programa de Derechos Humanos de la Universidad de Minnesota.

las consecuencias de la defensa de los derechos humanos por parte de las ONG (Cingranelli y Richards, 2001; Murdie y Davis, 2012), con el fin de aportar pruebas cuantitativas de sus impactos en la definición de los temas, la generación de nuevas normas y su implantación, de manera que se protejan los derechos humanos en la práctica. Este trabajo ofrece algunas reflexiones prácticas sobre tal empeño.

¿Cuáles ONG hay que tomar en cuenta?

Un buen punto de partida para determinar los impactos reales de las organizaciones de derechos humanos sería definir qué es exactamente una ONG de DH para los fines de un estudio cuantitativo. Antes de decir cómo influyen en los derechos humanos tales organizaciones, necesitamos establecer cuáles de éstas han de clasificarse como ONG de DH. Según Sally Engle Merry (2006), las OI de DH se considerarían “intermediarias” o grupos e individuos que se dedican a “traducir” hacia arriba y hacia abajo de la cadena del poder político. Engle Merry explica que los intermediarios

negocian un terreno intermedio entre el poder y las oportunidades. Por un lado, tienen que hablar el idioma internacional de los derechos humanos, el usado por los donantes internacionales, para atraer fondos y la atención de los medios de comunicación mundiales. Por el otro, tienen que presentar sus iniciativas en términos culturalmente aceptables al menos para una parte de la comunidad local [...]. Ponen en perspectiva los reclamos de determinada población haciendo que se consideren violaciones de los derechos humanos. Traducen las ideas y las prácticas transnacionales de manera que puedan verse como formas de resolver problemas locales. En otras palabras, rehacen ideas transnacionales en términos del lugar en cuestión. Al mismo tiempo, reinterpretan ideas y reclamos locales en el idioma internacional y nacional de los derechos humanos (Engle Merry, 2006: 42).

Podríamos definir, entonces, las ONG de DH por su capacidad funcional para traducir las ideas de los derechos humanos hacia arriba y hacia abajo de la cadena del poder, además de señalar que deberán tener la

capacidad y los recursos para participar en las organizaciones gubernamentales internacionales (OGI), como la ONU y el sistema interamericano, así como estar conectadas con organizaciones locales o de base. En este apartado explicaré cómo usar esta definición para establecer categorías de organizaciones de DH para realizar mediciones.

Los estudios cuantitativos actuales que miden la eficacia de las ONG utilizan una definición menos específica que la de Engle Merry sobre cuáles de ellas cuentan como “organizaciones de derechos humanos” (ODH). Los investigadores se basan, sobre todo, en el *Yearbook of International Organizations* que se publica cada año desde 1910. Dicho anuario ofrece la cobertura más completa en términos históricos de la sociedad civil internacional; la edición más reciente ostenta “entradas sobre 66 275 organizaciones de la sociedad civil en 300 países y territorios, en todos los campos de la actividad humana”. Sin embargo, para identificar subcategorías dentro de la sociedad civil, como las ONG de DH, se debe recurrir a otras fuentes para establecer referencias cruzadas con la información del *Yearbook*.

Murdie y Davis realizaron un experimento interesante —en el sentido de hacer cruces de información— en su reciente estudio sobre la efectividad de señalar y avergonzar (“naming and shaming”) como práctica de los derechos humanos (Murdie y Davis, 2012). Para medir el impacto de señalar y avergonzar (o investigar, documentar y publicar violaciones de derechos humanos), los autores compilaron una lista de 432 organizaciones cuyos enunciados de misión “se enfocan [en] los derechos humanos básicos, tal como se asienta en el *Yearbook of International Organizations*” (Murdie y Davis, 2012: 5).

Para los fines de su estudio, concebido para generar una base de datos de “casos de vergüenza” reportados en la prensa, tal vez sea adecuado ese conjunto de 432 ONG; pero tal empeño muestra cuán difícil es establecer una lista definitiva de OI de DH. En la lista de Murdie y Davis se mencionan no menos de diez subdivisiones de Human Rights Watch, pero no están incluidas varias ONG importantes y conocidas, como Article 19, CEJIL, la Fédération internationale des ligues des droits de l’homme, Freedom House, Global Rights, Physicians for Human Rights, Human Rights First, Minority Rights Group, The Advocates for Human Rights, World Organisation against Torture (OMCT) o Washington Office of Latin America (WOLA). Tal parece que la lista no incluye una sola or-

ganización mexicana de DH, aunque varias de éstas han tenido presencia internacional y cumplen con los criterios de Engle Merry, en tanto intermediarios.

En cambio, en la lista de 432 organizaciones *sí están* muchas que parecen no viables¹ como ONG, aunque carecen de portales en Internet o de logros públicos en materia de derechos humanos, independientemente de lo que sus declaraciones de objetivos puedan decir en el *Yearbook of International Organizations*.

Murdie y Davis fueron suficientemente transparentes para hacer pública su información. El problema es que la categoría de ONG de derechos humanos requiere datos más precisos. Los resultados de los estudios cuantitativos sobre el impacto de las ONG en los DH en Latinoamérica dependen de qué organizaciones se incluyan o dejen de incluirse. Debido a que el anuario no parece hacer un recuento confiable de las ONG de DH activas en Latinoamérica, los investigadores que trabajan en la región tendrán que adoptar medidas especiales para recurrir a otras fuentes.

El mejor enfoque para generar una base de datos confiable de ONG internacionales o regionales implicaría una categorización completa de organizaciones a través del tiempo, sobre la base de factores como un análisis de contenido de sus documentos, su productividad en términos de informes, su visibilidad en la prensa, la densidad de sus redes, su participación en tribunales y otros mecanismos nacionales e internacionales. Tal base de datos requeriría de un empeño significativo por parte de los investigadores.

A falta de una categorización así de completa, los especialistas podrían echar mano de medios menos laboriosos y lentos para identificar y clasificar las ODH. Una fuente fácilmente accesible, por ejemplo, son las listas de quienes contribuyen en los informes de organismos y mecanismos intergubernamentales, como los informes paralelos (“shadow re-

¹ Mi medida de viabilidad en este análisis es si la organización tiene la capacidad y los recursos para servir como intermediario, conectándose con OGI (aun en grado mínimo), así como con organizaciones de base locales. Considero que su visibilidad y accesibilidad en la red es un indicador indirecto de las capacidades de esas organizaciones. Si no hay forma de tener acceso a una de éstas o a sus puntos de vista a través de Internet, eso indica que el grupo carece de suficientes recursos para involucrarse en actividades de promoción de los derechos humanos, tanto en el ámbito local como en el internacional.

ports”) a los organismos de tratados de la ONU o el proceso de Examen Periódico Universal (EPU) del Consejo de Derechos Humanos. Muchas ONG participan en tales procesos. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) publica en su portal informes paralelos para sus distintos organismos, los cuales incluyen los nombres de las ONG que contribuyen con esos informes.

Otras posibilidades para conformar la lista de ODH incluyen la identificación de organizaciones que reciben recursos de determinadas fundaciones filantrópicas activas en el terreno de los DH, como la Ford Foundation o la MacArthur Foundation.

Otra manera de identificarlas sería incluir a las organizaciones miembros de redes regionales, nacionales o internacionales de DH. La Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos (Red Todos los Derechos para Todas y Todos), con sede en México, comprende a 73 ONG. Según su director, se acepta como parte de esta red a las agrupaciones cuya misión incluya los derechos humanos, que hayan estado activas como mínimo durante dos años, además de que sean conocidas y respaldadas al menos por dos de los actuales miembros (entrevista del 8 de abril de 2012).

Los investigadores podrían obtener un listado de ONG de DH más completo y representativo cotejando y cruzando la información de aquellas activas en organismos intergubernamentales, como el sistema interamericano o la ONU, que reciban fondos de donantes de DH o que pertenezcan a redes incluidas en el anuario.

¿Cómo medir el esfuerzo de las ONG?

Recurrir a una lista más completa de ODH permitirá que los investigadores midan la eficacia del conjunto pertinente de actores. Otro conjunto fundamental de interrogantes para los estudiosos del tema es cómo medir los esfuerzos de esas ONG respecto de cierto tema o práctica de un Estado. Se medirían tan sólo los impactos positivos correlacionados con la *presencia* de ONG de DH en un Estado. Se puede, yendo más allá, medir los impactos de determinado tipo de acciones ejecutadas por esas organizaciones en relación con el Estado en cuestión. Cingranelli y Richards (2001) señalan algunas de las dificultades para evaluar el papel y

los empeños de las ONG; de igual manera sugieren un par de indicadores que podrían usarse: 1) el volumen de recursos gastados para intentar cambiar las prácticas en materia de derechos humanos en determinado país y 2) la cantidad y la calidad de los informes emitidos por esas organizaciones para documentarlas.

Cingranelli y Richards sugieren que, por ejemplo, los informes de Amnistía Internacional (AI) pueden codificarse para mostrar su nivel de esfuerzos respecto de cierto tema en algún país, particularmente porque la ausencia de mención en el informe anual indicaría que esa organización realizó pocos o nulos esfuerzos en relación con determinado Estado.

Si bien indicadores así (no tan fáciles de establecer) pueden ser mediciones útiles para evaluar los esfuerzos de ONG importantes, como Amnistía Internacional o Human Rights Watch, quizá sea demasiado pedir, en el caso de organizaciones más pequeñas que trabajan en un campo más reducido de los DH, pero que tendrían que incluirse en el estudio de sus ejercicios e impactos para los DH en Latinoamérica. Algunas otras formas posibles de cuantificar los empeños de las ONG incluirían, pues, la codificación de esos esfuerzos por medio del análisis de algunos de los datos siguientes:

- La cantidad de comunicados de prensa emitidos y la cobertura recibida en los medios regionales y nacionales, así como internacionales, donde se mencione a la ONG en relación con el tema o el país pertinente.
- El número de juicios promovidos por la ONG en cuestión contra determinado Estado miembro del Consejo de Derechos Humanos, con información sobre procedimientos especiales y en el EPU o en órganos de tratados de la ONU.
- Los juicios promovidos por las organizaciones contra determinado país ante el sistema interamericano
- Los juicios promovidos por esas ONG ante instituciones de derechos humanos o tribunales de su país.
- Determinar, a través del análisis del contenido de los portales de Internet de las ONG, su naturaleza y la intensidad de sus acciones y campañas respecto de Estados en particular.

Cada una de estas medidas requeriría de un grupo importante de analistas, pero con la tecnología disponible y la consulta a personas experimentadas se lograría una contribución importante para generar un panorama más preciso de los esfuerzos desplegados por las ONG en cuanto a las prácticas en materia de derechos humanos en los distintos países.

A la postre, una taxonomía más confiable de los esfuerzos de las ONG en este sentido sólo surgirá de la descripción en una narrativa sistemática, país por país, que abarque periodos significativos de la actuación de la sociedad civil, para promover y proteger los DH. Este tipo de narrativa, como los informes anuales de AI o los informes por país del Departamento de Estado de Estados Unidos (USDS), utilizados en las bases de datos de CIRI y PTS, tendría que ser completa, sistemática y objetiva para mostrar las actividades de las ONG en los distintos países. Si alguna institución académica asumiese esta tarea, contribuiría enormemente a la evaluación de la eficacia del trabajo en pro de los DH en el mundo actual.

Las ONG y la promoción y la protección de los DH: hacia arriba y hacia abajo de la cadena del poder

En lo sucesivo, recurriré a un enfoque más descriptivo de la interrogante planteada: qué información se requiere para evaluar el impacto de las ODH. Para definir tal información, tomaré en cuenta los dos objetivos centrales de la mayoría de las más importantes: la promoción y la protección de los DH. Recurriendo al marco postulado por Engle Merry para considerarlas como mediadoras, describiré algunas actividades que traducen ideas y prácticas provenientes de la parte superior de la cadena del poder, para encuadrar reclamos locales en normas internacionales y, hacia abajo de la cadena, “reformular ideas transnacionales en términos del lugar” (Engle Merry, 2006: 42).

Si bien las ODH son distintas en muchos sentidos —incluso en su vocación o postura, enfoques temáticos y metodologías—, casi todas comparten estos objetivos: promover los DH a través del cambio normativo y protegerlos por medio de la aplicación de las normas en vigor. Desentrañar ambos objetivos nos dará una idea de qué información está disponible para evaluar el impacto real de las ONG sobre los derechos que gozan quienes viven en determinado país.

La mayoría de las organizaciones autoproclamadas como de DH, se ocupan de promoverlos mediante cambios normativos en la legislación nacional e internacional. Tales acciones caen en la categoría “cadena arriba”, según Engle Merry, donde las ONG documentan violaciones y encuadran agravios en términos conceptuales más amplios, a fin de generar estándares internacionales para enfrentarlos.

Para medir su impacto como promotoras de los esfuerzos cadena arriba, por incidir en las normas de DH, consideremos si los asuntos en cuestión, primero, se inscriben en la agenda global de los derechos humanos y, segundo, si se enfrentan mediante la codificación de estándares de “leyes blandas” (no vinculantes) o “duras” (vinculantes). Los impactos “cadena abajo” de estas ONG se pueden determinar en parte por medio de la aplicación de estándares internacionales en ubicaciones nacionales, con remedios eficaces para las víctimas.

El impacto de las ONG en la determinación de la agenda: su influencia en la cadena arriba

Las ONG desempeñan un papel determinante para definir qué problemas se deben priorizar en materia de DH. Clifford Bob (2009) y Charlie Carpenter (2007) han teorizado sobre las políticas para fijar la agenda en el ámbito de los DH, planteando cómo ciertos problemas o agravios se identifican como violaciones de derechos humanos (mientras que otros no). Bob llama “porteros” a los actores de las ONG que, por su influencia y recursos, están en posición de asignar prioridades entre los numerosos reclamos y quejas que se presentan como violaciones de los DH. “Cuando los porteros adoptan un reclamo como asunto de derechos, el derecho se convierte en un tema reconocible en el escenario internacional. Ingresa en la agenda de temas internacionales” (Bob, 2009: 8).

La medida acerca de qué ONG tiene más impacto en la agenda global de DH comienza con las que cuentan con mayor presupuesto y más planta de empleados, más experiencia y la mayor credibilidad entre quienes formulan las políticas (Coe y Sikkink, 2012: 7). Entre los “porteros” están las ONG más relevantes, como Amnistía Internacional, Human Rights Watch, la OACUNDH y líderes prominentes en ese campo, como Aryeh Neier y Kenneth Roth, los primeros dos, directores de Human Rights

Watch. Para establecer correlaciones entre estos “porteros” y el contenido de la agenda global de derechos, los investigadores podrían recurrir a una comparación de los esfuerzos de los “porteros” (medidos por citas en los medios de comunicación o análisis de contenido de sus portales de Internet), así como la primacía de los derechos concretos que promueven (medida por la prominencia de esos temas en OI o mediante encuestas públicas para determinar su relevancia).

En Estados Unidos, se observa el fenómeno de los “porteros” en relación con quejas por ataques a los DH por agentes del gobierno, incluidos los estatales y locales. Dichas quejas las presentó el movimiento “Derechos Humanos en Casa”, y pasaron a formar parte de la agenda cuando los “porteros” empezaron a promover su relevancia como violaciones de DH; entre las organizaciones estuvieron Human Rights Watch y Human Rights First, así como prominentes activistas como Dorothy Thomas, fundadora de la División de Derechos de las Mujeres de Human Rights Watch, y Larry Cox, encargado del programa de DH de la Ford Foundation, además de donantes claves, como la fundación misma y Open Society.

Una vez que un asunto se convierte en tema prioritario para suficientes “porteros” (como el aislamiento de presos menores de edad en Estados Unidos), las fundaciones están dispuestas a otorgar a un grupo más grande de ONG los recursos necesarios para presionar a favor de cambios normativos respecto de ese asunto. Con esos recursos, las organizaciones llevaron a cabo campañas de cabildeo en el ámbito internacional, enmarcando los temas como parte del EPU del gobierno estadounidense y como parte de su revisión en organismos de tratados de la ONU. Las ONG retomaron las conclusiones de esos OI para ejercer más presión sobre los legisladores federales y estatales, así como en los tribunales de Estados Unidos.

El impacto de las ONG en el derecho internacional en materia de DH: la incidencia del contenido de las normas internacionales cadena arriba

Sin duda, las ONG también repercuten en las normas mundiales en materia de DH (Clark, 2001). El análisis de la historia legislativa de cada

tratado del ámbito de los derechos humanos, empezando por la Carta de la ONU, mostraría el impacto de los actores no gubernamentales en el proceso de redacción. Un ejemplo de ello es el Tratado sobre el Comercio de Armas, que establece reglas internacionales para evitar la transferencia de armas usadas en crímenes de guerra y abusos graves de los DH.

La movilización de la coalición de estas ONG, encabezada por organizaciones “porteras” como AI y Oxfam, fue la fuerza motriz en todas las fases del proceso de aquel tratado: desde la redacción del documento base, hasta su adopción por la Asamblea General en abril de 2013 (BBC, 2013). El contenido del tratado empezó a cobrar forma en 2001, cuando un grupo de premios Nobel de la Paz, encabezado por Óscar Arias, circuló un borrador para la redacción de un instrumento internacional sobre el comercio de armas, en el que se promovían criterios universales para su control, incluyendo la prohibición de transferencias que previsiblemente redundarían en violaciones sistemáticas de los DH (AI, 2001). Durante los doce años siguientes se libró una campaña internacional por parte de las ONG, coordinada por la Red Internacional de Acción sobre Armas Ligeras, para que el borrador del tratado se volviera realidad (Control Arms, 2013).

Un análisis del impacto de este tipo de ONG en el desarrollo de los tratados tendría que considerar no sólo si el instrumento se adopta, sino también la calidad de la protección de los derechos en el tratado mismo. Se puede recurrir al análisis de contenidos para medir la influencia de esas ONG sobre las estipulaciones de determinados instrumentos. A veces es obvio, al leerlos, advertir si aquéllas estaban o no presentes cuando se redactaron.

El cúmulo de conocimientos de las organizaciones más activas suele ser mayor que el de las delegaciones gubernamentales. Cuando se excluyen dichos organismos de las reuniones de redacción, ésta termina siendo más débil en términos de obligaciones. Por ejemplo, en la sesión de julio de 2012 para elaborar el Tratado sobre el Comercio de Armas, el presidente de la conferencia intentó resolver algunas diferencias fundamentales convocando a Estados partes a reunirse en sesiones informales a puerta cerrada. Sin el auxilio de los expertos de las ONG en esas sesiones, muchas delegaciones, sobre todo las de los países en vías de desarrollo, resultaron severamente limitadas por su falta de conocimientos y, en

consecuencia, la preparación del borrador del tratado resultó muy débil (Clark, 2001; Joachim, 2007).

Más allá de la elaboración de instrumentos legales, los defensores de los DH han encontrado muchas formas de desarrollar nuevas normas en la materia y ampliar las existentes. Por ejemplo, un proyecto empeñado por la Universidad de Minnesota en los últimos años, ha tenido el propósito de ampliar y puntualizar las obligaciones legales de los gobiernos para reglamentar la disponibilidad y el uso de armas de fuego, en relación con el derecho a la vida bajo el derecho internacional.

El vehículo que utilizamos para abundar sobre esas obligaciones es la revisión de los informes de los Estados partes por el Comité de Derechos Humanos de la ONU, organismo encargado de supervisar el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Mediante la presentación de informes alternativos, que documentan las violaciones del derecho a la vida con armas pequeñas por parte de instancias gubernamentales o particulares, alentamos a dicho Comité a escudriñar las políticas y prácticas gubernamentales en materia de armas de fuego, como parte integral de sus obligaciones, bajo el artículo 6 del Pacto. Una vez que el Comité comience a incluir regularmente las recomendaciones sobre las armas de fuego como parte de sus observaciones y recomendaciones finales, los Estados comprenderán que se les considerará responsables de sus prácticas en materia de armas de fuego, conforme al ya citado artículo 6 del Pacto.

Con ello, incluso un pequeño grupo de actores de la sociedad civil, en este caso profesores y alumnos de una clínica de derechos humanos en Estados Unidos, tendrán un efecto directo en la elaboración del contenido normativo de un derecho internacional. Medir este tipo de impacto específico requeriría del análisis narrativo y textual de la norma expandida.

La transferencia de normas internacionales a las leyes nacionales: la garantía de su aplicación cadena abajo

Las ONG internacionales también configuran leyes y políticas en el ámbito nacional trabajando hacia abajo de la cadena del poder, e influyendo en los responsables de las políticas nacionales para que promulguen

leyes mejor armonizadas con las normas internacionales. El éxito de esa presión para que se apliquen las normas internacionales en el ámbito nacional, como se concibe en el “modelo espiral de la socialización de las normas internacionales” de Risse y Sikkink (1999), implica varias fases de actividad y presión constantes por parte de las ONG, antes de que el gobierno en cuestión proceda para que se cumplan las reglas.

La promulgación de leyes blandas (o incluso duras) en el plano internacional, no cambia de manera directa las prácticas de los Estados, tampoco se refleja de manera inmediata en el ejercicio por parte de los individuos en sus derechos humanos (Hathaway, 2002; Neumayer, 2005). Suele haber un periodo largo de desfase entre la firma y la ratificación de los tratados de derechos humanos y la aplicación de sus estipulaciones en la práctica del Estado.

Las ONG suelen mantenerse activas en todas las fases del proceso presionando para que se incluya el tema en la agenda global, contribuyendo a conformar la respuesta normativa internacional, transfiriendo la norma internacional a las leyes nacionales y monitoreando su aplicación en la práctica. El modelo de Risse y Sikkink sugiere que se da una fase crítica en el goce efectivo de los derechos humanos (la fase prescriptiva) cuando la movilización de las redes de derechos humanos presiona a los Estados que violan las normas a que rindan cuentas, y también cuando en el ámbito internacional crece el reconocimiento de la legitimidad de las normas que fuerzan al Estado a aceptar alguna forma de cambio legal sustantivo. La fase final del modelo en espiral es un comportamiento congruente con las reglas (Risse y Sikkink, 1999).

Con un ejemplo concreto, Daniel Berliner (2012) muestra cómo las actividades de Article 19, han tenido un impacto medible en la fuerza de las leyes de libertad de información en los países donde opera. La organización Article 19 se fundó en 1987 y debe su nombre a la disposición de la Declaración Universal de los Derechos Humanos que protege el derecho a la libertad de opinión y expresión. Como parte de sus esfuerzos por estimular una legislación nacional lo más estricta posible, esta organización ha publicado desde 1999 un análisis detallado de proyectos de las leyes sobre la libertad de información en países de todo el mundo.

En 2001, Article 19 publicó una ley modelo de libertad de información, la cual sirvió como medida internacional de mejores prácticas. Para el análisis del impacto de los empeños de Article 19 sobre la fuerza de las

legislaciones nacionales, Berliner creó un modelo de los factores determinantes de la fuerza legal de tal ley y ordenó los países por rango, según dichos factores. Encontró que el número de análisis legales publicados por Article 19 antes de la promulgación de la legislación de libertad de información en los distintos países mantenía una decidida correlación positiva con la fuerza de la ley promulgada.

En su estudio, Berliner elaboró un modelo cuantitativo para medir el efecto que tuvieron los análisis legales de Article 19 sobre la fuerza de determinadas leyes de libertad de información. Los resultados indicaron que, en términos generales, la fuerza de la legislación sobre la libertad de información mostraba una clara influencia de los esfuerzos de Article 19, lo que tuvo el mayor impacto medible de todas las ONG sobre la fuerza de las sanciones nacionales por incumplimiento (Berliner, 2012: 21). El análisis ofrece pruebas cuantitativas de que los esfuerzos de una organización tuvieron “un efecto considerable sobre el diseño de la legislación de libertad de información en todo el mundo” (Berliner, 2012: 19).

Otros ejemplos de cómo las ONG inciden en las prácticas internas cadena abajo, desde el nivel internacional hasta el nacional, incluyen la presión sobre los gobiernos para que generen la información necesaria para evaluar su desempeño, desglosando las fuentes disponibles de información, o bien produciendo información más útil. En el aspecto de la mortalidad materna, por ejemplo, las ONG que trabajan con donantes, académicos y otras organizaciones profesionales, impulsaron recientemente el desarrollo de una guía de “Directrices técnicas sobre la aplicación de un enfoque basado en los derechos humanos para la implementación de políticas y programas para reducir la mortalidad y la morbilidad maternas evitables”, publicada por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACUNDH, 2012). Esta guía, según la alta comisionada Naventhem Pillay, “traduce las normas y los estándares de derechos humanos en acciones de políticas concretas y busca hacer más accesibles y prácticos los derechos humanos para quienes formulan las políticas” (Pillay, 2013).

La guía mencionada establece un marco para el monitoreo que garantiza que se protejan los DH de las mujeres en el contexto de la maternidad, recomendando que los Estados compilen información desglosada por sexo, edad, residencia urbana o rural, etnicidad, educación y quintil de ingresos, elementos “esenciales para garantizar la no discriminación

y la equidad, y para otorgar la debida protección a los grupos vulnerables y marginados” (Comité de Derechos Humanos de la ONU, párr. 70). Muchos Estados no compilaban este tipo de información desglosada sobre la mortalidad materna, y el establecimiento de un protocolo así es un resultado medible que será importante para que las mujeres tengan mayor acceso al derecho a la salud.

Las ONG internacionales de DH son fuerzas activas y pueden ser causales que impulsen a los Estados a un desempeño acorde con las normas. Es realmente mensurable el impacto real de esas ONG de DH en la puesta en vigor, cadena abajo, de las normas internacionales en la práctica nacional, mediante un análisis textual comparativo de las leyes y las políticas en los países donde esas organizaciones han estado activas y en donde no, especialmente sobre temas específicos como la libertad de información o la mortalidad materna.

Conclusión

Este trabajo sugiere algunas consideraciones prácticas sobre la medición de las correlaciones entre los esfuerzos de las ONG de DH y las prácticas reales de los Estados en dicha materia. El surgimiento de un nuevo campo de estudios cuantitativos, enfocados en los impactos de las ONG es un valioso complemento para las evaluaciones cualitativas y anecdóticas del papel de los actores no gubernamentales. Sin embargo, la precisión de esos estudios cuantitativos dependerá, obviamente, de la calidad de la información subyacente, por ejemplo, si las ONG consideradas realmente se definen como organizaciones de DH. Dada la carencia de bases de datos que ofrezcan información adecuada y sustentada a través de los años, acerca de los esfuerzos relativos de aquéllas respecto de ciertos países en particular, las bases de datos utilizadas en estos incipientes estudios cuantitativos son de calidad variable. Los académicos se beneficiarían si dispusieran de una narrativa sistemática y prolongada en el tiempo de las acciones de la sociedad civil para promover y proteger los DH país por país.

Mientras los especialistas trabajan en la afinación de sus herramientas cuantitativas, se deben seguir recopilando pruebas narrativas de los impactos de las ONG internacionales acerca de a qué temas se da priori-

dad en la agenda internacional, si se establecen normas internacionales y cómo se hace. Estos impactos cadena arriba de las presiones de las ONG han conformado un importante y creciente corpus de estándares internacionales en el terreno de los derechos humanos.

Por último, a través de la actividad y la presión sostenidas, resulta claro que las ONG logran resultados hacia abajo de la cadena del poder, en el sentido de comportamientos apegados a la norma por parte de los Estados. Por medio del análisis textual comparativo se pueden medir las discretas repercusiones de las ONG de DH sobre la calidad de las legislaciones nacionales y los métodos utilizados por los Estados para recabar información desglosada que sirva para documentar la protección de los derechos humanos.

Referencias

- Amnesty International *et al.* (2001). "Framework Convention on International Arms Transfers", [en línea], disponible en <<http://graduateinstitute.ch/faculty/clapham/marks-lexicon/NGOarmsframeworkconvention.pdf>>, consultada el 5 de mayo de 2013.
- BBC (2013). "UN Passes Historic Arms Trade Treaty by Huge Majority", 2 de abril, [en línea], disponible en <<http://www.bbc.co.uk/news/world-us-canada-21998394>>, consultada el 4 de mayo de 2013.
- Becker, Jo (2012). *Campaigning for Justice: Human Rights Advocacy in Practice*, Stanford, Stanford University Press.
- Berliner, Daniel (2012). "The Role of International NGOs in Translating International Norms in Domestic Law" (inédito).
- Bob, Clifford (2009). *The International Struggle for New Human Rights*, Filadelfia, University of Pennsylvania Press.
- Carpenter, Charlie (2007). "Setting the Advocacy Agenda: Theorizing Issue Emergence and non Emergence in Transnational Advocacy Networks", *International Studies Quarterly*, vol. 51, núm. 1, pp. 99-120.
- Cingraneli, David y David Richards (2001). "Measuring the Impact of Human Rights Organizations", en Claude Welch Jr. (ed.), *NGOs and Human Rights: Promise and Performance*, Filadelfia, University of Pennsylvania Press.

- Clark, Ann Marie (2001). *Diplomacy of Conscience: Amnesty International and Changing Human Rights Norms*, Princeton, Princeton University Press.
- Clark, Ann Marie y Kathryn Sikkink (2013). "Information Effects and Human Rights Data: Is the Good News about Increased Human Rights Information Bad News for Human Rights Measures?", *Human Rights Quarterly*, vol. 35, núm. 3.
- Clark, Ann Marie, Elisabeth Friedman y Kathryn Hochstetler (1998). "The Sovereign Limits of Global Civil Society: A Comparison of NGO Participation in UN World Conferences on the Environment, Human Rights, and Women", *World Politics*, vol. 51, pp. 1-35.
- Coe, Brooke y Kathryn Sikkink (2012). "Memo on Global Agenda Setting and Representation" (inédito).
- Control Arms (2013). "States Vote Overwhelmingly for Ground-Breaking Arms Trade Treaty", abril, [en línea], disponible en <<http://controlarms.org/en/>>, consultada el 4 de mayo de 2013.
- Engle Merry, Sally (2006). "Transnational Human Rights and Local Activism: Mapping the Middle", *American Anthropologist*, vol. 108, núm. 1, pp. 38-51.
- Hafner-Burton, Emilie y James Ron (2009). "Seeing Double: Human Rights Impact through Qualitative and Quantitative Eyes", *World Politics*, vol. 61, núm. 2, pp. 360-401.
- Hathaway, Oona (2002). "Do Human Rights Treaties Make a Difference?", *The Yale Law Journal*, vol. 111, núm. 8, junio, pp. 1935-2042.
- Joachim, Jutta (2007). *Agenda Setting, the UN, and NGOs: Gender Violence and Reproductive Rights*, Washington, D. C., Georgetown University Press.
- Keck, Margaret y Kathryn Sikkink (1998). *Activists beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*, Ithaca, N. Y., Cornell University Press.
- Murdie, Amanda y David Davis (2012). "Shaming and Blaming: Using Events Data to Assess the Impact of Human Rights INGOS", *International Studies Quarterly*, vol. 56, núm. 1, pp. 1-16.
- Neier, Aryeh (2005). *Taking Liberties: Four Decades in the Struggle for Rights*, Nueva York, Public Affairs.
- Neumayer, Eric (2005). "Do International Human Rights Treaties Improve Respect for Human Rights?", *The Journal of Conflict Resolution*, vol. 49, núm. 6, pp. 925-953.

- Pillay, Navenethem (2013). "Maternal Mortality and Morbidity: A Human Rights Imperative", *Comment*, vol. 381, núm. 1160, 6 de abril, [en línea], disponible en <www.thelancet.com>.
- Raczynska, Agnieszka (2012). "Red Todos los Derechos para Todas y Todos", entrevista del 8 de abril.
- Risse, Thomas, Stephen Ropp y Kathryn Sikkink (1999). *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Risse, Thomas y Kathryn Sikkink (1999). "The Socialization of International Human Rights Norms into Domestic Practices: Introduction", en Thomas Risse, Stephen Ropp y Kathryn Sikkink (eds.), *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 1-38.
- Scheffer, David (2012). *All the Missing Souls: A Personal History of the War Crimes Tribunals*, Princeton, Princeton University Press.
- Sikkink, Kathryn (2005). "Measurement and Human Rights: Tracking Process, Assessing Impact", [en línea], disponible en <www.hks.harvard.edu/cchrp/mhr/publications/documents/MeasurementReport2005.pdf>.
- Simmons, Beth (2009). *Mobilizing for Human Rights: International Law in Domestic Politics*, Cambridge, Cambridge University Press.
- United Nations Human Rights Council (2012). "Technical Guidance on the Application of a Human Rights Based Approach to the Implementation of Policies and Programmes to Reduce Preventable Maternal Morbidity and Mortality", U. N. doc. A/HRC/21/22, 2 de julio.
- Union of International Associations (UIA) (2013). *Yearbook of International Organizations 2012/2013*, 6 vols., Bruselas, UIA, Brill Academic, [en línea], disponible en <http://www.uia.org/allpubs?combine=&field_pub_year_value=&items_per_page=20&page=1>, consultada el 9 de abril de 2013.

Parte II

**La institucionalización y el ejercicio de los derechos
humanos: panorama general**

7. Institucionalización y disfrute de derechos humanos en América Latina

Georgina Flores-Ivich, Rodrigo Salazar-Elena***

Introducción

La protección de los derechos humanos (DH) es una de las metas más difíciles y a la vez más urgentes de la comunidad internacional. Con la adopción de la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948, estos derechos empezaron a ser reclamados internacionalmente y se convirtieron en un desafío para los Estados, los que se obligan hoy a un régimen internacional destinado a proteger, respetar y cumplir los derechos fundamentales de las personas a través de la ley. Estas disposiciones internacionales han puesto a los DH en la agenda y han obligado a que los Estados adopten normas para protegerlos.

Estos procesos permitieron la institucionalización de los DH en los países y con ello proliferó la creación de organismos gubernamentales cuyo objetivo es proteger tales derechos. La creciente relevancia de éstos en la política internacional ha servido de marco para la creación de programas de investigación enfocados en sus violaciones y para la evolución institucional del sistema internacional de los DH. Sin embargo, aspectos como la medición de su disfrute en los países y los efectos de su institucionalización siguen generando controversia.

* Maestra en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México. Investigadora asistente, Flacso México.

** Doctor en Ciencia Política por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Profesor investigador, Flacso México.

El tema de la institucionalización de los derechos humanos ha generado dos grandes líneas de investigación: la primera y más extensa, dirigida principalmente a analizar las motivaciones y procesos internos en los respectivos países que permitieron la institucionalización (Vincent, 1986; Risse, 1999; Risse y Sikkik, 1999; Risse y Ropp, 1999; Risse, Ropp y Sikking, 1999; Moravcsik, 2000; Reif, 2000; Kumar, 2003; Levy y Sznaider, 2004); y la segunda y menos explorada, en determinar los efectos de aquella en la protección de derechos (Cross, 1999; Hathaway, 2002; Keith, 2002; Hafner-Burton y Tsutsui, 2005, 2007; Simmons, 2009).

La evidencia sobre el impacto de tal institucionalización es contradictoria. En ciertas investigaciones, las normas de institucionalización se han traducido en un peor desempeño de las instituciones destinadas a proteger los DH (Hathaway, 2002; Hafner-Burton y Tsutsui, 2007).

Por otro lado, otros estudios evidencian que la institucionalización tiene un efecto positivo sobre la protección (Cross, 1999, Keith, 2002). En cuanto al disfrute, aún existen discusiones en torno a la medición y la construcción de indicadores (Landman, 2002, 2004, 2005).

A raíz de la adopción de los tratados internacionales, los Estados se han visto obligados a ratificar tratados de protección de los DH por múltiples causas. El debate actual está principalmente orientado a determinar cómo la institucionalización de los derechos humanos afecta su protección y a la construcción de indicadores confiables que ilustren si esto último se está llevando a cabo. El presente capítulo se inserta en esta línea de investigación y pretende determinar si el grado de institucionalización de los DH en América Latina se traduce en su mayor disfrute en los países latinoamericanos. Se trata de un análisis de naturaleza exploratoria e inductiva, en el que se busca encontrar evidencia tentativa sobre el alcance de la institucionalización.

Institucionalización de los derechos humanos

La literatura sobre la relación entre institucionalización de los derechos humanos y el grado de su protección efectiva oscila entre el escepticismo fundamentado en las dudas sobre los instrumentos utilizados, las motivaciones de los promotores de la institucionalización y la experiencia

en casos concretos, por un lado, y la visión más positiva de los hallazgos reportados en algunas investigaciones.

Un número considerable de autores ha utilizado el término *socialización de las normas internacionales de derechos humanos* para explicar las prácticas de institucionalización de éstos en los países (Risse, 1999; Risse, Ropp y Sikking, 1999; Goodman y Jinks, 2004; Simmons, 2009). Esa noción se utiliza para definir el proceso por el cual el lenguaje de DH se vuelve una norma basada en un sentido colectivo de deseabilidad social.

Dentro de esta misma línea, autores como Goodman y Jinks (2004) sostienen que detrás de la adopción de normas de protección de estos derechos se encuentra un proceso de *coerción, persuasión y aculturación* proveniente de la influencia entre los propios Estados. Asimismo, otros como Hafner-Burton y Tsutsui (2005) han utilizado la idea de *paradoja de promesas vacías* al referirse a este tipo de adopciones.

Las principales críticas a la institucionalización global refieren a la creación de un contexto internacional de los DH en el que los gobiernos suelen ratificar los tratados sobre el tema, motivados por una imitación de conductas deseables que muchas veces se traducen en una debilitación en la protección de esos derechos. De hecho, Simmons (2009) ha clasificado las motivaciones de los países para adherirse a estos tratados como *cínicas y sinceras*, aunque reconoce que el impacto de éstos depende ampliamente del contexto de cada nación.

Los autores que promueven estas críticas afirman que la institucionalización de los DH obedece a un proceso de socialización motivada por cierto grado de compromiso con los tratados internacionales. Aunque se podría afirmar que el acto mismo de la ratificación y la adhesión a estos tratados debería convertirse en una mejora gradual en las prácticas internas de los países, pero esta línea de investigación afirma que sucede exactamente lo contrario (Hathaway, 2002; Kennedy, 2002; Hafner-Burton y Tsutsui, 2005, 2007; Neumayer, 2005). Si bien cabe decir que dichos trabajos consisten sobre todo en estudios de caso y análisis descriptivos, lo que hace inapropiada cualquier generalización de las conclusiones sobre asociación entre institucionalización y desempeño que se pueden derivar de ellos.

Otro grupo de autores (Cross, 1999; Keith, 2002) examina los efectos de las instituciones legales en la protección de derechos y afirma que

la protección constitucional afecta la forma en la que tales derechos se protegen. Estos trabajos postulan una relación positiva entre la institucionalización y la protección de derechos, aunque la investigación se limita al caso de los civiles y políticos.

Finalmente, otro grupo de investigaciones atribuye efectos directos en la mejora de las prácticas en derechos humanos al grado de consolidación democrática y a las capacidades de organización de la sociedad civil (Kekk y Sikkink, 1998; Stammers, 1999; Davenport y Armstrong, 2004; Tsutsui y Wotipka, 2004; Neumayer, 2005; Greenhill, 2010).

Simmons (2009) discute con los autores que señalan que la firma y ratificación de los tratados internacionales no generan mejores resultados en el ejercicio de derechos. En este sentido, sostiene que los tratados sí impactan positivamente en el desempeño de los gobiernos, aunque argumenta que se requiere estudiar los sistemas políticos nacionales para evaluar ese aspecto.

La misma Simmons presenta evidencia de muchos casos en los que la firma y ratificación de los tratados internacionales han representado un beneficio para los países y reconoce que aquellos son instrumentos poderosos para el respeto de los derechos, aunque no la panacea. Entonces, en ciertas condiciones, los compromisos adoptados con la firma y ratificación de los tratados internacionales, más allá de las motivaciones que estén detrás, tienen consecuencias positivas porque permiten la rendición de cuentas al interior y al exterior de cada país y moldean el comportamiento de los actores políticos.

En suma, Simmons (2009) destaca la importancia de estudiar los sistemas legales y políticos de cada país, ya que los tratados benefician sólo en ciertas circunstancias y pueden ser obstaculizados por las instituciones nacionales. Lo que quiere decir que los tratados internacionales impactan menos ante instituciones nacionales débiles, incentivos mínimos para la movilización de los actores, cortes nacionales dependientes, y Estados con poca capacidad para abordar el tema de los derechos.

Por tanto, dichos instrumentos, más que verse como aislados o ajenos a los sistemas nacionales, interactúan e influyen la política doméstica. Así, su impacto en la protección de los derechos dependerá del contexto institucional de cada país.

Aunque el esfuerzo de analizar el impacto de la institucionalización en la protección de derechos es claro, no existe evidencia concluyente al

respecto y en Latinoamérica esa investigación es incipiente. En este sentido, un estudio sistemático sobre las consecuencias de la institucionalización sobre el disfrute de los DH representaría una contribución empírica a un debate en curso.

Una de las direcciones a la que tal contribución tendría que apuntar es el establecimiento del grado en que la institucionalización se asocia con esos derechos de diversas categorías, para incluir no sólo a los civiles sino también a los económicos y sociales. Sin embargo, dicha agenda enfrenta problemas de conceptualización y medición que serán abordados en la sección que sigue.

Medición del disfrute de los derechos humanos

En lo relativo al disfrute, existe una serie de discusiones acerca de la medición de los DH. Actualmente se cuenta con una gran variedad de medidas e indicadores y el estándar de su protección está formalmente establecido dentro del derecho internacional de los derechos humanos. Sin embargo, a pesar del crecimiento y proliferación de instrumentos legales para la protección de tales derechos, una continua disparidad entre las proclamaciones oficiales y la implementación de esa protección ha permitido que se desarrolle una agenda de investigación empírica comparada (Landman, 2004).

Esta dificultad en la medición y en la construcción de indicadores ha sido abordada por Landman en varios artículos (2002, 2004, 2005), en los cuales afirma que, a pesar de estos problemas, estos derechos se medirían, en principio, ya que existen documentos legales nacionales e internacionales en los que están contenidos. A esto se añade que, en la práctica, se pueden construir indicadores del disfrute de estos derechos en los individuos y grupos de un Estado, y como resultados objetivos de la política del gobierno (Landman, 2004).

Medir las prácticas en DH permite entender los determinantes y consecuencias del respeto del gobierno por ellos. Y, por lo tanto, comprender con más amplitud el proceso democrático. No obstante, en la medición de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) no se da el consenso que se observa para medir los civiles y los políticos.

Diversos autores han destacado las principales dificultades en torno a la medición de los DH, las cuáles se pueden dividir en prácticas y éticas (Redfern, 2001) o éticas, metodológicas y políticas (Landman, 2004, 2005).

Estos problemas refieren sobre todo a la construcción de indicadores, a la disponibilidad de la información, a la falta de generalizaciones empíricas y de una teoría general de dicha protección, a la dificultad de establecer una universalidad de los derechos en contextos que operan de manera distinta y a la distancia que hay entre conceptos e indicadores (Barsh, 1993; Raworth, 2001; Redfern, 1995; Landman, 2005, 2004; Rosga y Satterthwaite, 2008).

Asimismo, se destacan los problemas éticos en la utilización de estadística para ilustrar violaciones a los DH, así como las dificultades para determinar el peso relativo de un tipo de violación sobre otro (Landman, 2005).

Por tal motivo, se ha avanzado considerablemente en la construcción de indicadores para medir los derechos civiles, políticos y de integridad física, mas no para los económicos, sociales y culturales, por lo que el uso de proxys para medir estos últimos implica una dificultad.

Los problemas ya señalados se originan en un aspecto fundamental: no se cuenta con una teoría de los DH y los esfuerzos por conceptualizarlos y medirlos son recientes, por lo tanto, aún se carece de evidencia concluyente. En cambio, la mayor parte de su marco conceptual proviene de documentos normativos y es común encontrar una constante falta de definición y consenso.

Por otra parte, la mayor parte de la investigación empírica sobre los DH se ha enfocado en el respeto del gobierno por los derechos de integridad física que remiten al derecho que los individuos tienen en el derecho internacional a ser libres de daño físico arbitrario y coerción por parte del Estado (Poe y Tate, 1994; Poe, Tate y Keith, 1999; Cingranelli y Richards, 1999, 2010; Walsh y Piazza, 2010).

Las violaciones a los DH en esta categoría incluyen ejecuciones extrajudiciales, tortura, desapariciones y prisión política; en tanto que los índices que normalmente se usan para medir el derecho a la integridad física son la Escala del Terror Político (PTS, por sus siglas en inglés) y el índice de Cingranelli y Richards (CIRI). Aun así, falta desarrollar medidas de este tipo para otros derechos, como los sociales y los económicos. Ésta es,

sin duda, una razón importante por la que la mayor parte de la evidencia empírica acerca del disfrute de derechos se centra en los civiles y políticos. Si bien este trabajo no busca diseñar una propuesta de definición/medición para el disfrute de los derechos económicos y sociales, sí se realiza un esfuerzo por medirlos a partir de sus manifestaciones observadas en distintas poblaciones, de tal modo que sea posible avanzar en la determinación de su asociación con la institucionalización de los derechos.

La relación entre institucionalización y disfrute de los derechos humanos

Para calcular el grado de asociación entre institucionalización y disfrute de los DH, se analiza información proveniente de una base de datos panel de diecisiete países de América Latina para el periodo comprendido entre 1990 y 2011. En lo sucesivo, se exponen las características del modelo y sus resultados.

VARIABLES

Para la operacionalización de la variable a explicar (el disfrute de los DH), hemos desarrollado una estrategia de análisis que sigue la línea de Fukuda-Parr *et al.* (2009), quienes consideran que el desempeño de un país en términos del disfrute de los DESC se define por el nivel en que la población disfruta de ciertos resultados. Así, en la construcción de las variables dependientes utilizamos indicadores de resultados para cada uno de los derechos contemplados en este trabajo (derecho a la salud, a la alimentación, derechos laborales y de integridad física).

Para medir el disfrute de los derechos a la alimentación y a la salud, se utiliza el índice resultante de aplicar el análisis de componentes principales a los indicadores correspondientes. En el caso de los derechos laborales, se utilizan tres indicadores: el porcentaje de la población que vive con menos de dos dólares, un indicador de empleo vulnerable y la tasa de desempleo. Estos tres indicadores no revelaron tener un nivel de asociación suficiente como para pertenecer a una misma dimensión

subyacente;¹ por tal motivo, se analizaron por separado en tres distintos modelos. Por último, dado el mayor consenso que existe en la literatura sobre la definición y medición del concepto de integridad física, se utiliza el indicador CIRI (Cingranelli y Richards, 2010).

De esta manera, se considera que el disfrute de los DH se observa a partir de una serie de resultados. A continuación, corresponde precisar qué se entiende por *institucionalización* de esos derechos, para lo cual nos apoyamos, en gran medida, en una definición aportada por Francisco Valdés.² Según esta conceptualización, se tiene, por un lado, el disfrute de los DH y, por la otra, una serie de reglas (*instituciones*) dispuestas para promover y proteger esos derechos. La institucionalización consiste en el nivel de relación entre las reglas y el disfrute. Los siguientes modelos empíricos buscan determinar este nivel de relación.

La información sobre las reglas o instituciones existentes relativas a los citados derechos proviene primordialmente de la codificación de los textos constitucionales y remite a la extensión del marco jurídico y la creación o fortalecimiento de instituciones gubernamentales que promuevan la vigencia de los derechos humanos.

El cuadro 1 enumera los indicadores que se utilizan para medir el disfrute de cada uno de los derechos aquí contemplados. El cuadro 2 enuncia las variables relativas a las reglas e instituciones.

Cuadro 1. Indicadores de disfrute de derechos

<i>Disfrute</i>	<i>Indicador</i>
Derecho a la salud	<p><i>Índice compuesto por los siguientes indicadores:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Gasto en salud, per cápita (Banco Mundial). 2. Esperanza de vida al nacer (Observatorio Mundial de la Salud, Organización Mundial de la Salud). 3. Mortalidad infantil en menores de cinco años por cada mil habitantes (Organización de las Naciones Unidas). 4. Mortalidad por tuberculosis por cada cien mil habitantes (Organización de las Naciones Unidas). 5. Porcentaje de la población con acceso a agua potable (Observatorio Mundial de la Salud, Organización Mundial de la Salud). 6. Saneamiento. Porcentaje de personas que poseen sistema de saneamiento mejorado (Organización de las Naciones Unidas).

¹ El alpha de Cronbach es .075.

² Comunicación personal con los autores.

7. Institucionalización y disfrute de derechos humanos en América Latina

**Cuadro 1. Indicadores de disfrute de derechos
(continuación)**

<i>Disfrute</i>	<i>Indicador</i>
Derecho a la alimentación	<p><i>Índice compuesto por los siguientes indicadores:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Suministro de energía nacional media, expresada en calorías por persona y por día (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura). 2. Suministro de consumo de grasa nacional media, expresada en gramos por persona y por día (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura). 3. Suministro de consumo de proteína nacional media, expresada en gramos por persona y por día (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura). 4. Área destinada al cultivo agrícola (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura).
Derecho a la integridad física	Índice de integridad física (Cingranelli-Richards, CIRI, Human Rights Data Project).
Derechos laborales	<ol style="list-style-type: none"> 1. Población que vive con menos de dos dólares al día (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2. Empleo vulnerable (Banco Mundial). 3. Estimación de la tasa de desempleo anual (Comisión Económica para América Latina y el Caribe).

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 2. Variables de normas e instituciones en materia de derechos humanos

<i>Institucionalización</i>	<i>Indicador</i>
Legislación en materia de derechos humanos	Número de actos legislativos vigente en materia de DH cada año.
Derechos ampliados	<p>Derechos constitucionalizados ampliados: 0=no, 1=sí.</p> <p>Se observa si el texto constitucional establece derechos constitucionalizados clasificados de acuerdo con el criterio siguiente: básicos si establece derechos civiles, políticos, sociales y económicos; y ampliados si establece, además de los anteriores, derechos de las mujeres, de los pueblos indígenas, o medioambientales. Se considerarán ampliados si por lo menos uno de los derechos anteriores aparecen en el texto constitucional.</p>
Procedimientos constitucionales reforzados	<p>Procedimientos reforzados para modificar la Constitución: 1=sí, 0=no.</p> <p>Se observa si el texto constitucional tiene alguna cláusula específica dedicada a la reforma de cualquiera de sus partes que imponga restricciones a las mayorías.</p>
Procedimientos constitucionales reforzados (derechos fundamentales)	<p>Procedimientos constitucionales reforzados para modificar derechos fundamentales 1=sí, 0=no.</p> <p>Se observa si el texto constitucional tiene alguna cláusula específica dedicada a la reforma de derechos fundamentales que imponga restricciones a las mayorías.</p>
Jurisdicción de las cortes internacionales	Aceptación de la jurisdicción de las cortes internacionales: 0=no, 1=sí.

Cuadro 2. Variables de normas e instituciones en materia de derechos humanos (continuación)

<i>Institucionalización</i>	<i>Indicador</i>
Independencia del Poder Judicial	Poder Judicial no independiente = 0 Poder Judicial parcialmente independiente = 1 Poder Judicial generalmente independiente = 2
Estatus del derecho internacional de derechos humanos	La Constitución no hace referencia=0 Menor que la Constitución = 1 Igual o mayor que la Constitución =2

Fuente: Elaboración propia.

Los cuadros 3 y 4 presentan los resultados del análisis de componentes principales para construir los índices de los derechos a la salud y a la alimentación, respectivamente.

Cuadro 3. Índice de derecho a la salud. Análisis de componentes principales

<i>Variable</i>	<i>Carga factorial</i>
Gasto en salud per cápita	0.37
Esperanza de vida al nacer	0.42
Mortalidad infantil, menores de cinco años, por cada mil habitantes	-0.44
Mortalidad por tuberculosis por cada cien mil habitantes	-0.38
Porcentaje de la población con acceso a agua potable	0.40
Porcentaje de personas que poseen sistema de saneamiento mejorado	0.43
<i>Porcentaje de la varianza explicada (componente 1): 74%</i>	
Autovalor del componente 1: 4.43	
Autovalor del componente 2: 0.65	

Fuente: Estimado a partir de información de las fuentes reportadas en el cuadro 1.

Cuadro 4. Índice de derecho a la alimentación. Análisis de componentes principales

<i>Variable</i>	<i>Carga factorial</i>
Suministro de energía nacional media	0.54
Suministro de consumo de grasa nacional media	0.52
Suministro de consumo de proteína nacional media	0.53
Área destinada al cultivo agrícola por cada mil habitantes	0.39
<i>Porcentaje de la varianza explicada (componente 1): 77%</i>	
Autovalor del componente 1: 3.06	
Autovalor del componente 2: 0.63	

Fuente: Estimación a partir de información de las fuentes reportadas en el cuadro 1.

Método

Para observar la relación entre instituciones y disfrute de los derechos, se estimaron seis modelos de regresión jerárquica o multinivel, uno por cada una de las variables de disfrute: el índice de derecho a la integridad física; los índices estandarizados de salud y alimentación³, así como los tres indicadores de derechos laborales. La unidad de observación es país-año; la unidad de agregación es el país.

Junto con los indicadores de reglas e instituciones relativas a los DH, los modelos incluyen entre sus variables independientes el logaritmo natural del PIB per cápita, del que se espera que tenga una asociación positiva con los derechos de carácter social, y el índice de derechos políticos de Freedom House, en el que valores más altos indican que el régimen es crecientemente autoritario, por lo que se espera una relación negativa con el disfrute de los derechos.

Para ciertas variables de interés, como el número de leyes sobre DH o el grado de democracia, quizás existiesen características o atributos de los países que influyen en estas variables y en la variable dependiente. Por ejemplo, es posible que legados culturales legalistas se reflejen en la existencia de mayor legislación y un mayor disfrute de los DH. Lo mismo podría pasar como reacción al haber pasado por una experiencia de dictadura militar (antes de los años de medición). Si no se controla por estos factores, no se puede descartar que la asociación observada entre legislación y disfrute de derechos esté sobreestimada, o incluso que sea del todo espuria.

En datos tipo panel, la solución preferida para enfrentar este problema es la regresión con efectos fijos, que controla por todos los atributos de los países que sean invariantes (es decir, que no cambian en el tiempo). Sin embargo, buena parte de las variables de instituciones (en cada uno de los países) adquiere el mismo valor durante todo el periodo observado o presenta escasa variación, lo cual impide recurrir a esta modelación. Para situaciones así, lo apropiado es analizar los datos con un modelo de efectos aleatorios, pero añadiendo como variables de control la media por país de variables incluidas en el modelo. De esta manera, se consigue el

³ Al interpretar los resultados correspondientes a estos índices, se debe tomar en cuenta que ambos tienen media de cero y la desviación estándar de uno.

control por aspectos contextuales que se espera obtener con un modelo de efectos fijos (Bell y Jones, 2014). En este caso, se utiliza la media del logaritmo natural del PIB per cápita, la media del indicador de Freedom House y el número promedio de leyes en materia de derechos humanos.⁴

Resultados

Los resultados del análisis empírico se exponen en los cuadros 5 y 6, y los resultados muestran que las variables más consistentes en su impacto en toda la gama de derechos contemplados son el número de leyes en materia de DH y el índice de derechos políticos. Cuando el número de leyes aumenta en una desviación estándar (4.8 leyes), el indicador de integridad física aumenta en 0.3 desviaciones estándar; el indicador de disfrute del derecho a la salud aumenta en 0.55 desviaciones estándar, el indicador de disfrute del derecho a la alimentación hace lo propio en 0.4 desviaciones estándar y la proporción de la población en pobreza extrema disminuye en 0.23 desviaciones estándar.

Este patrón no se reproduce en el caso de los otros dos indicadores de disfrute de derechos laborales. La cantidad de legislación no tiene una asociación significativa con el empleo vulnerable, y presenta una asociación positiva y alta con la tasa de desempleo. Sin embargo, modelaciones no reportadas⁵ en las que se permite que el coeficiente de legislación en DH varíe entre países, sugieren una asociación más compleja. La asociación entre activismo legislativo y desempleo no es la misma para todos los países, sino que va de -0.86 a 2.45 (en un intervalo de confianza de 95%). Lo mismo cabe decir sobre la relación entre activismo legislativo y empleo vulnerable: el coeficiente es distinto para cada país, y está en un rango de entre -7.9 y 13.6 .

Así, tenemos que la relación entre activismo legislativo y disfrute de derechos es predominantemente positiva. En el caso, de ciertos derechos laborales, la asociación sería positiva o negativa, dependiendo de las particularidades de cada país.

⁴ Para una expresión formal de la especificación del modelo, véase el anexo 1.

⁵ Los resultados están disponibles previa solicitud a los autores.

**Cuadro 5. Derechos a la integridad física, a la salud y a la alimentación.
Efectos aleatorios**

	(I) Integridad física	(II) Salud	(III) Alimentación
<i>Legislación en materia de derechos humanos</i>	0.123*** [0.041]	0.242*** [0.035]	0.144*** [0.015]
<i>Derechos constitucionalizados ampliados</i>	-0.082 [0.259]	0.600*** [0.198]	-0.015 [0.099]
<i>Procedimientos reforzados para modificar la Constitución</i>	1.418 [0.936]	1.255 [1.323]	1.220 [1.596]
<i>Procedimientos reforzados para modificar derechos fundamentales</i>	0.648 [0.419]	0.158 [0.531]	0.125 [0.347]
<i>Aceptación de la jurisdicción de cortes internacionales</i>	0.269 [0.287]	0.321 [0.221]	0.328** * [0.104]
<i>Independencia: parcialmente independiente</i>	0.283* [0.158]	-0.649*** [0.080]	-0.184*** [0.059]
<i>Independencia: generalmente independiente</i>	0.719*** [0.264]	-0.793*** [0.159]	-0.112 [0.097]
<i>Estatus del DIDH: menor que la Constitución</i>	1.259*** [0.479]	-0.954* [0.559]	-0.369 [0.283]
<i>Estatus del DIDH: igual o mayor que la Constitución</i>	0.704** [0.348]	0.087 [0.212]	-0.036 [0.143]
<i>Logaritmo natural PIB</i>	0.041 [0.195]	1.889*** [0.164]	0.468*** [0.071]
<i>Derechos políticos: Freedom House</i>	-0.401*** [0.088]	-0.160*** [0.052]	0.035 [0.032]
<i>Logaritmo natural PIB (media para cada país)</i>	-0.932*** [0.288]	0.001 [0.329]	0.617 [0.376]
<i>Derechos políticos: Freedom House (media para cada país)</i>	-1.415*** [0.330]	-0.406 [0.466]	-0.326 [0.481]
<i>Legislación en DH (media para cada país)</i>	-0.229*** [0.063]	-0.178** [0.080]	-0.084 [0.085]
<i>Constante</i>	11.171*** [1.985]	-9.736*** [2.851]	-6.155* [3.289]
<i>R2 global</i>	0.602	0.738	0.439
<i>N</i>	356	263	340
<i>Grupos</i>		17	
<i>Errores estándar en corchetes</i>			

*** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$

Fuente: Estimación a partir de información de las fuentes reportadas en los cuadros 1 y 2.

Cuadro 6. Derechos laborales. Efectos aleatorios

	(I) Población que vive con menos de dos dólares	(II) Empleo vulnerable	(III) Desempleo
<i>Legislación en materia de derechos humanos</i>	-0.561** [0.279]	0.130 [0.222]	0.578*** [0.081]
<i>Derechos constitucionalizados ampliados</i>	5.457*** [1.424]	-0.367 [1.200]	1.652*** [0.526]
<i>Procedimientos reforzados para modificar la Constitución</i>	-4.054 [7.101]	-6.316 [3.877]	-4.481 [3.409]
<i>Procedimientos reforzados para modificar derechos fundamentales</i>	-10.765*** [3.000]	2.270 [1.773]	-3.018** [1.272]
<i>Aceptación de la jurisdicción de cortes internacionales</i>	1.468 [1.871]	2.572* [1.504]	1.082* [0.559]
<i>Independencia: parcialmente independiente</i>	4.211*** [0.944]	1.044 [0.808]	1.292*** [0.315]
<i>Independencia: generalmente independiente</i>	8.289*** [1.686]	1.014 [1.412]	1.983*** [0.539]
<i>Estatus del DIDH: menor que la Constitución</i>	1.371 [3.574]	1.039 [2.149]	-0.550 [1.241]
<i>Estatus del DIDH: igual o mayor que la Constitución</i>	4.032* [2.257]	2.174 [1.656]	0.780 [0.742]
<i>Logaritmo natural PIB</i>	-8.601*** [1.514]	4.306*** [1.014]	-2.697*** [0.376]
<i>Derechos políticos: Freedom House</i>	1.682*** [0.532]	1.155*** [0.435]	0.754*** [0.172]
<i>Logaritmo natural PIB (media para cada país)</i>	3.900* [2.180]	-11.017*** [1.336]	3.431*** [0.865]
<i>Derechos políticos: Freedom House (media para cada país)</i>	8.540*** [2.538]	3.987*** [1.469]	-0.127 [1.129]
<i>Legislación en DH (media para cada país)</i>	0.372 [0.485]	-0.888*** [0.298]	-0.503*** [0.194]
<i>Constante</i>	15.149 [15.181]	61.322*** [8.271]	4.765 [7.167]
<i>R2 global</i>	0.989	0.716	0.212
<i>N</i>	223	289	339
<i>Grupos</i>		17	
<i>Errores estándar en corchetes</i>			
*** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$			

Fuente: Estimación a partir de información de las fuentes reportadas en los cuadros 1 y 2.

En lo que respecta al régimen político, el nivel de democratización revela una asociación importante con el disfrute de los DH. A medida que los regímenes políticos son más autoritarios, se reduce el disfrute de los derechos civiles (como cabría esperar), pero también es menor el disfrute del derecho a la salud, a la vez que aumentan la población en pobreza extrema, el empleo vulnerable y el nivel de desempleo.

El modelo incluye un indicador de difusión de normas, con variables *dummy* que indican si el país en cuestión, en un año determinado, otorga al DIDH un estatus menor a la Constitución o igual o mayor a ésta, en comparación con una situación en la que el texto constitucional no hace referencia alguna al derecho internacional. Los resultados muestran una eficacia relativa de este instrumento. Cuando el estatus del derecho internacional es igual o mayor que la Constitución, el indicador de integridad física adquiere un mayor valor que cuando la Carta Magna no alude al derecho internacional.

Ahora bien, cuando se asigna al derecho internacional un menor estatus, también se registra un mayor valor para el indicador de integridad física que cuando no existe mención. Esto nos lleva a concluir que, lo importante para estos efectos, es el reconocimiento en sí del DIDH por parte de la Constitución, más allá de si se le otorga o no un mayor o menor estatus que al texto constitucional.⁶ Este instrumento no presenta asociaciones significativas con ningún otro indicador de disfrute de derechos.

Finalmente, la independencia del Poder Judicial representa, tal como se esperaría, una eficaz protección de los derechos de integridad física. Y, sugieren los resultados, una mayor independencia se asocia con una mayor protección.⁷ Empero, resulta llamativo que la independencia del Poder Judicial se relaciona negativamente con el disfrute del derecho a la salud y positivamente con la pobreza y el desempleo.

Para el resto de los indicadores, las asociaciones no muestran un patrón constante entre los seis indicadores considerados, por lo que concluimos

⁶ De hecho, el coeficiente correspondiente a menor estatus tiene una mayor magnitud que el correspondiente a igual o mayor estatus. Sin embargo, una vez que se toma en cuenta la variabilidad de los coeficientes reflejada en el error estándar, la diferencia entre ambos coeficientes no es significativa.

⁷ Como se observará, el coeficiente correspondiente a “generalmente independiente” es 2.5 veces superior al de “parcialmente independiente”. Esta diferencia es significativa al 10%.

que las normas correspondientes no parecen poseer un grado de institucionalización considerable.

Discusión

En un sentido relevante, las normas sobre DH en América Latina muestran una considerable institucionalización, en la medida en que la legislación en la materia se asocia con mayores niveles de disfrute. Esto no sólo atañe al núcleo básico de los DH representado por los de la integridad física, sino que ello también se refleja en el disfrute de ciertos tipos de derechos sociales. En el caso de algunos de los laborales, la institucionalización varía: en ciertos países de la región, las normas se asocian a mayores niveles de disfrute; mientras que, en otros, tal asociación es negativa. Esto sugiere que la institucionalización de los derechos laborales sería, a su vez, una función de la presencia o no de otras reglas en cada país, o tal vez de las distintas circunstancias políticas de éste. Determinar los factores nacionales que interactúan con las reglas para generar distintos niveles de institucionalización es una línea prometedora de futuras investigaciones.

La relación de los derechos políticos con el disfrute de los derechos es también interesante por diversos motivos. La relación encontrada entre derechos políticos e integridad física es lo que cabe esperar de dos fenómenos mutuamente reforzados: la capacidad de elegir a gobernantes en forma competitiva no es sostenible sin el respeto a las libertades individuales básicas; a la vez que éstas resultan limitadas si no incluyen la capacidad de influir en las decisiones del gobierno a través de elecciones libres (Bobbio, 1996). Ahora bien, los resultados referidos a los derechos sociales podrían ser indicativos de la relación entre igualdad política formal y resultados sustantivos. Contra lo que sostienen visiones schumpeterianas de la política democrática, en los procesos de la democracia formal se examinan problemas distributivos, a la vez que se reconocen derechos de participación a los grupos menos favorecidos, derechos que no tienen bajo regímenes autoritarios. En este sentido, la democracia formal tendría que generar un mayor nivel de disfrute de los derechos sociales. Nuestros hallazgos son consistentes con investigaciones que reportan que la democracia, en comparación con regímenes autoritarios, se asocia

con una distribución más equitativa de la riqueza nacional (Przeworski *et al.*, 2000) y con mayores salarios (Rodrik, 1999).

La difusión presenta también una relativa institucionalización, pero limitada a los derechos de integridad física. Por su parte, la independencia del Poder Judicial también se asocia con la protección de la integridad física. Esta institucionalización puede ser vista como un éxito de quienes concibieron a las cortes independientes como un medio para proteger al individuo contra interferencias indebidas por parte del Estado. Sin embargo, nuestros resultados justificarían afirmar que esto se consigue con algún costo en materia de derechos sociales.

En la medida en que el disfrute de tales derechos sociales exige una acción por parte del Estado que involucre la redistribución de la riqueza, es difícil para una corte independiente sostener estas acciones, ya no se diga hacerlas *justiciables*, especialmente en la medida en que los derechos de propiedad sean comprendidos como parte de los derechos individuales que debe proteger (Gargarella, 2006).

Conclusión

El objetivo de este capítulo fue determinar el grado de institucionalización de los DH, entendida como el nivel de asociación entre reglas e instituciones, por un lado, y el disfrute de los DH, por el otro. Conforme a los resultados obtenidos, existe un buen número de variables institucionales, políticas y económicas que repercuten en el disfrute de los derechos, sin embargo, la variable de institucionalización más eficaz es el activismo legislativo, es decir, el número de actos en ese sentido en materia de DH presentados en cada país. El efecto de esta variable es consistente tanto para la protección del derecho a la integridad física, como para buena parte de los derechos sociales analizados en este capítulo.

Otras variables se comportan de acuerdo a lo esperado para el caso del disfrute del derecho a la integridad física. No obstante, no está claro qué tipo de mecanismos de institucionalización promueven consistentemente los derechos de naturaleza social, como no sean las instituciones democráticas. Una institución fuertemente relacionada con la protección de los derechos de los individuos, como el Poder Judicial independiente,

parece cumplir este papel, al mismo tiempo que se asocia con el mantenimiento del statu quo económico y social.

Los temas derivados de este trabajo deberán retomarse en investigaciones futuras que incluyan: 1) los resultados relativos al activismo legislativo que pueden ser considerados como *robustos* ante el efecto de atributos invariantes de los países variables, pero aún es necesario descartar que no sean, al menos en parte, resultantes del efecto de variables no observadas que cambian en el tiempo; 2) se debe explorar la heterogeneidad de la institucionalización, en particular los derechos laborales, pues ¿qué condiciones hacen que en algunos países las normas se transformen en disfrute, mientras que en otros ocurre lo contrario?; 3) algunas variables, como la jurisdicción de las cortes internacionales, parecen no tener una asociación *directa* con el disfrute de los derechos. Sin embargo, es necesario explorar la posibilidad de que operen indirectamente, a través de otras variables.

Referencias

- Backman, Gunilla *et al.* (2008). "Health Systems and the Right to Health: An Assessment of 194 Countries", *The Lancet*, vol. 372, núm. 9655, diciembre, pp. 2047-2085.
- Barsh, Russel (1993). "Measuring Human Rights: Problems of Methodology and Purpose", *Human Rights Quarterly*, vol. 15, núm. 1, febrero, pp. 87-121.
- Bell, Andrew y Kelvyn Jones (2014). "Explaining Fixed Effects: Random Effects Modeling of Time-Series Cross-Sectional and Panel Data", *Political Science Research and Methods, First View*, pp. 1-21.
- Bobbio, Norberto (1996). *Liberalismo y democracia*, México, FCE.
- CEPALSTAT. Bases de datos y publicaciones estadísticas. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, [Base de datos], Disponible en: http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/Portada.asp
- Cingranelli, David y David Richards (1999). "Measuring the Level, Pattern, and Sequence of Government Respect for Physical Integrity Rights", *International Studies Quarterly*, vol. 43, núm. 2, junio, pp. 407-417.
- Cingranelli, David y David Richards (2010). "The Cingranelli and Richards (CIRI) Human Rights Data Project", *Human Rights Quarterly*, vol. 32, núm. 2, mayo, pp. 401-424.

- Cingranelli-Richards (CIRI) Human Rights Data Project, [Base de datos], disponible en <http://www.humanrightsdata.com/>
- Cross, Frank (1999). "The Relevance of Law in Human Rights Protection", *International Review of Law and Economics*, vol. 19, núm. 1, marzo, pp. 87-98.
- Davenport, Christian y David Armstrong (2004). "Democracy and the Violation of Human Rights: A Statistical Analysis from 1976 to 1996", *American Journal of Political Science*, vol. 48, núm. 3, julio, pp. 538-554.
- FAOSTAT. Base de datos de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, [Base de datos], disponible en: <http://faostat3.fao.org/home/E>
- Fukuda-Parr, Sakiko, Terra Lawson-Remer y Susan Randolph (2009). "An Index of Economic and Social Rights Fulfillment: Concept and Methodology", *Journal of Human Rights*, vol. 8, núm. 3, junio, pp. 195-221.
- Gargarella, Roberto (2006). "¿Democracia deliberativa y judicialización de los derechos sociales?", *Perfiles Latinoamericanos*, núm. 28, julio-diciembre, pp. 9-32.
- Goodman, Ryan y Derek Jinks (2004). "How to Influence States: Socialization and International Human Rights Law", *Duke Law Journal*, vol. 54, marzo, pp. 621-703.
- Greenhill, Brian (2010). "The Company You Keep: International Socialization and the Diffusion of Human Rights Norms", *International Studies Quarterly*, vol. 54, núm. 1, marzo, pp. 127-145.
- Hafner-Burton, Emily y Kiyoteru Tsutsui (2005). "Human Rights in a Globalizing World: The Paradox of Empty Promises", *American Journal of Sociology*, vol. 110, núm. 5, marzo, pp. 1373-1411.
- Hafner-Burton, Emily y Kiyoteru, Tsutsui (2007). "Justice Lost! The Failure of International Human Rights Law to Matter Where Needed Most", *Journal of Peace Research*, vol. 44, núm. 4, julio, pp. 407-425.
- Hathaway, Oona (2002). "Do Human Rights Treaties Make a Difference?", *The Yale Law Journal*, vol. 111, núm. 8, junio, pp. 1935-2042.
- Keck, Margaret y Kathryn Sikkink (1998). *Activists beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*, Nueva York, Cornell University Press.
- Keith, Linda (2002). "Judicial Independence and Human Rights Protection", *Judicature*, vol. 85, núm. 4, enero-febrero, pp. 195-200.
- Kennedy, David (2002). "International Human Rights Movement: Part of the Problem?", en *Examining Critical Perspectives on Human Rights*, Nueva York, Cambridge University Press, pp. 19-34.

- Kumar, Raj (2003). "National Human Rights Institutions: Good Governance Perspectives on Institutionalization of Human Rights", *American University International Law Review*, vol. 19, núm. 2, 259-298.
- Landman, T. (2004). "Measuring Human Rights: Principle, Practice and Policy", *Human Rights Quarterly*, vol. 26, núm. 4, pp., 906-931.
- Landman, Todd (2002). "Comparative Politics and Human Rights", *Human Rights Quarterly*, vol. 24, núm. 4, noviembre, pp. 890-923.
- Landman, Todd (2005). "The Political Science of Human Rights", *British Journal of Political Science*, vol. 35, núm. 3, julio, pp. 549-572.
- Levy, Daniel y Natan Sznaider (2004). "The Institutionalization of Cosmopolitan Morality: The Holocaust and Human Rights", *Journal of Human Rights*, vol. 3, núm. 2, junio, pp. 143-157.
- Moravcsik, Andrew (2000). "The Origins of Human Rights Regimes: Democratic Delegation in Postwar Europe", *International Organization*, vol. 54, núm. 2, pp. 217-252.
- Neumayer, Eric (2005). "Do International Human Rights Treaties Improve Respect for Human Rights?", *Journal of Conflict Resolution*, vol. 49, núm. 6, pp. 925-953.
- Observatorio Mundial de la Salud. Organización Mundial de la Salud, [Base de datos], disponible en <http://www.who.int/gho/database/es/>
- Poe, Steven y Neal Tate (1994). "Repression of Human Rights to Personal Integrity in the 1980s: A Global Analysis", *American Political Science Review*, vol. 88, núm. 4, diciembre, pp. 853-872.
- Poe, Steven, Neal Tate y Linda Keith (1999). "Repression of the Human Right to Personal Integrity Revisited: A Global Cross-National Study Covering the Years 1976-1993", *International Studies Quarterly*, vol. 43, núm. 2, junio, pp. 291-313.
- Przeworski, Adam et al. (2000). *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Raworth, Kate (2001). "Measuring Human Rights", *Ethics and International Affairs*, vol. 15, núm. 1, marzo, pp. 111-131.
- Redfern, Paul (1995). "Measuring Human Rights", en *Global Governance: Ethics and Economics of the World Order*, Nueva York, A&C Black, pp. 94-132.
- Risse, Thomas (1999). "International Norms and Domestic Change: Arguing and Communicative Behavior in the Human Rights Area", *Politics and Society*, vol. 27, núm. 4, diciembre, pp. 529-559.

- Risse, Thomas y Kathryn Sikkink (1999). "The Socialization of International Human Rights Norms into Domestic Practices: Introduction", en *The Power of Human Rights International Norms and Domestic Change*, Nueva York, Cambridge University Press, pp. 1-38.
- Risse, Thomas y Stephen Ropp (1999). "International Human Rights Norms and Domestic Change: Conclusions", en *The Power of Human Rights*, Nueva York, Cambridge University Press, pp. 234-278.
- Risse, Thomas, Stephen Ropp y Kathryn Sikkink (1999). *The Power of Human Rights International Norms and Domestic Change*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Rodrik, Dani (1999). "Democracies Pay Higher Wages", *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 114, núm. 3, pp. 707-738.
- Rosga, Anne y Margaret Satterthwaite (2008). "The Trust in Indicators: Measuring Human Rights", *Berkley Journal of International Law*, vol. 27, núm. 2, pp. 253-279.
- Simmons, Beth (2009). *Mobilizing for Human Rights: International Law in Domestic Politics*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Stammers, Neil (1999). "Social Movements and The Social Construction of Human Rights", *Human Rights Quarterly*, vol. 21, núm. 4, noviembre, pp. 980-1008.
- Tsutsui, Kiyoteru y Christine Wotipka (2004). "Global Civil Society and the International Human Rights Movement: Citizen Participation in Human Rights International Nongovernmental Organizations", *Social Forces*, vol. 83, núm. 2, diciembre, pp. 587-620.
- UNDATA. Organización de las Naciones Unidas. Disponible en <<http://data.un.org/Default.aspx>>.
- Vincent, R. (1986). *Human Rights and International Relations*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Walsh, James y James Piazza (2010). "Why Respecting Physical Integrity Rights Reduces Terrorism", *Comparative Political Studies*, vol. 43, núm. 5, mayo, pp. 551-577.
- World Bank Open Data. Banco Mundial, [Base de datos], disponible en <http://data.worldbank.org/>

Anexo 1. Modelo de efectos aleatorios

Los modelos cuyos resultados se reportan en los cuadros 5 y 6 responden a la siguiente especificación.

Sea Y_{ut} el valor que adquiere una variable de disfrute de DH en el país u en el año t , X_{ut} representa una variable independiente que también varía entre países y, entre un año y otro, y Z_u una variable que varía entre países, pero, para cada país, adquiere el mismo valor en todos los años t . La especificación para el modelo de efectos aleatorios es

$$\begin{aligned} Y_{ut} &= \beta_{0u} + \beta_1 Z_u + \beta_2 X_{ut} + \mathcal{E}_{ut} \\ \beta_{0u} &= \alpha_0 + \eta_u, \end{aligned} \quad (A1)$$

donde β_{0u} representa el intercepto específico de la unidad u , que se forma con un componente fijo o común para todos los países, α_0 , y un componente aleatorio η_u ; \mathcal{E}_{ut} es un término de error para el país u en el año t , y los coeficientes β , α y η son parámetros a estimar por máxima verosimilitud.

El tratamiento del intercepto como variable aleatoria es la propiedad distintiva del modelo de efectos aleatorios o multinivel. Usualmente, se denomina a la variable X como variable de “Nivel 1” y a la variable Z como variable de “Nivel 2”.

En el texto se mencionan pruebas en las que se modela la variación del coeficiente correspondiente a activismo legislativo, que es una variable de Nivel 1. En ese caso, el modelo es

$$\begin{aligned} Y_{ut} &= \beta_{0u} + \beta_1 Z_u + \beta_{2u} X_{ut} + \mathcal{E}_{ut} \\ \beta_{0u} &= \alpha_0 + \eta_u \\ \beta_{2u} &= \alpha_1 + \omega_w, \end{aligned} \quad (A2)$$

donde, en comparación con la ecuación (A1), el coeficiente que captura la asociación entre X y Y ya no es el mismo para todos los países, sino que ahora es diferente para cada uno de éstos y está formado por un componente común α_1 y un componente aleatorio ω_w .

8. Modos de desarrollo y realización de derechos en América Latina

Agostina Costantino, Francisco J. Cantamutto***

La propuesta de este capítulo es indagar la relación entre el comportamiento de la economía de los países considerados con la realización de algunos derechos humanos (DH). De acuerdo al planteamiento general del volumen, la organización y funcionamiento de la economía afectaría de diversas maneras esa realización, por lo que es necesario evaluar el vínculo entre ambos aspectos para comprender el impacto de la institucionalización de los DH. Entendemos por “realización de derechos” el cumplimiento efectivo de los estándares normados para ello.

Naturalmente, múltiples relaciones podrían establecerse entre variables económicas aisladas y la realización de los distintos derechos, lo que nos dejaría con un conjunto amplio de explicaciones dispersas. Las principales relaciones que la literatura propone son revisadas en el primer apartado del capítulo. En lugar de esto, creemos necesario avanzar indagando a partir de una explicación que ordene el comportamiento de la economía en un sentido claro y teóricamente fundado. Por ello recurrimos al concepto de “patrón de reproducción del capital”, que nos permite clasificar a los países en grupos con cierta coherencia en términos del funcionamiento económico. Así, en el segundo apartado del capítulo se discute dicha noción a nivel conceptual, mientras que, en el tercero, se da cuenta de su aplicación a los países latinoamericanos. Una vez reconocido

* Doctora de Investigación en Ciencias Sociales con mención en Ciencias Políticas, Flacso México.

** Candidato a doctor de Investigación en Ciencias Sociales con mención en Sociología, Flacso México.

el ordenamiento, procedemos a analizar sus efectos en la realización de tres conjuntos de derechos: los de salud, los de la alimentación y los laborales. La cuarta sección se dedica a explicar la construcción de los datos y la metodología aplicada, mientras que en la quinta y en la sexta se presentan los resultados: en relación con el patrón de acumulación y luego incorporando la fortaleza del Estado. Se ofrecen, por último, las principales conclusiones del capítulo.

Derechos humanos y economía

Desde la literatura especializada se ha tratado de comprender la relación entre la realización de los DH y los factores ligados a la economía. Una de las tesis más comúnmente aceptadas es que el respeto y cumplimiento de los derechos humanos están asociados positivamente al nivel de desarrollo del país en cuestión (Hafner-Burton y Tsutsui, 2005; Henderson, 1991; Mitchell y McCormick, 1988; Park, 1987; Poe *et al.*, 1999; Pritchard, 1989). La explicación propone que la abundancia relativa es determinante para el cumplimiento de derechos, pues provee de los recursos necesarios y además disminuye la conflictividad política (asociada a la escasez). Esta asociación se corresponde con los enfoques clásicos del desarrollo más restringidos, que no incorporan estas consideraciones explícitamente en el análisis, pues asumen que todos los beneficios de la sociedad moderna se vinculan con el crecimiento de la actividad económica.

A pesar de su sencillez, esta intuición básica parece haberse sostenido empírica y teóricamente. Explicaciones más complejas del desarrollo —como la de Amartya Sen— convalidan esta idea, al incorporar al análisis de la realización de los DH la idea de titularidad: para ejercer el derecho, es necesario contar con recursos y acceso a procesos de producción e intercambio. En este sentido, los derechos sociales y económicos son una fuente de fortalecimiento de los derechos civiles y políticos. La privación sistemática de recursos a una sociedad o a un grupo social impide *estructuralmente* el goce de los derechos, incluso de los más básicos (De Gaay Fortman, 2011). Así pues, más desarrollo implica no sólo mayores recursos (crecimiento), sino la realización efectiva del conjunto de derechos humanos.

Sin demeritar sus aportes, estas perspectivas contienen un problema general que las sesga, y es que toman en cuenta el nivel de desarrollo alcanzado por un país, pero no la forma en que se ha arribado al mismo. Esto implica cierto descuido tanto por las consideraciones de igualdad en los países, como de las relaciones entre éstos. Como veremos más adelante, una perspectiva comprensiva debe contemplar estos elementos de modo histórico. Aunque sin tematizarlo específicamente, esta idea se observa en varios autores (Castells, 2000; Hernández, 2009; Hinkelammert, 1998; Ibarra, 2004; Klein, 2008; Santos, 2002), los cuales reconocen las diversas situaciones respecto del goce de derechos en diferentes etapas históricas, por ejemplo, al analizar el efecto de las reformas estructurales aplicadas desde finales de los años setenta.¹ El supuesto implícito es que algunas relaciones económicas han cambiado y esto ha afectado en el cumplimiento de derechos, por lo que merece un tratamiento particular.

Así, encontramos a autores que sostienen que economías más abiertas generan más respeto por los DH (Meyer, 1996, Richards *et al.*, 2001). En este sentido, la mayor imbricación en la economía mundial y la mayor penetración del capital extranjero produciría una mejor situación respecto de los DH, no sólo porque ese capital demanda niveles más altos de calificación y educación, sino también porque otorga empleo; además de que quiebra los monopolios tradicionales de poder y sus prácticas discriminatorias, creando clases medias que demandan respeto (Richards *et al.*, 2001). La entrada de empresas trasnacionales a un país impulsaría los niveles de vida y el goce de derechos (Meyer, 1996). Ésta es, claro, la versión de los organismos multilaterales de crédito: mayor libertad de comercio e integración económica llevan a mejoras generalizadas del cumplimiento de los derechos (Bhawati, 2010). No obstante, cuando se revisan sus análisis empíricos, resulta llamativo que sólo incluyan como derechos humanos a los civiles y a los de integridad física, omitiendo de modo flagrante los sociales, los económicos o los colectivos en general.²

¹ El análisis del presente libro se circunscribe exclusivamente los últimos veinte años de esta última etapa (la abierta en los setenta), por lo cual sus conclusiones quedan restringidas a tal periodo.

² Para un análisis detallado de la realización de derecho a la integridad física, véase el capítulo de Sandra Serrano y César Valderrama en este mismo volumen.

Santos (2014) señala como una de las tensiones entre desarrollo y derechos humanos la cuestión del derecho colectivo al desarrollo —reivindicación proclamada por el Movimiento de Países no Alineados en los años ochenta—, con lo que ese autor desafía los términos desiguales de intercambio en el mercado internacional.

En un análisis de normativas internacionales, Zapatero (2007) concluye que no habría antítesis entre los tratados internacionales ligados al libre comercio y la integración económica, por un lado, y los de derechos humanos, por el otro. Ambos podrían tener efectos negativos o positivos respecto del otro tipo de tratados; se trataría más bien de un problema de eficacia en la puesta en práctica de esas normas. En este sentido, existen variantes de esta versión globalista que presumen que esta integración económica va unida a un mayor vínculo con la sociedad civil global, la cual presiona por la realización de derechos apoyándose en los tratados internacionales firmados (Castells, 2000; Elliott y Freeman, 2004; Hafner-Burton y Tsutsui, 2005).

Hay varias críticas a esta propuesta optimista de la etapa de la globalización. Tratándose de una fase de deslocalización de la producción y privilegio de la actividad financiera, se habría producido una penosa asociación entre el capital extranjero y las élites locales para aprovechar los recursos y trabajo local, tratando de maximizar las ganancias sin ningún interés por las condiciones sociales (Astarita, 2006). Las reformas estructurales de apertura, la reforma del Estado y la flexibilización laboral han estado orientadas a maximizar las ganancias empresariales, y la protección de derechos sociales iría en una dirección diametralmente opuesta, constituyéndose en un obstáculo para el cambio de modo de desarrollo (Hinkelammert, 1998).

En relación con este punto, Abouharb y Cingranelli (2006) analizan empíricamente la firma de acuerdos entre diversos países con el Banco Mundial y el FMI entre 1981 y 2003, y encuentran que los programas de ajuste fiscal de estos organismos generan que los gobiernos respeten menos los derechos laborales: problemas para los sindicatos, más bajos salarios, menos protección generalizada. Temkin y Veizaga (2010) encuentran, asimismo, que si se tiene en cuenta el desarrollo histórico de cada país, lo que ellos llaman la globalización económica (entendida como el aumento de los flujos financieros y comerciales a nivel mundial y la consolidación del modo de producción posfordista) impactará diferen-

cialmente en la informalidad laboral de los distintos países: aumentándola en los países en desarrollo y disminuyéndola en los desarrollados. La propia actividad política en países periféricos ha mostrado mucha conflictividad ligada a la resistencia a la actividad de las transnacionales y los organismos multilaterales (Klein, 2008; Ramiro y González, 2008). América Latina habría percibido con especial claridad el daño sobre los derechos humanos proveniente de la aplicación de las reformas estructurales (Hinkelammert, 1998; Tejedor Estupiñán, 2012).

Estos efectos negativos no serían sólo un problema de eficacia en la aplicación de normas. Según Hernández Zubizarreta (2009), el ordenamiento económico-financiero global es más detallado y de aplicación obligatoria que cualquier ordenamiento de derechos sociales o laborales, es decir, existiría una debilidad normativa de los DH: se aplican menos, tienen menos implicancias en caso de no respetarse, tienen menos celeridad de aplicación y, en caso de conflicto con los tratados económicos, nunca son privilegiados. Ese autor agrega que, además, la Organización Mundial del Comercio (OMC), el Banco Mundial y el FMI, principales organismos internacionales y productores de legislación, son muy poco transparentes y profundamente antidemocráticos. Zapatero (2007) se refiere a un estudio encargado por la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, publicado en 2000, en el que se cuestiona directamente el efecto de estas instituciones económicas sobre la realización de DH.³ De hecho, allí se confecciona un inventario de infracciones de derechos contenidos en pactos firmados en la OMC, es decir, violaciones contenidas en los tratados mismos.

En este contexto, diversos autores han señalado que la apelación a los DH por parte de organismos multilaterales ha sido utilizada para lograr la legitimación de políticas a favor de los intereses de los gobiernos de países centrales, incluyendo diversas incursiones armadas (Anderson, 2004; Santos de Sousa, 2002; Hinkelammert, 1998). Según proponen estos autores, se trataría menos de un engaño que de una comprensión reducida de los DH: los que sólo remiten a derechos individuales ligados a la

³ Se trata del documento de la ONU E/CN.4/Sub.2/2000/13, "The Realization of Economic, Social and Cultural Rights: Globalization and its Impact on the Full Enjoyment of Human Rights", elaborado por J. Oloka-Onyango y Deepika Udagama.

propiedad. De allí que los estudios de los organismos multilaterales no encuentren conflicto entre globalización neoliberal y derechos humanos.

Nuestro interés en este capítulo es, sin embargo, contemplar el cumplimiento de derechos en un sentido más amplio, que incluya elementos económicos y sociales. Por ello estudiaremos la relación entre la economía y la realización de derechos a la alimentación, a la salud y al trabajo. Por otra parte, trataremos de mostrar qué tipo de variaciones se producen, no en relación con el nivel de desarrollo (algo que la bibliografía especializada ya ha explorado), sino en relación con el modo en que el desarrollo se configura. Veamos en el apartado siguiente a qué nos referimos con el modo de desarrollo y el patrón de reproducción del capital.

Modo de desarrollo y patrón de reproducción del capital

Como vimos, el tratamiento estándar de la economía tiende a reducir y aislar las relaciones entre variables en un mismo espacio territorial. Sin perjuicio de las luces que este procedimiento arroje sobre mecanismos particulares, son insuficientes para dar cuenta de los procesos agregados de las economías nacionales. En este sentido, conviene recurrir a nociones comprensivas, que abarquen un número más amplio de características en un proceso de desarrollo. Las nociones de “patrón de reproducción del capital” y “modo de desarrollo” nos serán útiles para ello. Veamos.

Es posible entender por desarrollo al conjunto de determinaciones, políticas y económicas, de las etapas históricas de una sociedad nacional. Idea en la que se puede caracterizar cada etapa como un *modo de desarrollo* específico, en su sentido de forma en la que se acumula y reproduce el capital en un momento y en un país determinado, teniendo en cuenta que esa forma particular se configura a partir de las luchas de intereses y las presiones de las distintas clases sociales sobre el Estado. Este concepto no sólo tiene en cuenta la dimensión económica, sino también el papel del Estado y las pugnas distributivas entre los distintos actores sociales.⁴

⁴ Para un análisis detallado del concepto “modos de desarrollo”, véase Cantamutto y Costantino (2014).

No nos restringimos al fenómeno más estrictamente económico que comúnmente se denomina desarrollo, más bien apuntamos a incluir este fenómeno como una de sus dimensiones. El crecimiento económico es, básicamente, el proceso de valorización del capital. El desarrollo incluye al crecimiento, pero lo excede, cuando se busca especificar cómo se crece y cómo se reparte este crecimiento. Además, al involucrar dimensiones políticas, excede el ámbito restringido de la economía (algo que no queda claro al hablar de crecimiento, acumulación o reproducción del capital). El *modo del desarrollo* será la configuración concreta que éste adquiere en cada una de las etapas de la sociedad en cuestión.

Al usar la noción de “desarrollo” no asumimos que los países subdesarrollados siguen un proceso inexorable que los conducirá a salir de su condición y convertirse en países desarrollados: no hay imputación de progreso moderno ni teleología alguna. Utilizamos el concepto de desarrollo en el sentido de tener en cuenta no sólo las características económicas particulares de una determinada etapa, sino cómo esas características se moldean a partir de las pujas distributivas y desde las presiones ejercidas por el bloque de poder. La palabra desarrollo alude a la totalidad del proceso que caracteriza a una etapa dentro del sistema capitalista: la acumulación, la política, el poder y la distribución de los excedentes. En este sentido, no estamos refiriendo a una noción de “estrategias” o “modelos” de desarrollo como una entelequia prefigurada por hacedores de política que luego se pone en marcha desde el gobierno: es el resultado concreto de un juego de presiones políticas entre diversos actores.

Con el concepto de modo de desarrollo apuntamos entonces a explicar formas concretas de organización de la sociedad en periodos específicos. Por su naturaleza, no pretende exceder la categoría marxista de modo de producción, sino más bien ubicarse en un menor nivel de abstracción, de mayor concreción empírica. No es vano recordar que ni la escuela evolucionista (schumpeteriana) ni la keynesiana, mucho menos la neoclásica, tienen un concepto para denominar esta dimensión económica, dejando abiertamente de lado las otras que aquí señalamos. Para estas escuelas, la forma de la reproducción del capital no se erige como problema, pues no es un objeto de estudio válido. Su aproximación más cercana al problema está en la propuesta de modelos de crecimiento. Podemos proponer tres grandes dimensiones del modo de desarrollo:

- a) *El patrón de reproducción del capital*: se trata de la dimensión económica del modo de desarrollo: ¿cómo se organiza la reproducción material de la vida? Tiene subdimensiones, que se pueden organizar de distintas maneras, ligadas a la forma de generación, circulación y distribución del excedente. El análisis de estas subdimensiones tiene la relativa ventaja de basarse, principalmente, en datos estadísticos disponibles.
- b) *El papel del Estado*: toda configuración particular de la acumulación requiere de la intervención del Estado, en orden, para definir los lineamientos generales de aquélla a través de las políticas públicas. El Estado actúa en función de la configuración particular de las disputas sociopolíticas, y no como entidad extrasocial portadora de una racionalidad. En tal dirección, cumple dos tareas clave: i) la primera es llevar adelante las políticas públicas, la forma condensada que adopta la relación de fuerzas entre los grupos sociales en disputa, que se expresa en políticas concretas establecidas desde el aparato estatal y, por ello mismo, tienen fuerza coactiva (son de aplicación obligatoria en un territorio dado). En relación con el modo de desarrollo, las políticas públicas más relevantes son las económicas (fiscal, monetaria, cambiaria, comercial, laboral, social). Y ii) la segunda tarea tiene que ver con el modo de legitimación, los mecanismos a través de los cuales se intenta dar coherencia a la forma específica del desarrollo.
- c) *Los conflictos distributivos*: señala las disputas sociopolíticas asociadas al reparto del excedente. Los actores privilegiados de estas disputas son sujetos colectivos constituidos políticamente (es decir, en la confrontación en el escenario público), a partir de la estructura social (clases, fracciones de clases). El reparto del excedente de ninguna manera se restringe a una distribución externa o posterior al proceso productivo y de circulación, sino que es parte del circuito completo. Así, se incluye como conflicto distributivo no sólo la definición de precios (tipo de cambio o salarios, por ejemplo), sino también el uso y la propiedad de medios de producción. Una forma de organizar estos conflictos en el análisis es estudiar las posturas de sus protagonistas respecto de políticas públicas clave (promueve, rechaza, ignora o desestima).

Estas dimensiones interactúan entre sí de muchas maneras y es un problema de determinación empírica sus diversas articulaciones. De hecho, es posible aceptar que los conflictos distributivos atraviesan no sólo el escenario civil, sino el propio Estado. Por tanto, ambas dimensiones se comprenden como articuladas en el sistema político. Por eso formalmente se acepta cualquier tipo de combinación, aunque empíricamente no tengan la misma probabilidad de ocurrencia, y no se den en los hechos. No se busca hacer una tipología abstracta de modos posibles de desarrollo con base en estas dimensiones: son expresiones teóricas de una organización posible de la realidad. Los modos de desarrollo serán los empíricamente dados; esto es, lo que nos habilita a construir las comparaciones tema de este capítulo.

La primera dimensión (el patrón de reproducción del capital) explícitamente está más desarrollada por el enfoque estructuralista cepalino (Pinto, 2008; Sunkel y Paz, 2005). Los autores de raíz marxista, aunque reconocen la relevancia teórica de las otras dimensiones, tienden a desarrollar metodológica y empíricamente sólo esta misma dimensión (Basualdo, 2007; Osorio, 2004, 2008; Valenzuela, 1990). En gran medida, el enfoque dependencista se desarrolló criticando el sesgo economicista de la CEPAL (Beigel, 2006; Borón, 2008; Santos, 1998). Este énfasis, entonces, no tiene que ver con la ignorancia de otras dimensiones, sino con un problema de foco de atención.

La dimensión del patrón de reproducción del capital se enfoca en elementos de la producción, circulación y distribución. Siguiendo esta idea es que se clasifican de diversas formas las subdimensiones involucradas. Así, se consideran aquí:

- La acumulación, que incluye la inversión (total y sectorial), el origen del capital invertido, las fuentes de financiamiento, la productividad sectorial.
- Las ramas dinámicas, que incluye la composición del PIB y de las exportaciones.
- La demanda interna, que integra salarios y ganancias, distribución del ingreso, participación en el consumo de los distintos estratos de ingreso.

No buscamos una enumeración exhaustiva, sino ilustrar por extensión la definición arriba propuesta. En un intento por ordenar el debate, podríamos estipular que la realización de derechos es el resultado de una disputa sociopolítica (tercera dimensión). En la medida en que los grupos que pretenden avasallar los derechos sociales —para aprovechar ventajas del tipo que fuera— se imponen, el cumplimiento sería menor; y a la inversa, cuando estos grupos resultan debilitados, la realización sería mayor. Ésta es la hipótesis central que guiará el resto del capítulo. Sin embargo, en concordancia con la hipótesis del libro, para que esta realización sea mayor, deberá encontrar expresión en políticas públicas concretas, entendidas en un sentido amplio (que incluye la asignación de derechos).

Las relaciones entre las dimensiones, como dijimos, son múltiples. Centrándonos en la realización de los derechos sociales, como aquí nos interesa, un patrón de reproducción del capital basado en el deterioro de las condiciones de supervivencia de los sectores trabajadores, probablemente tenga menor capacidad de garantizar el cumplimiento de los derechos laborales, por ejemplo. Pero, al mismo tiempo, si ese patrón de reproducción se encuentra legitimado a partir de un Estado de fuerte intervención, ocurriría que la realización de derechos sea generalizada, porque éstos se garantizan por otras vías. Como antes planteamos, este concepto de modo de desarrollo no persigue formular tipologías a priori, sino servir para observar empíricamente.

En una primera fase del estudio, vinculamos la realización de derechos con el patrón de reproducción del capital. En una segunda etapa, buscamos un análisis más integral y cruzamos dos dimensiones del modo de desarrollo, al incluir un “índice de fortaleza estatal”. A pesar de su relevancia para el estudio de los modos de desarrollo y el cumplimiento de los derechos, la dimensión de conflictos distributivos no se estudia en este trabajo. Veamos entonces la clasificación de los patrones de reproducción del capital.

Variantes en el patrón de reproducción del capital en América Latina

De acuerdo con la discusión del anterior apartado, sería difícil aceptar la existencia de un modo de desarrollo para unidades supranacionales (regional, en este caso), porque implicaría aceptar cierta homogeneidad en términos del papel del Estado y las disputas distributivas. Sin embargo, sí es posible considerar las principales características de la primera dimensión, además de buscar paralelismos y diferencias en el patrón de reproducción de capital de América Latina.

Como propone Ocampo (2004: 725), a lo largo de la historia económica de América Latina desde su inserción en el mercado mundial a fines del siglo XIX, existen algunas continuidades que se repiten en todas las etapas y que caracterizan los “rasgos fundamentales del desarrollo” de estos países. Estas continuidades son:

- i) La dependencia de las materias primas y la explotación de los recursos naturales.
- ii) La existencia de una elevada proporción de fuerza de trabajo excedente (primero en el campo y luego de las migraciones internas, en las ciudades).
- iii) Una escasa relevancia del mercado interno.
- iv) La elevada concentración de la riqueza y el ingreso.

Lo anterior implica que todos los países considerados en este estudio comparten rasgos fundamentales que no han cambiado a lo largo del tiempo. Es decir, las variaciones registradas están limitadas a ciertos elementos centrales fijos. Esta condición relativamente fija es lo que se denominó como “dependencia” a fines de los sesenta (Cardoso y Faletto, 1986; Santos, 1998; Gunder Frank, 1979; Marini, 1973). La región tiene una relación dependiente dentro del sistema capitalista mundial, que se expresa por distintas vías, entre las que se encuentran las características antes referidas (Osorio, 2004, 2012).

Ahora bien, a pesar de estas continuidades, es posible identificar distintas etapas con particularidades propias. A grandes rasgos, la mayor parte de los autores (Basualdo, 2007; Graciarena, 1976; Ocampo, 2004;

Osorio, 2008; Pinto, 2008; Valenzuela Feijóo, 1990) coincide en la existencia de tres etapas a lo largo del siglo xx:

- i) La agroexportadora (desde fines del siglo xix hasta 1930).
- ii) La de industrialización por sustitución de importaciones o de industrialización dirigida por el Estado (desde los años treinta hasta finales de los setenta).
- iii) La neoliberal (desde fines de la década de 1970).⁵

Es decir, el conjunto de los países aquí considerados se encontraría dentro de un mismo patrón de reproducción del capital. En términos generales, ese patrón se basa en la *explotación de ventajas comparativas estáticas*. Las reformas neoliberales de apertura y liberalización, con distintos grados y tiempos en cada país, fomentaron una integración al mercado mundial con menores mediaciones nacionales. Esto significa que se dificultó la supervivencia de actividades no competitivas en términos internacionales, aun cuando éstas fueran relevantes en cuanto al empleo o soberanía. Ello significó un triple proceso de concentración de la producción, centralización y extranjerización de la propiedad; es decir, un número menor de empresas de origen extranjero controla una mayor parte de la producción. Asimismo, ésta tiende a orientarse hacia mercados externos, dependiendo así de la demanda mundial. En este sentido, el patrón de reproducción del capital latinoamericano no tiene énfasis en garantizar las condiciones de vida de su población, lo que se traduce en una escasa valoración de los derechos sociales y de los económicos.

Aunque el conjunto de la región se orientó en un mismo sentido, dado que las ventajas comparativas estáticas en cada caso difieren, se distinguen dos grandes variantes de resultados (Katz y Stumpo, 2001; Katz, 2000). Por un lado, la orientación de Sudamérica parece mostrar un vuelco hacia actividades procesadoras de recursos naturales, que producen *commodities* industriales (como aceites vegetales, celulosa y papel, hierro y acero, harina de pescado). Por otro lado, Centroamérica y México tienden a orientarse a la producción de industrias ensambladoras de

⁵ Sobre esta última, hay una controversia sobre si, desde principios del siglo xxi, en algunos países se inició o no una nueva etapa.

aparatos electrónicos, de computadoras y de vestuario, principalmente para el mercado estadounidense.

La primera variante, que aquí llamaremos “modelo de especialización primario-exportadora” (en adelante “modelo primario”), se enfoca en el uso intensivo de recursos naturales, produciendo con plantas muy automatizadas, con mucho capital y poca mano de obra. Son industrias maduras, que no exigen esfuerzos de ingeniería. Los agentes protagónicos incluyen en este caso a grandes grupos económicos nacionales y a los propios Estados. En esta variante, se considera que el aumento de la producción de bienes primarios garantizaría una mayor realización del derecho a la alimentación; sin embargo, dado que la orientación es netamente exportadora, esperamos encontrar lo opuesto.

Llamaremos a la segunda variante “modelo de especialización maquila-exportadora” (en adelante “modelo maquila”), debido al tipo de régimen de producción. Se tiende a producir mediante plantas de montaje de insumos intermedios importados, con uso intensivo de mano de obra. Se utilizan tecnologías de última generación, sofisticada logística de abastecimiento y de control de calidad, justamente por estar destinada la producción al mercado estadounidense. Las empresas transnacionales son los principales agentes en este proceso. En este caso, es probable que los derechos laborales se vean vulnerados como rasgo sistemático del patrón de reproducción del capital: más crecimiento, no garantiza mayor realización de los derechos laborales.

Por supuesto, estos modelos no son puros, y se expresan de modo combinado en cada país. Un análisis exhaustivo de estas dos grandes variantes más reciente indica que se detectan diferencias de impactos ante la crisis internacional. Mientras que la variante maquiladora vio ralentizado su crecimiento, debido a su dependencia de los países centrales, la variante primario-exportadora ha superado con menos problemas la crisis, al tener el comercio más diversificado entre países llamados “emergentes” (Izquierdo y Talvi, 2011). Como ya señalamos, esta distinción tiene sentido sólo en el marco de continuidades estructurales económicas, sin distinción de las otras dos dimensiones que componen el modo de desarrollo.

Como propusimos al comienzo de este apartado, más allá de las variantes existentes en el patrón de reproducción del capital, América Latina confluye en una inserción externa dependiente que es semejante entre

los países. Para señalar esta diferencia, en el análisis siguiente tomaremos en cuenta a países que no se hallan dentro de este mismo patrón de acumulación; son los normalmente llamados países industrializados o desarrollados (o también conocidos como centrales). Estos países —con diferencias entre sí— tienden a especializarse en los eslabones de la cadena de valor que generan o se apropian de más excedente (diseño, mercadotecnia, administración, financiación, etc.), y suelen ser los propietarios del capital exportado a los países periféricos en la forma de crédito o inversión. Por lo tanto, además de tener un ingreso per cápita mayor (como lo detecta la literatura reseñada en el primer apartado), su especialización externa y el modo de obtener ese ingreso difieren cualitativamente de lo que ocurre, por ejemplo, en Latinoamérica. No nos extendemos aquí en la discusión de estas diferencias (Wallerstein, 1999), pues sólo analizaremos la situación en los países centrales a modo de contrapunto con la situación latinoamericana. De acuerdo con lo que esperamos, estos países deben mostrar un mayor cumplimiento de los derechos sociales.

Justamente, en la cuarta sección analizamos el comportamiento de estas variantes en relación con los derechos considerados. Antes de interpretar los resultados, el siguiente apartado explica la metodología empleada.

Datos y metodología

Aquí se ofrecen los resultados del análisis de la realización de derechos en las dos variantes identificadas del patrón de reproducción del capital en Latinoamérica, en comparación con el de los países centrales. La intención fue indagar sobre posibles diferencias en el cumplimiento, ligadas a las formas de especialización de la economía, y no relacionar variables económicas *aisladas* con la realización de derechos, como es la tendencia en la bibliografía especializada.

Posteriormente, en la sección sexta, se incluye la dimensión ligada al papel del Estado para relevar su efecto en un estudio de corte transversal. En dicho apartado nos restringimos a presentar las fuentes y la metodología aplicada.

La determinación de los patrones de reproducción del capital entre países periféricos (América Latina) y centrales, así como las distincio-

nes de modelos dentro del primer grupo, se realizó conforme a la discusión de la literatura. Los países considerados incluyen quince centrales y diecisiete latinoamericanos, distribuidos entre ambos modelos de especialización.⁶ No retomamos aquí el detalle de ésta. Nos enfocamos, en cambio, en analizar la relación de estos patrones de reproducción y modelos con la realización de DH. Concretamente, en este trabajo analizamos el cumplimiento de los derechos laborales, los de la alimentación y los de salud, aprovechando datos del periodo 1990-2009 (veinte años). Elegimos estos tres tipos de derechos sociales y económicos por su asociación comparativa con las variantes del patrón de reproducción del capital y la existencia de datos disponibles. El cuadro 1 muestra las variables utilizadas para representar el goce de estos derechos.

Las variables seleccionadas mostraban una cobertura relativamente completa de los países y años elegidos, y resultan buenos indicadores de la realización de los respectivos derechos. Para el análisis combinado de aquéllas, procedimos a analizar los componentes principales, caracterizados por captar toda la varianza disponible en las variables consideradas. Se construyó un indicador por cada derecho (trabajo, alimentación y salud), con base en esta técnica estadística, de modo que cada uno reflejara la variabilidad de situaciones de los países a lo largo de los años respecto de cada variable asociada. Es decir, lo que define los valores de cada indicador son las situaciones realmente existentes, captando todas las variaciones posibles dentro de la muestra utilizada.

Para evitar confusiones en la construcción de los indicadores, se realizaron conversiones necesarias, de modo que todas las variables se interpretaran como una mejor situación de realización de derechos cuando muestran un valor más elevado. En la mayor parte de los casos, simplemente se transformó la variable en su inversa (cien menos el valor original) para modificar la interpretación. En el caso de la esperanza de vida, se estandarizó tomando la máxima esperanza observada como el valor cien.

⁶ Los países centrales incluidos son Alemania, Canadá, Dinamarca, España, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Suecia y Suiza. Los países latinoamericanos del modelo primario son diez: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela (básicamente, Sudamérica). Los países latinoamericanos del modelo maquila son siete: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua y Panamá.

Cuadro 1. Variables indicadoras de realización de derechos

<i>Derecho</i>	<i>Variables</i>	<i>Explicación sintética</i>	<i>Fuentes</i>
Trabajo	Coficiente de Gini	Grado de desigualdad de la distribución del ingreso	
	Población que vive con menos de dos dólares al día	Porcentaje de la población total que vive en la pobreza	
	Empleo de tiempo parcial	Porcentaje del empleo total que trabaja menos de 35 horas semanales	Banco Mundial (http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators)
	Autoempleo	Porcentaje del empleo total de empleados por cuenta propia	
	Desempleo	Porcentaje de la población económicamente activa que no tiene empleo	
	Empleo vulnerable	Porcentaje del empleo total en situación de vulnerabilidad	
Alimentación	Población desnutrida	Porcentaje de la población que no cubre las necesidades alimentarias básicas	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) (http://faostat3.fao.org/faostat-gateway/go/to/home/E)
	Suministro energético	Kilocalorías por persona por día	
	Suministro proteínico	Gramos de proteína por persona por día	
Salud	Gasto en Salud	Porcentaje del PIB asignado a gastos en salud	
	Camas	Cantidad de camas de hospital por cada 100 habitantes	
	Médicos	Cantidad de médicos por cada 100 habitantes	Banco Mundial (http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators)
	Agua	Porcentaje de la población con acceso a agua potable	
	Tuberculosis	Porcentaje de la población con infección de tuberculosis	
	Mortandad infantil	Sobrevida infantil cada 100 nacidos vivos	
	Esperanza de vida	Años de vida esperados al nacer	

Fuente: Elaboración propia.

En el caso de los suministros energético y proteínico, se tomó la diferencia cuadrática del valor observado respecto de la dieta recomendada por la Administración de Alimentos y Drogas de Estados Unidos (2300 kilocalorías de energía y 51 gramos de proteínas al día), de modo que tanto los excesos como los déficits reales fueran tomados como distancias positivas de la dieta “ideal”. Para estandarizar la variación respecto de las demás variables, se tomó el valor máximo observado como cien —tal como se hizo con la esperanza de vida.

Los indicadores de realización de derechos construidos con esta técnica mostraron una alta asociación positiva con todas las variables utilizadas, de modo que es posible afirmar que valores más altos en los indicadores se corresponden con un mayor nivel de realización de los derechos laborales, de alimentación y de salud. Para comparar las situaciones, calculamos valores promedio por década (1990-1999 y 2000-2009) para el grupo de países centrales, el modelo primario y el modelo maquila, calculando las pruebas de diferencia de medias entre cada uno de estos grupos. Los resultados de esta comparación se muestran en la quinta sección de este capítulo.

Una vez realizado este análisis, se procedió a incorporar una nueva dimensión, ligada al papel del Estado dentro del modo de desarrollo. Dado que identificar el papel del Estado de modo estandarizado para los 32 países excede el actual interés de investigación, optamos por presentar un indicador de la fortaleza del Estado (IFE). Esto nos permite considerar la segunda dimensión del modo de desarrollo, al menos de modo parcial, y contrastar su efecto sobre la realización de derechos. El IFE es una variable que incluye múltiples dimensiones e interpretaciones. Por esto decidimos construir un indicador teniendo en cuenta tres dimensiones, por lo común usadas por los estudios: imperio de la ley, intervención del Estado en la economía y capacidad para financiarse.⁷ Cuanto mayor sea el imperio de la ley, la capacidad de intervenir en la economía y la capacidad para financiar esa intervención, mayor será la fortaleza del Estado. En este sentido, una mayor fortaleza del Estado supone una mayor capacidad de intervención y, por lo tanto, de garantía de que el proyecto político en el poder pueda operar incluso en un sentido no favorable

⁷ En cuanto a las especificaciones sobre la medición de las variables asociadas al imperio de la ley, remitimos a The World Justice Project.

al cumplimiento de los derechos sociales. La fortaleza del Estado puede, así, ayudar a la realización de los derechos, si el proyecto político imperante así lo pretende, o perjudicarlos en el caso contrario: la economía condiciona, mas no determina. En el cuadro 2 se incluyen las variables de cada dimensión y sus fuentes.

Cuadro 2. Dimensiones, variables y fuentes incluidas en el índice de fortaleza del Estado

<i>Dimensión</i>	<i>Variables</i>	<i>Fuentes</i>
Imperio de la ley	Limitaciones al poder gubernamental	The World Justice Project
	Ausencia de corrupción	
	Orden y seguridad	
	Derechos fundamentales	
	Apertura del gobierno	
Intervención en la economía	Aplicación de la reglamentación	Banco Mundial (http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators)
	Gasto público (% del PIB)	
Capacidad para financiarse	Justicia civil	Banco Mundial (http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators)
	Justicia penal	
	Justicia informal	

Fuente: Elaboración propia.

Este indicador también se elaboró a partir del método de componentes principales, y se buscó establecer la máxima variabilidad de la fortaleza del Estado entre países, con base en estas tres grandes dimensiones. Por la disponibilidad de datos, se calculó el valor del IFE para todos los países sólo para el año 2010. Aprovechando este nuevo dato, procedimos a calcular una serie de regresiones de corte transversal para explicar la realización de cada uno de estos derechos, en función del patrón de reproducción del capital, la fortaleza estatal y la combinación de ambas características. Es decir, tratar de explicar la realización por las dimensiones del modo de desarrollo. El modelo general se especificó como se indica:

$$IDH_i = \beta_0 + \beta_1 PRK1 + \beta_2 PRK2 + \beta_3 IFE + \beta_4 Interac1 + \beta_5 Interac2 + \varepsilon$$

Donde,

IDH_i: Indicador de realización de derecho humano, con _i = laborales, alimentación y salud

PRK1 y PRK2: variables *dummies*, que se interpretan como:

Si PRK1 = 1 y PRK2 = 0, entonces el país pertenece al modelo maquila.

Si PRK1 = 0 y PRK2 = 1, entonces el país pertenece al modelo primario.

Si PRK1 = 1 y PRK2 = 1, entonces el país es central.

IFE: indicador de fortaleza estatal.

Interac1: Variable de interacción entre el PRK1 y el IFE, definida como $(PRK1 * IFE)(PRK1 * IFE)$

Interac2: Variable de interacción entre el PRK2 y el IFE, definida como $(PRK2 * IFE)(PRK2 * IFE)$

Este modelo general (modelo 1) parte de la idea de considerar los distintos patrones de reproducción del capital y de fortaleza estatal, así como las interacciones entre ambas dimensiones. Luego de calcular el modelo 1, se procedió a contrastarlo con versiones más parsimoniosas: una que no considera las interacciones entre las dimensiones (modelo 2) y otra que, además, no considera la fortaleza estatal, centrándose en los patrones de reproducción del capital (modelo 3). Los resultados de estas estimaciones se muestran en la sexta sección de este capítulo.

Resultados I: variantes en el patrón de reproducción y derechos sociales

Aquí se muestran los resultados logrados, con base en la metodología antes explicada.

Los cuadros 3, 4 y 5 muestran el valor promedio anual por década, para cada uno de los indicadores de DH, según el patrón de acumulación y la comparación de estos promedios entre los distintos grupos de países. El resultado más importante de estas pruebas de hipótesis es que existe

Cuadro 3. Promedios anuales por década del indicador del derecho a la alimentación, según patrón de reproducción del capital y p-valor de las pruebas de diferencias de medias realizadas entre los distintos modelos

<i>Indicador Derecho a la alimentación</i>			
<i>Periodo</i>	<i>Modelo primario</i>	<i>Países centrales</i>	<i>p-valor</i>
1990-1999	-0.615955	0.8106474	0.030284
2000-2009	-0.7273522	0.8628524	0.007848
<i>Modelo maquila Países centrales p-valor</i>			
1990-1999	-0.857164714	0.8106474	0.01531
2000-2009	-0.809894714	0.8628524	0.003788
<i>Modelo maquila Modelo primario p-valor</i>			
1990-1999	-0.857164714	-0.615955	0.703139
2000-2009	-0.809894714	-0.7273522	0.899316

Fuente: Elaboración propia.

una diferencia estadísticamente significativa entre los indicadores de DH , tanto de los países latinoamericanos con especialización primario-exportadora, como los de especialización maquila-exportadora respecto de los países centrales. Por otro lado, no existe evidencia suficiente para afirmar que los indicadores entre los distintos modelos latinoamericanos sean diferentes entre sí. Es decir, en los países centrales los indicadores de DH son más altos que en los países latinoamericanos, más allá de si éstos se han especializado en maquila o en productos primarios.

En el caso del derecho a la alimentación, vemos que tanto el modelo primario como el modelo maquila muestran valores negativos para ambas décadas, mientras que los países centrales reflejan valores positivos: es decir, la realización del derecho a la alimentación sería mucho peor en los países de América Latina (en ambos modelos) respecto de lo que ocurre en los países centrales. Esta diferencia es estadísticamente significativa, pues los p-valor de todas estas comparaciones son menores a 5%, y en algunos casos incluso menores a 1%.

Por su parte, de la comparación entre las dos versiones del patrón de acumulación latinoamericano surge que no sería diferente la realización del derecho humano a la alimentación entre el modelo maquila y el primario: ambos muestran valores negativos, y no hay evidencia de que la diferencia entre sus valores sea significativa. En este sentido, no sólo se comprueba nuestra hipótesis sobre el modelo primario, sino que se ex-

8. Modos de desarrollo y realización de derechos en América Latina

Cuadro 4. Promedios anuales por década del indicador del derecho a la salud, según patrón de reproducción del capital y p-valor de las pruebas de diferencias de medias realizadas entre los distintos modelos

<i>Indicador Derecho a la salud</i>			
<i>Periodo</i>	<i>Modelo primario</i>	<i>Países centrales</i>	<i>p-valor</i>
1990-1999	-0.7278757	0.8460604	0.014144
2000-2009	-0.7828987	0.8720916	0.005619
<i>Modelo maquila Países centrales p-valor</i>			
1990-1999	-0.773165	0.8460604	7.64E-05
2000-2009	-0.750342286	0.8720916	4.7E-05
<i>Modelo maquila Modelo primario p-valor</i>			
1990-1999	-0.773165	-0.7278757	0.955556
2000-2009	-0.750342286	-0.7828987	0.966542

Fuente: Elaboración propia.

tiende a la otra variante del patrón de reproducción en Latinoamérica. Posiblemente, este resultado se deba a la combinación de modelos dentro de los países latinoamericanos.⁸

Otro resultado que se desprende del cuadro 3 es que los países del modelo primario han empeorado su realización del derecho a la alimentación en el periodo 2000-2009 en relación con el periodo 1990-1999 (el indicador toma valores “más negativos”), mientras que en los países centrales este mismo indicador mejoró en este último periodo respecto del anterior. Es decir, la especialización de este grupo de países latinoamericanos en la producción de alimentos y materias primas para la exportación ha repercutido negativamente en el suministro de esos alimentos para el mercado interno, tal como lo asegurábamos en nuestra hipótesis. Esto no deja de ser un punto de cuestionamiento severo a esta especialización productiva.

Al igual que en el caso previo, el indicador del derecho a la salud es significativamente más alto en los países centrales, en comparación tanto con los países latinoamericanos del modelo primario, como con los del modelo maquila, para todos los periodos considerados. Estas diferencias en el cumplimiento son significativas, pues aquí también se advierte que

⁸ Por mayores detalles y discusión sobre este aspecto, sugerimos revisar el capítulo de Ruth Navarrete y Karina Ansolabehere en este volumen.

Cuadro 5. Promedios anuales por década del indicador de derechos laborales, según patrón de reproducción del capital y p-valor de las pruebas de diferencias de medias realizadas entre los distintos modelos

<i>Indicador Derechos laborales</i>			
<i>Periodo</i>	<i>Modelo primario</i>	<i>Países centrales</i>	<i>p-valor</i>
1990-1999	-0.5115469	0.6912198	0.079839
2000-2009	-0.705522	0.713360733	0.041906
<i>Modelo maquila</i>			
	<i>Países centrales</i>		<i>p-valor</i>
1990-1999	-0.750403857	0.6912198	0.050925
2000-2009	-0.520743571	0.713360733	0.042705
<i>Modelo maquila</i>			
	<i>Modelo primario</i>		<i>p-valor</i>
1990-1999	-0.750403857	-0.5115469	0.77665
2000-2009	-0.520743571	-0.705522	0.845866

Fuente: Elaboración propia.

todos los p-valores de estas comparaciones son menores al 1%. Los países centrales muestran un mayor cumplimiento del derecho a la salud que los países latinoamericanos.

En cambio, tampoco hay evidencia suficiente para afirmar que exista una diferencia significativa entre la realización del derecho a la salud entre las distintas versiones del patrón de acumulación vigente en América Latina (modelo maquila contra modelo primario): ambos muestran valores negativos, y la diferencia entre ambos no es estadísticamente significativa.

En el caso del modelo primario, ocurre lo mismo que veíamos en el derecho a la alimentación: no sólo empeora el indicador en la década del dos mil respecto de los noventa, sino que se amplía la brecha con los países centrales. Esta especialización, aparentemente, está empeorando la realización de los derechos a la alimentación y a la salud.

Por último, en el caso del indicador del derecho laboral, vemos que ocurre lo mismo que en los casos anteriores: la realización es mayor en los países centrales en relación con las dos versiones de los países latinoamericanos, una diferencia estadísticamente significativa (aquí el p-valor de estas comparaciones es un poco más alto que en los derechos anteriores, pero aún se mantiene por debajo del 10 y del 5%, haciendo la diferencia significativa). En este caso, tampoco existe una diferencia significativa entre el cumplimiento de los países del modelo maquila y los del modelo

primario: ambos muestran bajos valores que no parecen diferir entre sí. Sin embargo, nuevamente este último modelo empeora el valor de su indicador de realización de derecho laboral en el periodo 2000-2009 respecto del periodo 1990-1999.⁹

Estos resultados confirman una de nuestras primeras hipótesis acerca de que el patrón de reproducción del capital es importante para explicar las diferencias en la realización de los DH entre los países. Aquí encontramos que en los países centrales (especializados en los eslabones de las cadenas productivas que más valor se apropian), tanto los DH relativos a la alimentación como los relativos a la salud y al trabajo se cumplen mejor que en los países cuyo patrón de reproducción del capital es la especialización para la exportación de productos con poco valor agregado, como es el caso de todos los países latinoamericanos.

Por otra parte, el tipo de especialización para la exportación que hayan adoptado los distintos países de América Latina (maquila o explotación de recursos naturales) no parece marcar una diferencia estadísticamente significativa en la realización de los DH. Es decir, lo que marca la diferencia es el papel que desempeñan los países en la producción/apropiación de valor, más que el tipo de bien específico que produzcan.

El papel de los países latinoamericanos, como ensambladores de manufacturas y como procesadores de recursos naturales, con economías altamente extranjerizadas, es lo que marca la diferencia en el magro cumplimiento de los DH que han tenido estos países en relación con los centrales. La maquila, al ser intensiva en trabajo barato, con pocas o nulas prestaciones sociales (sobre todo, en salud), y las actividades procesadoras en recursos naturales, al destinar su producción al mercado externo, en lugar de abastecer al interno, entre otras razones, explicarían por qué en América Latina el desempeño de los DH ha sido más desfavorable que en los países centrales.

En otro orden de ideas, el contexto de precios internacionales favorables para los países sudamericanos (exportadores de materias primas y alimentos) ha tenido como efecto la profundización y mayor especialización de estos países en la producción y exportación de bienes primarios. Empero, esta especialización y el mayor crecimiento observado en estos

⁹ Por un análisis más detallado de esta relación, recomendamos la lectura del capítulo de Daniel Vázquez, Liliana Coutiño y Ruth Navarrete contenido en este libro.

países no sólo no ha favorecido la realización de estos derechos (lo cual podría haberse hecho mediante la inversión de ingresos fiscales en programas de alimentación, salud o trabajo, o por medio de una mejora en la distribución del ingreso), sino que esta realización ha empeorado en los países que forman parte de este modelo. Esto ocurre, posiblemente, debido a la sustitución del mercado interno por el externo en el destino de los alimentos, a una reorientación del gasto público en contra de la salud, a los efectos nocivos en términos ambientales que la expansión de este modelo ha tenido en los países, al desplazamiento por parte de estas actividades (altamente intensivas en capital y tecnología, como la soya, la minería o la palma aceitera) de otras actividades tradicionales con mayor intensidad del trabajo en su función de producción (como la ganadería, la producción de leche, entre otras).¹⁰

De lo anterior se puede sugerir un cuestionamiento al acuerdo generalizado en la literatura respecto de la asociación positiva entre el nivel de ingresos y la realización de derechos humanos sociales. Según los hallazgos aquí expuestos, el nivel de ingresos no sería la barrera para una mayor realización de derechos, ya que *las modalidades bajo las cuales se busca aumentar esos ingresos no son neutrales*. Algunos patrones de reproducción del capital (como el que caracteriza al modelo primario), pueden lograr incrementar los ingresos, acompañados de un empeoramiento en la realización de derechos.

En términos generales, si los países de mayores niveles de ingreso tienen, además, un patrón de reproducción del capital que difiere cualitativamente de los patrones que caracterizan a otros países de menores ingresos, la asociación entre realización de derechos y nivel de ingresos estaría ocultando esta variable interviniente.

Resultados II: la influencia del Estado

Los resultados del apartado anterior se centraron en analizar las diferencias en la realización de los DH entre los distintos patrones de re-

¹⁰ Este estudio no analiza la evolución en el tiempo de cada derecho para cada país, por lo que quizás existan diferencias en el comportamiento de esta variable. No obstante, en relación con el modelo agregado, la evidencia parece indicar una peor situación.

producción del capital. Sin embargo, como lo definimos en la segunda sección del capítulo, el modo de desarrollo se integra también por otra dimensión: la del papel de Estado. Por lo tanto, aquí buscamos agregar esta dimensión al análisis de la realización de los derechos. Para tal fin, presentamos enseguida los resultados de las distintas regresiones corridas de acuerdo a la especificación dada en la metodología. Es decir, corrimos distintos modelos tomando como variables dependientes los indicadores de DH y como variables independientes los patrones de reproducción del capital, el índice de fortaleza estatal y variables de interacción entre las dos anteriores. Para cada indicador de DH corrimos tres modelos: *i*) el primero, incluyendo todas las variables explicativas antes enumeradas; *ii*) el segundo, quitando del anterior las variables de interacción, y *iii*) el tercero, quitando del anterior la variable de fortaleza del Estado, es decir dejando sólo las variables relativas al patrón de reproducción del capital.¹¹

El cuadro 6 muestra los resultados de los tres modelos para el indicador del derecho humano a la salud. En primer lugar, observamos que la bondad de ajuste de los tres modelos es muy buena, en todos los casos, el R2 (la proporción de la variación de la variable dependiente que puede explicarse por la variación en las independientes) es mayor a 0.7, lo que constituye un muy alto valor.

Cuadro 6. Resultados de las regresiones para la variable dependiente "indicador del derecho a la salud"

<i>Variable</i>	<i>Modelo 1</i>	<i>Modelo 2</i>	<i>Modelo 3</i>
<i>Constante</i>	-1.135**	-1.260***	-2.085***
<i>PRK1</i>	1.039***	.941***	1.482***
<i>PRK2</i>	1.069**	1.051***	1.632***
<i>IFE</i>	1.140**	.358**	
<i>Interac1</i>	-.501		
<i>Interac2</i>	-.572		
<i>R2</i>	.786	.760	.711

Fuente: Elaboración propia.

¹¹ Para todos los casos se cumple la siguiente referencia: (*) variable significativa al 10%, (**) variable significativa al 5%, (***) variable significativa al 1%.

Los resultados del modelo 1 muestran que las variables de interacción entre el patrón de reproducción del capital y la fortaleza del Estado no son significativas en la explicación de la realización del derecho a la salud. Por el contrario, consideradas por separado, tanto el patrón de reproducción del capital como la fortaleza del Estado son estadísticamente significativas para explicar la variable dependiente.

Además, todas estas variables presentan los signos esperados: si se trata de un país central, ambas variables *dummies* tomarán valor 1 y sumarán más de dos puntos a su indicador del derecho a la salud; en cambio, si se trata de un país del modelo maquila o del primario sólo una de las dos variables *dummies* sumará algo más de 1 punto al indicador del derecho a la salud.

Si se considera que la ordenada al origen es negativa y mayor a uno, el valor que adopta la variable dependiente en cualquiera de los modelos latinoamericanos continúa siendo negativo, mientras que alcanza valores positivos en el caso de tratarse de países centrales. Es decir, estos últimos países tendrán una mayor realización en el derecho a la salud por el sólo hecho de ser países centrales. Por su parte, la variable IFE también presenta el signo esperado: cuanto mayor es la fortaleza del Estado mayor será el indicador de la realización del derecho a la salud.

Si quitamos las variables que en el modelo anterior no fueron significativas (las de interacción), el modelo 2 muestra que todas las variables explicativas son significativas estadísticamente (las del patrón de reproducción del capital al 1% y la variable IFE al 5%). Todas las variables presentan el signo esperado y se interpretan igual que en el caso del modelo 1. Esto significaría que tanto el patrón de reproducción del capital como la fortaleza del Estado serían relevantes para explicar la realización del derecho a la salud, pero de modo independiente entre sí: su interacción no parece agregar nada a la realización total del derecho. Esto convalida nuestro comentario respecto de que la fortaleza del Estado puede ser aprovechada en un sentido u otro: aparentemente, sin embargo, estaría siendo favorable al cumplimiento de derechos sociales.

Por último, si dejamos las variables relativas al patrón de reproducción del capital, observamos en el modelo 3 que éstas son estadísticamente significativas con un 99% de confianza y también presentan los signos esperados. Lo importante de este modelo es que el R² no disminuye tanto respecto del modelo 2, es decir, la capacidad explicativa del modelo no

se ve muy afectada al quitar la variable de la fortaleza del Estado (pasa de 0.76 a 0.711). Esto significa que las dimensiones económicas del modo de desarrollo (el patrón de reproducción del capital) parecen ser más importantes que la dimensión relativa al Estado para explicar el cumplimiento del derecho a la salud en los países estudiados.

Cuadro 7. Resultados de las regresiones para la variable dependiente "indicador del derecho a la alimentación"

<i>Variable</i>	<i>Modelo 1</i>	<i>Modelo 2</i>	<i>Modelo 3</i>
<i>Constante</i>	-1.899***	-1.260***	-2.063***
<i>PRK1</i>	1.394***	.941***	1.341***
<i>PRK2</i>	1.502***	1.051***	1.475***
<i>IFE</i>	.849	.358**	
<i>Interac1</i>	-.576		
<i>Interac2</i>	-.568		
<i>R2</i>	.675	.760	.641

Fuente: Elaboración propia.

El caso de las regresiones realizadas para el indicador del derecho a la alimentación (cuadro 7) muestra unos resultados muy similares a los encontrados para el indicador del derecho a la salud (cuadro 6): *i*) la dimensión económica del modo de desarrollo parece tener más peso en la explicación de la realización del derecho a la alimentación que la dimensión del Estado (las variables económicas explican por sí solas el 64.1% de la variación en la variable dependiente —véase R2 en el modelo 3—); *ii*) los países centrales disfrutaban de un mayor indicador del derecho a la alimentación que los países del modelo maquila, así como los del modelo primario; *iii*) la fortaleza del Estado parece tener un impacto positivo en la realización de este derecho (modelo 2), *iv*) esto se hace notar al quitar las variables de interacción, que no son estadísticamente significativas (como se ve en el modelo 1).

De hecho, eliminar estas variables vuelve significativa la del IFE y eleva el R2. En este caso, la inclusión de la fortaleza estatal agrega más a la explicación (casi un 12%) que en el caso del derecho a la salud (en el que agregaban sólo cerca de un 5%), sin detrimento de lo dicho en el inciso *i*.

Por último, en el cuadro 8 se presentan los resultados de los modelos corridos para la variable dependiente "indicador de derechos laborales".

Cuadro 8. Resultados de las regresiones para la variable dependiente "indicador de derechos laborales"

<i>Variable</i>	<i>Modelo 1</i>	<i>Modelo 2</i>	<i>Modelo 3</i>
<i>Constante</i>	-.867	-1.260***	-1.158***
<i>PRK1</i>	.165	.941***	.857***
<i>PRK2</i>	1.125**	1.051***	.908***
<i>IFE</i>	.021	.358**	
<i>Interac1</i>	-.526		
<i>Interac2</i>	.726		
<i>R2</i>	.511	.760	.347

Fuente: Elaboración propia.

Estos resultados muestran algunas diferencias respecto de los dos casos precedentes. Parecería que, en este otro, el modelo que mejor se ajusta es el 2, ya que tiene un R2 mayor que el de los otros dos modelos y todas las variables incluidas son estadísticamente significativas. Esto es, podríamos decir que para el caso de la realización de los derechos laborales: *i*) tanto las dimensiones económicas, como las políticas del modo de desarrollo, son muy importantes para explicar la realización de este derecho (el R2 del modelo 2 es 0.76 y el R2 del modelo 3 es 0.347; es decir, aquí sí se pierde mucha capacidad explicativa al quitar la variable IFE); *ii*) al igual que en los casos anteriores, los países centrales disfrutaban de una mayor realización de derechos laborales que los países latinoamericanos (modelo maquila y modelo primario), *iii*) a mayor fortaleza del Estado, mayor es el cumplimiento de este derecho. Este resultado no parece descabellado, desde el momento en que el Estado es el principal regulador de las condiciones laborales en los países.

Comentarios finales

Este capítulo se orientó a indagar la relación entre la realización de los derechos humanos sociales y factores económicos. Según la revisión bibliográfica, esta relación ha tendido a centrarse en factores aislados de la economía, existiendo especial acuerdo sobre el efecto positivo del nivel

de ingresos.¹² La propuesta del presente capítulo fue complejizar esta relación, estudiando la forma en que se genera ese nivel de ingresos. Tras definir el modo de desarrollo como una combinación de un patrón de reproducción del capital, el papel del Estado y un cierto tipo de conflictos distributivos, se procedió a analizar la relación de las primeras dos dimensiones, con la realización de DH laborales, de alimentación y de salud. Se comparó la situación de ambos modelos de especialización en América Latina con el escenario en países centrales.

Los tres principales hallazgos se resumen en lo siguiente. En primer lugar, en efecto, los factores económicos tienen un peso muy relevante en la explicación de la realización de los derechos humanos. Este peso parece ser incluso mayor a la fortaleza del Estado al intervenir (en los casos de los derechos a la salud y a la alimentación). Esto no significa que la intervención estatal no sea relevante, sino simplemente que los factores económicos la condicionan. En el caso de los derechos laborales, la fortaleza del Estado parece tener el mismo peso que la dimensión económica del modo de desarrollo en la realización de este derecho. En segundo lugar, la forma particular que adquiere el patrón de reproducción del capital tiene un peso relevante en la explicación de la realización de derechos. Las diferencias encontradas entre América Latina y los países centrales indican que la forma de orientar el desarrollo económico tiene un peso significativo. Subrayamos este punto en particular, porque la mayor parte de la bibliografía quizá esconda esta relación en un error de especificación. Si los países de mayores niveles de ingreso tienen, además, un patrón de reproducción del capital que difiere cualitativamente de los patrones que caracterizan a otros países de menores ingresos, la asociación entre realización de derechos y nivel de ingresos tal vez oculte esta variable interviniente. En tercer lugar, las diferencias entre los modelos de especialización dentro del patrón de reproducción del capital en América Latina (primario y maquila) no parecen ser relevantes. Las posibles diferencias en la realización de derechos humanos entre los países de la región obedecerán a otras características no consideradas en este capítulo, pero que son materia de discusión extensa en este libro.

¹² Para un trabajo comprehensivo en este sentido, véanse los aportes del capítulo de Georgina Flores-Ivich y Rodrigo Salazar-Elena en este mismo volumen.

Referencias

- Abouharb, R. y D. L. Cingranelli (2006). "The Effects of Structural Adjustment Agreements on Government Respect for Workers' Rights, 1981-2003", Chapel Hill, ponencia presentada en el Workshop on Labor Rights and Multinational, Production at UNC, University of North Carolina, 22 de septiembre.
- Anderson, Perry (2004). "El papel de las ideas en la construcción de alternativas", en Atilio A. Borón (comp.), *Nueva hegemonía mundial. Alternativas de cambio y movimientos sociales*, Buenos Aires, Clacso, pp. 15-23.
- Astarita, Rolando (2006). *Valor, mercado mundial y globalización*, Buenos Aires, Kaicrón.
- Basualdo, Eduardo (2007). "Concepto de patrón o régimen de acumulación y conformación estructural de la economía", Maestría en Economía Política Argentina Área de Economía y Tecnología de la Flacso Argentina, documento 1, marzo, [en línea], disponible en <http://legacy.flacso.org.ar/uploaded_files/Publicaciones/mep_dt01.pdf>.
- Bhawati, Jagdish (2010). "Hora de reflexionar", *Finanzas y Desarrollo*, vol. 47, núm. 3, pp. 14-16.
- Beigel, Fernanda (2006). "Vida, muerte y resurrección de las teorías de la dependencia", VV. AA., *Crítica y teoría en el pensamiento social latinoamericano*, Buenos Aires, Clacso, pp. 287-326.
- Borón, Atilio (2008). "Teoría(s) de la dependencia", *Realidad Económica*, vol. 238, pp. 20-43.
- Cantamutto, Francisco J. y Agostina Costantino (2014). "Modos de desarrollo: conceptualización y aplicación al caso argentino", México, I Congreso Latinoamericano de Estudiantes de Posgrado en Ciencias Sociales (CLEPSO), Flacso México, 26 y 27 de junio de 2014.
- Cardoso, Fernando H. y Enzo Faletto (1986). *Dependencia y desarrollo en América Latina*, 20ª ed., México, Siglo XXI.
- Elliott, Kimberly Ann y Richard B. Freeman (2004). "White Hats or Don Quixotes? Human Rights Vigilantes in the Global Economy", en Richard B. Freeman, Joni Hersch y Lawrence Mishel (eds.), *Emerging Labor Market Institutions for the Twenty-First Century*, Chicago, University of Chicago Press, pp. 47-97.
- Castells, Manuel (2000). "Globalización, Estado y sociedad civil: el nuevo contexto histórico de los derechos humanos", *Isegoría*, núm. 22, pp. 5-17.

- De Gaay Fortman, Bas (2011). *Political Economy of Human Rights: Rights, realities and realization*, Hoboken, Rootledge.
- Graciarena, Jorge (1976). "El problema del poder en los estilos de desarrollo: una perspectiva heterodoxa", *El Trimestre Económico*, vol. 43, núm. 4, pp. 1077-1101, [en línea], disponible en <http://www.econbiz.de/en/search/detailed-view/doc/all/el-problema-del-poder-en-los-estilos-de-desarrollo-una-perspectiva-heterodoxa-graciarena-jorge/10002476418/?no_cache=1>.
- Gunder Frank, André (1979). *Acumulación dependiente y subdesarrollo*, México, Ediciones Era.
- Hafner-Burton, Emilie y Kiyoteru Tsutsui (2005). "Human Rights in a Globalizing World: The Paradox of Empty Promises", *American Journal of Sociology*, vol. 110, núm. 5, pp. 1373–1411.
- Hernández Zubizarreta, Juan (2009). *Las empresas transnacionales frente a los derechos humanos: historia de una asimetría normativa. De la responsabilidad social corporativa a las redes contrahegemónicas transnacionales*, Bilbao, Hegoa.
- Henderson, Conway (1991). "Conditions Affecting the Use of Political Repression", *Journal of Conflict Resolution*, núm. 35, pp. 120-142.
- Hinkelammert, Franz (1998). "La economía en el proceso actual de globalización y los derechos humanos", *Revista de Interpretación Bíblica Latinoamericana*, núm. 30, pp. 8-16.
- Ibarra, David (2004). "Los laberintos del orden internacional: la importación de reformas", *Revista de la CEPAL*, núm. 82, pp. 7-17.
- Izquierdo, Alejandro y Ernesto Talvi (coords.) (2011). *One Region, Two Speeds? Challenges of the New Global Economic Order for Latin America and the Caribbean*, Washington, D. C., Inter-American Development Bank.
- Katz, Jorge (2000). *Reformas estructurales, productividad y conducta tecnológica en América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL/FCE.
- Katz, Jorge y Giovanni Stumpo (2001). "Regímenes sectoriales, productividad y competitividad internacional", *Revista de la CEPAL*, núm. 75, pp. 137-159.
- Klein, Naomi (2008). *La doctrina del shock*, Barcelona, Paidós.
- Marini, Ruy Mauro (1973). *Dialéctica de la dependencia*, México, Ediciones Era.
- Meyer, William (1996). "Human Rights and MNCs: Theory Versus Quantitative Analysis", *Human Rights Quarterly*, núm. 18, pp. 368-397.

- Mitchell, Neil y James McCormick (1988). "Economic and Political Explanations of Human Rights Violations", *World Politics*, núm. 40, pp. 476-498.
- Ocampo, José Antonio (2004). "La América Latina y la economía mundial en el largo siglo xx", *El Trimestre Económico*, núm. 284, pp. 725-786.
- Osorio, Jaime (2012). *Estado, biopoder, exclusión. Un análisis desde la lógica del capital*, México, Anthropos/UAM Xochimilco.
- Osorio, Jaime (2008). "¿Por qué hablar de patrón de reproducción del capital?", *Revista Oikos*, núm. 21.
- Osorio, Jaime (2004). *Crítica de la economía vulgar. Reproducción del capital y dependencia*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Park, Han (1987). "Correlates of Human Rights: Global Tendencies", *Human Rights Quarterly*, núm. 9, pp. 405-413.
- Pinto, Aníbal (2008). "Notas sobre los estilos de desarrollo en América Latina", *Revista de la CEPAL*, núm. 96, pp. 73-93.
- Poe, Steven, Neal Tate y Linda Camp Keith (1999). "Repression of the Human Right to Personal Integrity Revisited: A Global Cross-National Study Covering the years 1976-1993", *International Studies Quarterly*, núm. 43, pp. 291-313.
- Pritchard, Kathleen (1989). "Human Rights and Development: Theory and Data", en D. P.
- Forsythe (ed.), *Human Rights and Development: International Views*, Macmillan, Londres, pp. 329-345.
- Ramiro, Pedro y Erika González (2008). "Las iniciativas de resistencia frente a las empresas multinacionales", *Viento Sur*, núm. 95, pp. 13-19.
- Richards, David, Ronald Gelleny y David Sacko (2001). "Money with a Mean Streak? Foreign Economic Penetration and Government Respect for Human Rights in Developing Countries", *International Studies Quarterly*, vol. 45, núm. 2, pp. 219-239.
- Santos, Boaventura de Sousa (2014). *Derechos humanos, democracia y desarrollo*, Bogotá, Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia).
- Santos, Boaventura de Sousa (2002), "Hacia una concepción multicultural de los derechos humanos", *El Otro Derecho*, núm. 28, pp. 59-83.
- Santos, Theotonio dos (1998). "La teoría de la dependencia: un balance histórico y teórico", en F. López Segrera (ed.), *Los retos de la globalización. Ensayo en homenaje a Theotonio dos Santos*, Caracas, Unesco.

- Sunkel, Osvaldo y Pedro Paz (2005). *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*, 28ª ed., México, Siglo XXI.
- Tejedor Estupiñán, Joan Miguel (2012). "El modelo económico y su relación con los derechos humanos en Colombia. Una aproximación", *Finanzas y Política Económica*, vol. 4, núm. 1, pp. 55-82.
- Temkin, Benjamín y Jorge Veizaga (2010). "The Impact of Economic Globalization on Labor Informality", *New Global Studies* 4.1, [en línea], disponible en <http://works.bepress.com/benjamin_temkin/1/>.
- Valenzuela Feijóo, José (1990). *¿Qué es un patrón de acumulación?*, México, UNAM.
- Wallerstein, Immanuel (1999). *El moderno sistema mundial*, vol. 3, Madrid, Siglo XXI.
- Zapatero, Pablo (2007), "Economía de mercado y derechos humanos: un estudio sobre la interdependencia de las normas", *Derechos y Libertades*, segunda época, núm. 16, pp. 211-239.

9. Representación democrática y derechos humanos

Francisco Valdés-Ugalde,* Georgina Flores-Ivich**

Representation enriches the meaning of sovereignty
by activating its double nature as both a *constitutive guideline*
and a limit of or a *way of supervising* political power.

NADIA URBINATI

Preámbulo

Las teorías del gobierno representativo y de la democracia representativa surgieron antes de la aparición de la democracia tal como la conocemos en la actualidad (Pitkin, 1967; Manin, 1997; Shapiro *et al.*, 2010; Urbinati, 2006). Ninguno de los padres de la moderna teoría democrática (Hobbes, Locke, Rousseau, Kant, Condorcet, Montesquieu, Mill, por citar algunos) conoció un sistema democrático propiamente dicho, al menos no como lo conocemos hoy en las democracias parlamentarias.¹ Por ejemplo, ninguno de ellos atestiguó la aceptación del sufragio universal, ni el derecho de las mujeres a votar. La lectura pasiva

* Doctor en Ciencia Política por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Director de la Flacso México.

** Maestra en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México. Investigadora asistente, Flacso México.

¹ De acuerdo con Bobbit (2002), utilizamos el término incluyendo a todas las democracias contemporáneas en las que las leyes y acuerdos fundamentales de política surgen de los parlamentos, independientemente de la forma presidencial o parlamentaria del régimen político.

de las tradiciones fundadas por esos grandes pensadores ha conducido frecuentemente a la reiteración de las contradicciones o insuficiencias en que ellos mismos incurrieron. Por eso no extraña que algunas preconcepciones o premisas se trasladen acríticamente a contextos en los que la revisión a fondo de sus contribuciones daría lugar a mejorar los términos de la teoría de la democracia. Considerando lo anterior, es comprensible que durante décadas (y en ocasiones siglos) hayan persistido concepciones desafortunadas sobre la relación entre representación y democracia que desembocan en aporías teóricas con consecuencias políticas prácticas. En una primera aproximación, se distingue que esas concepciones conducen a fórmulas minimalistas de la democracia, que la limitan al acto de votar (elegir y remover gobierno) y a la supuesta “delegación” de soberanía que dicho acto acarrea. Asimismo, conduce a fórmulas maximalistas que niegan que la representación en sí misma sea democrática, en tanto que no constituye una identidad entre el pueblo soberano y la decisión política al definir el interés colectivo y las leyes y políticas mediante las cuales se realiza. En esta visión, destaca la asunción axiomática de que la representación es cesión de poder y solamente una pálida sombra de la democracia directa, que sería la única en la que el valor de autogobierno se realiza, a pesar de que las contribuciones más lúcidas (y menos ingenuas) reconocen que es impracticable más allá de grupos muy pequeños.

Ninguna de estas dos fórmulas extremas resuelve la paradoja clásica de las contradicciones aparentes o reales entre soberanía y gobierno. La democracia contiene una diarquía intrínseca en la separación y, eventualmente, en la articulación de “voluntad” y “opinión” (Urbinati, 2014: 16-80). La primera constituye el dominio de las decisiones y políticas públicas concomitantes a la tarea de gobernar; la segunda es el vehículo de expresión de los individuos sobre la *res pública*. En la democracia se implican mutuamente, pero constituyen dominios diferenciados. A nuestro juicio, esta tesis, por las consecuencias que le siguen, es la solución más adecuada a los callejones sin salida donde terminan lo que denominamos minimalismo y maximalismo democrático. Paralelamente, creemos que existen suficientes razones teóricas para considerar a algunos de los fun-

damentos institucionales de la democracia como derechos humanos, a pesar de que esta forma de gobierno sólo se reconozca parcialmente en el sistema jurídico internacional de los derechos humanos (DH).²

En principio, esto no debería constituir una preocupación demasiado importante por cuanto el reconocimiento jurídico de los DH ha sido casi siempre posterior a su reclamo sustantivo que, a la postre, el orden jurídico recoge y protege bajo ese concepto. Sin embargo, la discrepancia sobre este punto radica en si algunas de las condiciones y libertades fundamentales que presupone la democracia representativa deban reconocerse como DH y, en consecuencia, sea la mejor forma de gobierno para la realización de esos derechos. Aunque no será nuestro objeto de atención central en este capítulo, nuestra posición al respecto es que hay condiciones de la democracia indisolubles de los DH y que esa forma de gobierno es la más favorable para su realización.³

¿Qué es representación democrática?

Desde el Leviatán de Tomás Hobbes se introdujo en el concepto del Estado moderno la dificultad para conciliar soberanía y gobernanza. Partiendo de uno de los supuestos más firmes de la ciencia política contemporánea, Hobbes concibió al individuo político como un ser libre, con intereses propios, irreconciliables con los de los demás individuos. De ahí que la única fórmula posible de asegurar la paz y el gobierno de la sociedad consistía, para él, en establecer un pacto mediante el cual los individuos cedan voluntariamente su soberanía e instituyan un soberano que concentra los poderes cedidos. De ahí que la democracia sea una opción inviable, pues solamente la monarquía responde a un modelo con esas restricciones. La “voluntad” es la pieza central. Si los hombres ceden voluntariamente su libertad natural soberana, entonces constituyen un régimen en el que es posible el orden. Aunque no podría ponerse

² Por ejemplo, en la Carta Democrática Interamericana. El artículo 1º de este tratado define la democracia como “derecho”, mas no como derecho “humano”; mientras que el art. 7 establece que la democracia es “indispensable para el ejercicio de las libertades fundamentales y los derechos humanos”.

³ Sobre este punto, véase Christiano (2008, 2013).

en boca de Hobbes el término “elegir”, sino mas bien “ceder”, este ejercicio de la voluntad es, en el fondo, eso: una elección.⁴

Para Rousseau, la soberanía y la democracia eran irreconciliables precisamente porque —como cualquier otro régimen político— ello exige una delegación de poder del soberano en sus agentes. Una vez establecida esta delegación, desaparece el vínculo mediante el cual los funcionarios electos o “comisarios” representan a los ciudadanos y reemplazan con sus intereses a los de la soberanía ciudadana. Puestas así las cosas, la democracia resulta un acto de usurpación de la soberanía, cuya “superación” adoptará inevitablemente la forma de ejercicio directo del poder: democracia directa o ausencia radical de democracia.

La genealogía intelectual de la democracia ha contenido siempre esta tensión —en apariencia irresoluble— entre ambos componentes. No obstante, aquélla ha operado en la teoría como un motor de indagación sobre preguntas como éstas: ¿qué es el interés común y como se consigue?, ¿qué papel desempeña en ello la resolución política de los conflictos de interés y cuál es su mejor encuadre institucional?, ¿cuáles son las mejores formas (y los mejores ejemplos) para decidir cómo gobernarnos?

Los dos primeros autores del pensamiento político moderno que empezaron a resolver esta contradicción fueron Maquiavelo y Locke. El primero, porque al buscar las causas del éxito o el fracaso de las decisiones políticas encuentra que es necesaria una “virtud” que se concilie o, mejor dicho, que se coordine con la “fortuna” para que las finalidades que persigue el estadista sean compatibles con el interés común de la comunidad que “representa” (Bobbitt, 2013: 122-148).

Locke, por su parte, introdujo la idea de gobierno por consenso, a partir del papel del magistrado en la regulación jurídica de la libertad individual (origen del Poder Ejecutivo). Dicho gobierno por consenso no puede sino ser democrático, ya que, en estricta lógica, tiene un carácter fiduciario de la sociedad civil: ésta deposita su confianza en aquél para conseguir la realización del “común” (*common* o *Commonwealth*). No obstante el pensamiento de estos precursores, la teoría política ha tendido a reproducir la dicotomía entre soberanía y gobierno en la que la víctima sacrificada ha sido la representación.

⁴ En estricto sentido, Hobbes habla de una cesión, una renuncia a la libertad natural.

Una solución a esta paradoja se encuentra en una interpretación de la soberanía popular o del “bien general”, que, en vez de concebirlos como hechos empíricos, los racionaliza como realidades conceptuales. “Gracias a *ficciones paradigmáticas* tales como la presunción de la existencia de algunos ideales, valores o hechos, un conjunto de principios pueden servir como guía de acción para la realización de lo que estos comandan o reclaman” (Urbinati, 2006: 124). Si la soberanía es una ficción paradigmática, “lo que es políticamente relevante no es ‘estar’ físicamente presente, sino la manera en que representamos nuestra presencia o nuestra condición real en relación con la red de prácticas y normas de las que formamos parte” (Urbinati, 2006: 125). Redefinido así el problema, la representación democrática enriquece la soberanía. Más aún, se diría que es su vehículo por excelencia, que “es una ‘conversación’ entre leyes y prácticas existentes y las condiciones reales de la vida de la gente y sus opiniones, y articula el potencial de cambios y transformaciones futuros dirigidos e inspirados por los principios fundacionales que modelan y estructuran nuestra vida en común” (Urbinati, 2006: 126).

La dimensión electoral de la democracia provee las bases para el gobierno limitado y responsable, pero sólo eso, las bases. El ingrediente representativo deriva del carácter del representante y de la relación que sostiene con el representado. El primero no es un sustituto del segundo, pues necesita continuamente ser recreado para estar en sintonía con la sociedad si ha de producir legislación legítima. De ahí que la relación entre soberanía y representatividad democrática se asuma en la teoría política como una “temporalidad ininterrumpida” (Urbinati, 2006: 225). No hay otra forma para salir de la aporía. Ante la reducción del soberano a un “hecho” empírico y del representante a otro más, pensarlos como componentes de una “ficción paradigmática” permite conceptualizarlos en una relación temporal ininterrumpida. Ésta consiste en un proceso democrático, en el que la separación entre gobernados y gobernantes no conlleva la limitación de los primeros al mero hecho de votar periódicamente y luego retirarse a sus asuntos “privados”, tampoco al falaz reemplazo del gobierno representativo por la democracia directa que, en las experiencias conocidas, se ha degradado en autoritarismo, dictadura o totalitarismo. Naturalmente, esta conceptualización del problema conduce a una revisión necesaria de los sistemas democráticos, casi todos

erigidos sobre la base de la dicotomía representante/representado, bajo el criterio de “temporalidad ininterrumpida”.

Problemas de medición de la representación democrática

El tema de la representación democrática ha cobrado auge durante las tres últimas décadas. Este interés se ha sustentado sobre todo en temas como: *i*) la representación electoral, *ii*) las nuevas formas de representación, *iii*) justicia y representación (específicamente cuando se habla de minorías y mujeres), en un enfoque renovado en el juicio político dentro de la teoría democrática, y *iv*) la apreciación de la participación y la representación como formas complementarias de ciudadanía.

Por otra parte, el estudio de la representación política ha adquirido importancia por dos razones: por la distinción entre las definiciones tradicionales centradas en la representación electoral de base territorial y el reconocimiento de un terreno político cada vez más complejo y plural que no logra encajar en la territorialidad; y porque obedece al debate que suscita el supuesto de que la democracia representativa es un sustituto instrumental de formas más robustas de democracia.

La representación se ha considerado un punto de partida y el fundamento de las teorías modernas de democracia. Para estudiar la representación, se debe retomar elementos como la legitimidad de los regímenes, el diseño institucional, la vinculación entre el ciudadano y el poder, entre otras. Sin embargo, como estos elementos no constituyen una tarea sencilla como vías de aproximación a la medición de la representación, su comprensión ha sido complicada.

Los autores contemporáneos que han estudiado la representación democrática han elaborado una serie de conceptualizaciones que han llevado a discutir los indicadores existentes. Para Pitkin (1967), el problema de la representación radica en saber por qué los gobernantes actuarían en beneficio del interés de los ciudadanos, o al menos de cierta mayoría de ellos. Por tanto, lo que se busca significar con la representación es qué tanto se actúa de acuerdo con los intereses del público.

Las definiciones de Achen (1978) y de Gerber y Lewis (2004) no son muy diferentes. Para estos autores, la representatividad es una propiedad normativa de la relación entre la opinión del legislador y las de los

integrantes de su distrito electoral. Por tanto, los estudios de representación política buscan comparar qué hacen los legisladores con las preferencias de las personas que componen los distritos. Para Sartori (2005), el significado originario de la “representación” es la actuación en nombre de otro en defensa de sus intereses. Las dos características definitorias de este concepto son, en consecuencia, *a*) una sustitución en la que una persona habla y actúa en nombre de otra; *b*) bajo la condición de hacerlo en interés del representado.

Sin embargo, Urbinati (2006) afirma que es necesario entender la representación como algo más que una división del trabajo entre las élites políticas y los ciudadanos, más bien es necesario entender la representación como una parte intrínseca de los elementos que hacen posible una democracia. Se puede observar entonces un acuerdo generalizado que relaciona la representación con qué tanto la conducta del legislador se vincula con los intereses del electorado. Una de las vías más comunes para estudiar la representación encuentra su interés fundamental en la distribución territorial.

Sartori problematiza esta definición afirmando que cuanto mayor es el número de personas que se trata de representar en el proceso legislativo y más numerosos son los asuntos en los que se ejerce tal representación, más pierde este término su sentido respecto de la voluntad de cada persona. Por lo tanto, las cifras demográficas (crecimiento de la población) y la sobrecarga de materias, se convierten en obstáculos para la representación y la distancia entre representado y representante, lo que se vuelve un aspecto problemático en la representación.

Urbinati y Warren (2008) también problematizan el hecho de que los habitantes de un distrito electoral sean definidos por el territorio, debido a que los ciudadanos son representados porque son habitantes de un lugar. Sin embargo, aspectos como la migración y otros asuntos que involucran la identidad del ciudadano son extraterritoriales. Asimismo, esta concepción territorial de la representación se debilita al mismo tiempo que la confianza en los gobiernos y los cuerpos legislativos.

La conexión entre democracia y representación es que, en democracia, los gobiernos son representativos porque son electos: si las elecciones se disputan libremente, si la participación es generalizada y si los ciudadanos gozan de libertades políticas, entonces el gobierno actuará en pro del interés de la gente (Przeworski, Stokes y Manin, 1999). Sin embargo,

la representación es un problema, ya que los políticos tienen metas, intereses y valores, además de que cuentan con información y realizan acciones que los ciudadanos no pueden observar o supervisar.

Lo nuevo es el resurgimiento de la representación electoral/política en los tópicos de la teoría democrática. La representación electoral la moldean el diseño constitucional, el diseño del sistema electoral, los partidos políticos, las obligaciones éticas de los representantes y la deliberación y el juicio (Urbinati y Warren, 2008). De este modo, se puede analizar si las instituciones políticas formulan patrones de inclusión.

Todo lo anterior ha conducido a discutir el carácter de la representación en las democracias, sus implicaciones, retos y dificultades para medirla. La democracia contemporánea consta de una suma muy compleja de instituciones en las que se involucran múltiples canales de representación, así como diferentes niveles y formas de desempeño de los representantes y representados.

Derechos humanos, democracia y representación

Ahora corresponde definir las dimensiones y variables de la representación democrática y su relación con la realización de derechos. Lo primero es la clasificación de los regímenes políticos, desde el punto de vista del cumplimiento de las tres condiciones que han de reunir para satisfacer el derecho humano a la democracia. Enseguida nos detendremos en la dinámica de la representación en los regímenes así clasificados, por el tipo de facultades o encargo que los representantes deben ejercer para satisfacer el mandato representativo.

Después revisaremos el comportamiento de las autoridades encargadas de legislar y proteger los DH frente a las demandas para realizarlos. Finalmente, haremos una apreciación de la calidad de la ciudadanía. En los párrafos subsecuentes definiremos cómo se abordan estas dimensiones a partir de los siguientes indicadores específicos:

- 1) Derecho a votar.
- 2) Derecho a incidir (ser electo, influir en la agenda y participar en la deliberación; organización, expresión competencia partidaria, representación en la legislatura).

- 3) Estado de derecho: judicatura en control ejecutivo.
- 4) Dinámica de la representación: cómo se define la representatividad en el régimen. Definición constitucional entre soberanía y representación,
- 5) Tres momentos de la realización de los derechos humanos: *a)* dinámica de la legislación, *b)* de la protección y *c)* de la aplicación de los DH.
- 6) Calidad de la ciudadanía. Grado de organización general, organización y activismo de DH, influencia sobre el punto 5.

La democracia y los DH comparten un compromiso con el ideal de igualdad política, por tanto, la realización de estos últimos requiere de un régimen democrático (Donnelly, 1999).

En este sentido, la medición de los DH se vuelve fundamental. Medir las prácticas en ese ámbito ayuda a entender los determinantes y consecuencias del respeto del gobierno por los DH y, por ende, comprender más ampliamente el proceso democrático.

Landman (2004) afirma que la acumulación de información sistemática en protección de DH en el mundo puede servir como base para el desarrollo de políticas, así como para la defensa y la educación en esa materia. En este sentido, se utilizan como medidas la codificación de documentos legales, datos provenientes de eventos, estándares y encuestas, además de indicadores agregados que funcionen como medidas indirectas de la protección de derechos.⁵ Entonces, los DH serán medidos en principio (porque están establecidos en documentos legales nacionales e internacionales), en práctica (porque son disfrutados por los individuos y grupos en los países) y como resultados concretos de la política del gobierno (Landman, 2004, 2006; Landman y Carvalho, 2010).⁶

⁵ Tipos de datos que permiten analizar los DH en el mundo: Human Development Report del PNUD, Torture Reporting Handbook, Reporting Killings as Human Rights Violations, The Human Rights Information and Documentation System (Huridocs), Political Terror Scale, Freedom House Indexes, Index of Political Freedom, The Torture Scale, The Minorities at Risk Project, State Failure Project, Cingranelli Richards (CIRI) Human Rights Data Project, entre otros.

⁶ La medición de los DH adquiere las siguientes formas: codificación de la participación de los países en regímenes nacionales e internacionales de derechos humanos; codificaciones de las constituciones nacionales, de acuerdo a sus cláusulas de derechos; reportes cualitativos de violaciones a los derechos humanos; encuestas de percepción

Sin embargo, existen numerosos problemas éticos, metodológicos y políticos a los que el investigador se enfrenta. Asimismo, la construcción de indicadores en materia de derechos humanos se vuelve complicada, consecuentemente, no es de asombrar que la mayor parte de la investigación empírica en el campo de los derechos humanos se ha enfocado en los derechos de integridad física y las acciones de los gobiernos para respetarlos (Poe y Tate, 1994; Poe, Tate y Keith, 1999; Cingranelli y Richards, 1999, 2010; Walsh y Piazza, 2010).

No obstante, falta desarrollar instrumentos para medir los derechos económicos sociales y culturales (DESC), así como indicadores del desempeño de los gobiernos en materia de DH, más allá de la descripción contextual o identificación de patrones de las violaciones en los países. Un aspecto que no ha sido explorado en la literatura es la representación en materia de derechos, que es un indicador del desempeño de los países en esta materia.

Un indicador de representación en materia de DH es la legislación existente en un país en este rubro. Este indicador no permite ver por sí solo si esta legislación se traduce en una mayor realización de los derechos de un individuo. Sin embargo, se utiliza como proxy de la representación en materia de DH, ya que permite ver qué tanto estos temas se encuentran en la agenda de los representantes. Para analizar esto, se consultó la base de datos Natlex de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la cual contiene información acerca de la legislación en materia de trabajo, derechos laborales y DH en general para 166 países del mundo.

En el cuadro 1 se observa el número total de actos legislativos en DH en los países de América Latina hasta 2013. Los que tienen un número mayor de actos legislativos en esa materia son Colombia, Nicaragua y Perú, seguidos por Brasil y Chile. El periodo de legislación comprende de 1944 a 2012, y es Argentina el primer país que aprobó una ley de DH en 1944. El 41.2% de los países inició la legislación durante los

acerca de las condiciones de los derechos; resúmenes cuantitativos de violaciones a los derechos; escalas de protección de derechos basadas en estándares normativos; medidas individuales y agregadas que mapean los resultados de las políticas gubernamentales que tienen consecuencias en el disfrute de los DH.

9. Representación democrática y derechos humanos

Cuadro 1. Número total de actos legislativos existentes en materia de derechos humanos en América Latina

<i>País</i>	<i>Periodo</i>	<i>Legislación</i>
Argentina	1944-2013	10
Bolivia	1999	1
Brasil	1988-2012	12
Chile	1990-1999	12
Colombia	1988-2007	18
Costa Rica	1988-2011	9
Ecuador	1984-1991	2
El Salvador	1991-1992	3
Guatemala	1966-1996	6
Honduras	1990-2008	4
México	1978-2008	7
Nicaragua	1982-1996	14
Panamá	1956	1
Paraguay	1990-1996	3
Perú	1988-2002	14
Uruguay	1989-1998	3
Venezuela	1991-2010	3
Nicaragua	-0.419	81

Fuente: Elaboración propia, con datos de Natlex (OIT).

ochenta, el 35.3% en los noventa y el 23.5% en años anteriores a estos dos periodos.

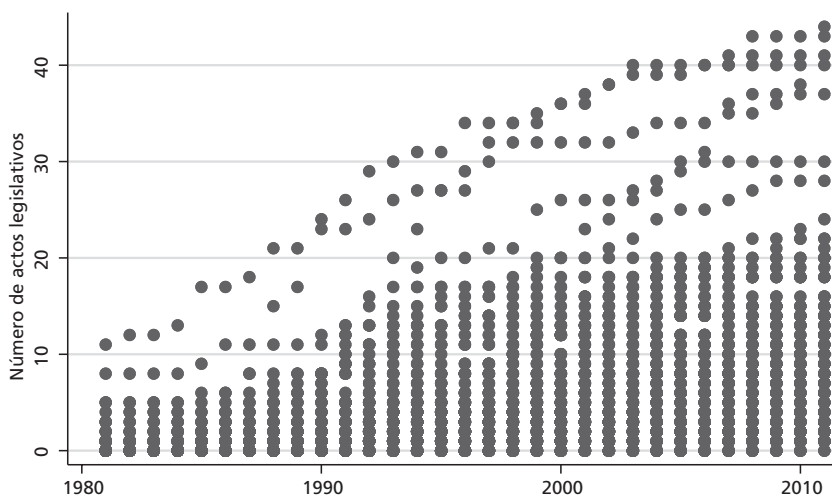
A pesar de que en los años ochenta la mayor parte de los países de América Latina iniciaron la legislación en DH, fue hasta los noventa cuando se registró un mayor activismo legislativo (cuadro 2). En esta última década destacan 81 de los 122 actos legislativos existentes en América Latina.

Es un hecho que la legislación en materia de derechos ha crecido considerablemente a partir de los noventa en América Latina y en todos los países del mundo (gráfica 1). Como se observa en el cuadro 3, la legislación en materia de DH en América Latina cuenta, en promedio, con 4.29 actos legislativos por año en el periodo 1981-2011, número que no difiere de la media del resto de los países del mundo: 4.02 actos legislativos. A juzgar por la desviación estándar para América Latina, la dispersión al interior de ésta es menor que en el resto de los países.

Cuadro 2. Legislación en materia de derechos humanos en América Latina.
Número de actos acumulados (quinquenios)

<i>País</i>	<i>-1990</i>	<i>1990-1994</i>	<i>1995-1999</i>	<i>2000-2004</i>	<i>2005-2011</i>	<i>2011-</i>	<i>Total</i>
Argentina	1	6	1	0	1	1	10
Bolivia	0	1	0	0	0	0	1
Brasil	2	1	4	3	1	1	12
Chile	0	11	1	0	0	0	12
Colombia	1	14	1	0	2	0	18
Costa Rica	2	2	2	0	3	0	9
Ecuador	1	1	0	0	0	0	2
El Salvador	0	3	0	0	0	0	3
Guatemala	4	0	2	0	0	0	6
Honduras	0	2	1	0	1	0	4
México	2	4	0	0	1	0	7
Nicaragua	6	7	1	0	0	0	14
Panamá	1	0	0	0	0	0	1
Paraguay	0	1	2	0	0	0	3
Perú	1	8	2	3	0	0	14
Uruguay	2	0	1	0	0	0	3
Venezuela	0	1	1	0	1	0	3
Total	23	62	19	6	10	2	122

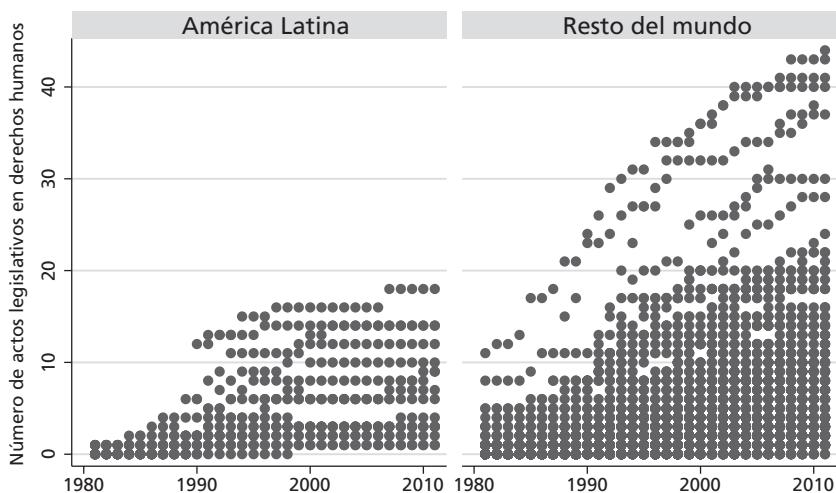
Fuente: Elaboración propia, con datos de Natlex (OIT).



Fuente: Elaboración propia, con datos de Natlex (OIT).

Gráfica 1. Legislación en derechos humanos: 166 países (1981-2011).

9. Representación democrática y derechos humanos



Fuente: Elaboración propia, con datos de Natlex (OIT).

Gráfica 2. Legislación en DH: 166 países (1981-2011). Comparación América Latina y resto del mundo.

Cuadro 3. Número de actos legislativos en materia de DH (1981-2011)

	Observaciones	Media	Desviación estándar	Mínimo	Máximo
América Latina	527	4.29	4.67	0	18
Resto del mundo	4619	4.02	6.21	0	44

Fuente: Elaboración propia, con datos de Natlex (OIT).

Cuadro 4. Actos legislativos en materia de DH, PIB per cápita e indicadores de democracia. Correlaciones

	PIB per cápita	Índice de derechos políticos: Freedom House	Índice de institucionalización democrática: Polity Project
Actos legislativos en materia de derechos humanos por año	0.284 (***)	-0246 (***)	0.310 (***)

F*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Fuente: Elaboración propia, con datos de Natlex (OIT).

Se esperaría que este proceso fuera paralelo al desarrollo democrático y a la institucionalización de la democracia en cada país, por lo que se comparan estos actos con dos indicadores de democracia: el índice de institucionalización democrática de Polity Project y el índice de derechos políticos de Freedom House. El primero es un índice que contempla tres indicadores: la presencia de instituciones y procedimientos a través de los cuales los ciudadanos expresan sus preferencias de las políticas y los líderes, la existencia de restricciones institucionalizadas en el ejercicio del poder del Ejecutivo y, por último, la garantía de libertades civiles para todos los ciudadanos en su vida diaria, así como en actos de participación política. Este índice tiene una escala de cero a diez, en el que los valores mayores indican una mayor institucionalización de la democracia.

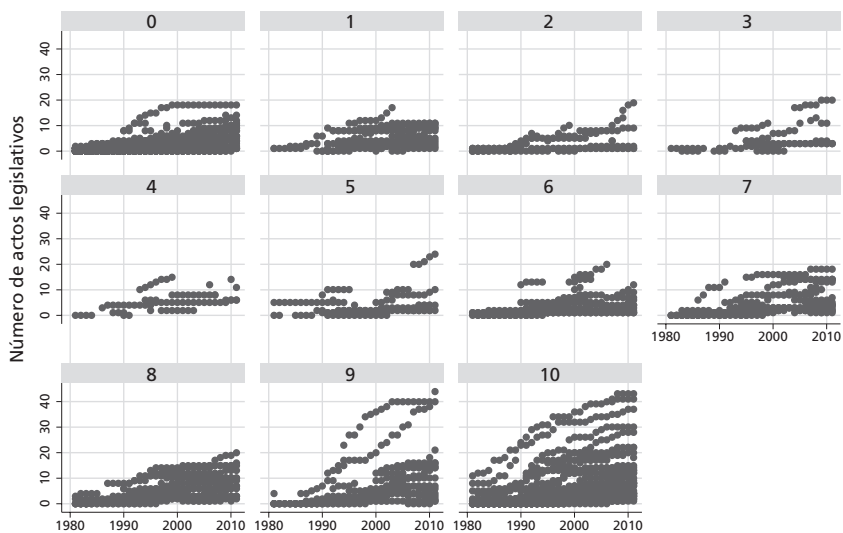
El primero es un índice de derechos políticos con puntajes que van de 1 a 7, compuesto por tres categorías: proceso electoral, pluralismo político y funcionamiento del gobierno. En este índice, los puntajes menores obedecen a mayor respeto de los derechos políticos.

Como ya se señaló, el activismo legislativo en DH está creciendo considerablemente en las últimas décadas. Sin embargo, la presencia de una democracia institucionalizada y donde hay un mayor goce de derechos políticos acentúan esta legislación. En el cuadro 4 se observan las correlaciones entre el número acumulado de actos legislativos en DH por año y el índice de derechos políticos de Freedom House y el índice de institucionalización democrática de Polity Project, además del PIB per cápita. Como se advierte, las correlaciones, aunque significativas, no son sustancialmente altas, aun cuando la institucionalización democrática es la que muestra el valor más alto, por encima del PIB per cápita.

El nivel de institucionalización de la democracia se relaciona con el activismo legislativo en DH. Entonces, los países con los valores más altos de institucionalización democrática son los que tienen un número mayor de actos legislativos para tales derechos presentes en el país (gráfica 3). Cuando comparamos con el índice de derechos políticos de Freedom House, los resultados no son muy diferentes. Como se observa en la gráfica 4, es en el nivel máximo de respeto de los derechos políticos donde se observa una presencia mayor de legislación en derechos humanos.

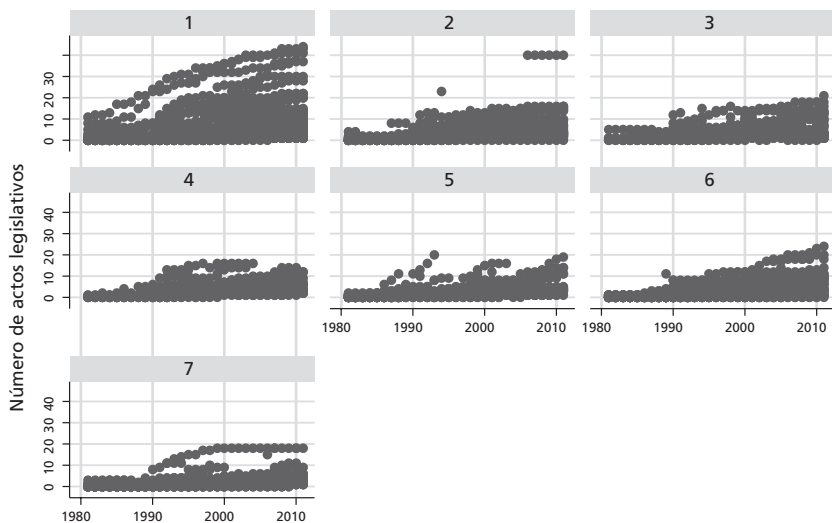
La creciente tendencia de la legislación en DH es notable. Asimismo, de acuerdo con los datos, afirmamos que la institucionalización democrática y el activismo legislativo en DH son dos procesos que crecen de

9. Representación democrática y derechos humanos



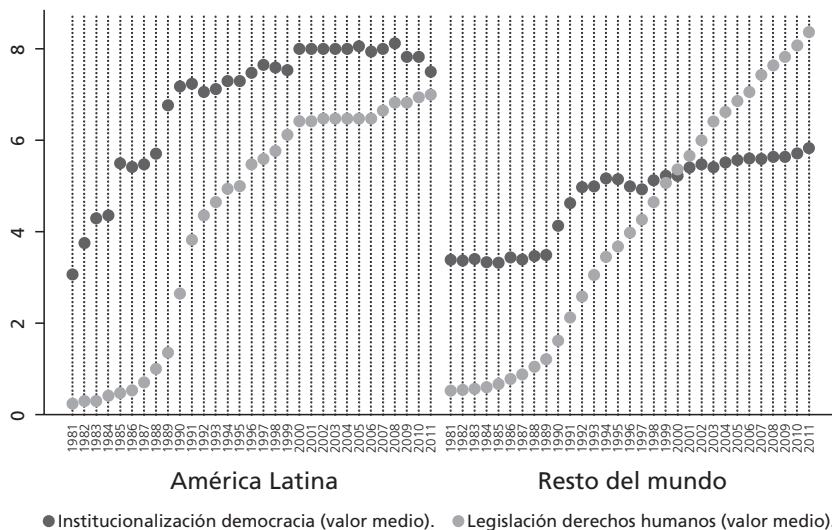
Fuente: Elaboración propia, con datos de Natlex (OIT) y Polity Project.

Gráfica 3. Legislación en DH e institucionalización de la democracia (166 países, 1981-2011).



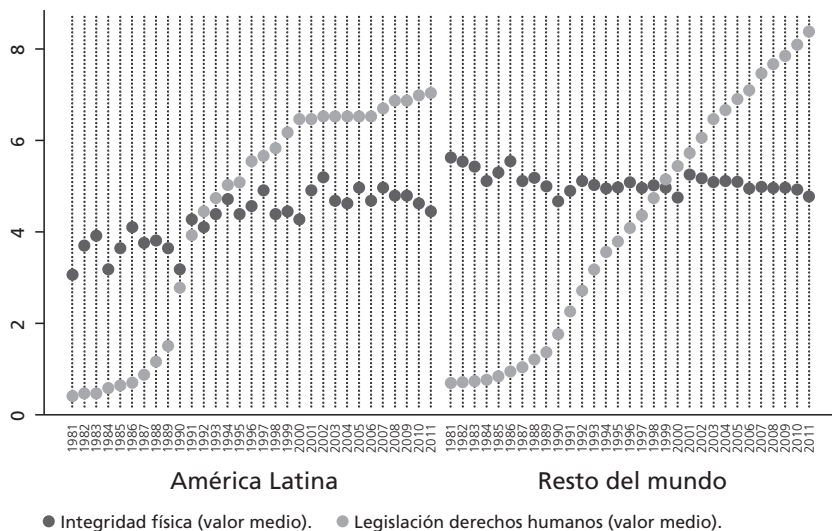
Fuente: Elaboración propia, con datos de Natlex (OIT) y Freedom House.

Gráfica 4. Legislación en DH e índice de derechos políticos (166 países, 1981-2011).



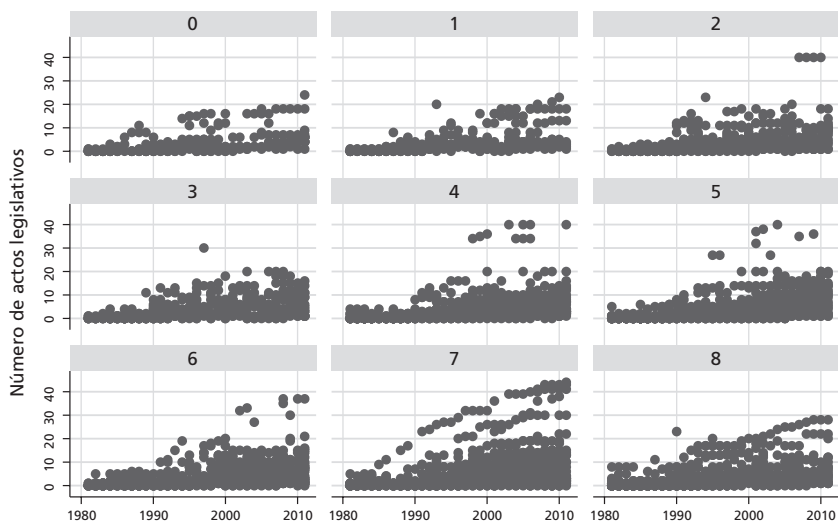
Fuente: Elaboración propia, con datos de Natlex (OIT) y Polity Project.

Gráfica 5. Institucionalización de la democracia y legislación en DH. 166 países (América Latina y resto del mundo, 1981-2011).



Fuente: Elaboración propia, con datos de Natlex (OIT) y CIRI.

Gráfica 6. Legislación sobre DH e integridad física. 166 países (América Latina y resto del mundo, 1981-2011).



Fuente: Elaboración propia, con datos de Natlex (OIT) y CIRI.

Gráfica 7. Integridad física y legislación en derechos humanos (166 países, 1981-2011).

manera similar y con la misma tendencia. Lo anterior es más notable en América Latina (gráfica 5) que en el resto del mundo.

Para comparar estos procesos con un indicador del cumplimiento de los DH, utilizamos el índice de integridad física de Cingranelli y Richards, el cual mide las prácticas de los gobiernos en materia de estos derechos. La relación entre las prácticas de los gobiernos en protección de derechos de integridad física y la legislación en materia de DH no es tan clara como la relación entre la legislación y la institucionalización democrática. Sin embargo, las gráficas 6 y 7 muestran una tendencia de crecimiento similar. En futuros trabajos será necesario evaluar el efecto de la legislación en el cumplimiento de estos derechos.

Conclusiones

A pesar del crecimiento de instrumentos legales para la protección de los DH, existe una continua contradicción entre las proclamaciones oficiales y la implementación de la protección de aquéllos. Lo anterior

ha permitido el desarrollo de una agenda de investigación empírica comparada a partir de los años ochenta. De este modo, la necesidad de construir indicadores en dicha materia se ha vuelto evidente.

La medición del desempeño de los gobiernos en materia de derechos humanos se ha desarrollado en funciones como descripciones contextuales, monitoreo, documentación y clasificación de las violaciones, así como en identificación de patrones y propuestas de soluciones de política. Sin embargo, es necesario construir indicadores que apunten a medir el grado de institucionalización de los DH, así como su relación con los procesos de representación.

Si la acumulación sistemática de información en protección de DH en el mundo puede servir como base para el desarrollo de políticas y para la defensa y educación en materia de DH, la necesidad de construir indicadores válidos y confiables se vuelve fundamental. El déficit de medición en esta materia indica que es necesario construir indicadores de desempeño de los gobiernos democráticos, de los representantes de los ciudadanos y de estos últimos para valorar el desarrollo del carácter representativo de la democracia. Dicho de otro modo, para medir las características, positivas y negativas, deficitarias o superavitarias de esa “temporalidad ininterrumpida”.

En este trabajo proponemos que el activismo legislativo en materia de DH constituye una medida confiable para evaluar la representación en dicha materia, por un lado, y la institucionalización, por el otro. El activismo legislativo en DH ha crecido considerablemente en las últimas décadas y se acentúa donde hay un mayor goce de derechos políticos y donde existe una democracia institucionalizada. Ahora corresponde evaluar el impacto que tiene esta legislación en la protección de derechos humanos en futuras líneas de investigación.

Referencias

- Achen, C. H. (1978). “Measuring Representation”, *American Journal of Political Science*, vol. 22, núm. 3, agosto, pp. 475-510.
- Bobbitt, P. (2002). “The Shield of Achilles: War”, *Peace and the Course of History*, Londres, Allen Lane.

- Bobbitt, P. (2013). *The Garments of Court and Palace: Machiavelli and the World that He Made*, Broadway, Nueva York, Grove Press.
- Cingranelli, D. L. y D. L. Richards (2010). "The Cingranelli and Richards (CIRI) Human Rights Data Project", *Human Rights Quarterly*, vol. 32, núm. 2, mayo, pp. 401-424.
- Cingranelli, D. L. y D. L. Richards (1999). "Measuring the Level, Pattern, and Sequence of Government Respect for Physical Integrity Rights", *International Studies Quarterly*, vol. 43, núm. 2, pp. 407-417.
- Donnelly, J. (1999). "The Social Construction of International Human Rights", en Tim Dunne y Nicholas J. Wheeler (eds.), *Human Rights in Global Politics*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Gerber, E. R. y J. B. Lewis (2004). "Beyond the Median: Voter Preferences, District Heterogeneity, and Political Representation", *Journal of Political Economy*, vol. 112, núm. 6, pp. 1364-1383.
- Landman, Todd (2006). *Studying Human Rights*, Londres, Routledge.
- Landman, Todd (2004). "Measuring Human Rights: Principle, Practice and Policy", *Human Rights Quarterly*, vol. 26, núm. 5, noviembre, pp. 906-931.
- Landman, Todd y E. Carvalho (2010). *Measuring Human Rights*, Nueva York, Routledge.
- Manin, B. (1997). *The Principles of Representative Government*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Pitkin, Hanna Fenichel (1967). *The Concept of Representation*, Berkeley, University of California Press.
- Poe, Steven C. y C. Neal Tate (1994). "Repression of Human Rights to Personal Integrity in the 1980s: A Global Analysis", *American Political Science Review*, vol. 88, núm. 4, diciembre, pp. 853-872.
- Poe, Steven C., C. Neal Tate y L. C. Keith (1999). "Repression of the Human Right to Personal Integrity Revisited: A Global Cross-National Study Covering the Years 1976-1993", *International Studies Quarterly*, vol. 43, núm. 2, junio, pp. 291-313.
- Przeworski, A., S. Stokes y B. Manin (2002). "Elecciones y representación", *Revista Zona Abierta*, 100.
- Sartori, G. (2005). *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*, Colchester, European Consortium for Political Research (ECPR) Press.
- Shapiro, I. et al. (eds.) (2010). *Political Representation*, Cambridge, Cambridge University Press.

- Urbinati, Nadia (2014). *Democracy Disfigured*, Harvard, Harvard University Press.
- Urbinati, Nadia (2006). *Representative Democracy: Principles and Genealogy*, Chicago, University of Chicago Press.
- Urbinati, Nadia y M. E. Warren (2008). "The Concept of Representation in Contemporary Democratic Theory", *Annu. Rev. Polit. Sci.*, vol. 11, pp. 387-412.
- Walsh, J. I. y J. A. Piazza (2010). "Why Respecting Physical Integrity Rights Reduces Terrorism", *Comparative Political Studies*, vol. 43, núm. 5, pp. 551-577.

Parte III

**La institucionalización y el ejercicio de los derechos
humanos: las brechas existentes**

10. Derecho a la alimentación: difusión exitosa, impacto limitado

Karina Ansolabehere,* Ruth Navarrete**

En una posición intermedia entre la literatura que considera que la institucionalización de derechos humanos (DH) es inocua (o incluso negativa), en relación con sus efectos (en la medida en que les quita carácter emancipatorio) y la literatura que sostiene que la institucionalización de DH tiene efectos positivos sobre éstos, aquí proponemos que la incidencia de la institucionalización de los derechos sobre su disfrute por parte de las personas *dependerá del tipo de institucionalización de tales DH*. Una institucionalización más integral, la que va más allá de la constitucionalización de los derechos, incidirá en su mayor aprovechamiento. Para analizar esta relación, se estudiará el caso del derecho a la alimentación (DA), por tratarse de un derecho complejo, que funge como llave para otros derechos, por ejemplo, el derecho a la salud o el derecho a la vida, cuyo desarrollo en el derecho internacional de los derechos humanos (DIDH), y a nivel interno, es contemporáneo al periodo que se estudia.

En el estudio de los DH, si bien el derecho a la alimentación adecuada ha sido reconocido desde la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH) de 1948, no es sino hasta fines del siglo xx cuando recibe especial atención y se desarrolla su contenido y alcance. En los términos propuestos en este volumen, la institucionalización del derecho a una alimentación adecuada a nivel internacional adquiere impulso a principios de este siglo (Mechlem, 2004), por lo cual, si nuestra hipótesis es

* Doctora de Investigación en Ciencias Sociales con especialidad en Ciencias Políticas por la Flacso México. Profesora investigadora, Flacso México.

** Maestra en Gobierno y Asuntos Públicos por la Flacso México.

adecuada, deberíamos observar una mejoría en su disfrute, a medida que el proceso de institucionalización se difunde y permea las políticas públicas en la región.

Desde el punto de vista de la institucionalización, en este capítulo mostramos que el desarrollo del contenido del DA a nivel internacional se difundió nacionalmente en cada país de América Latina desde los primeros años del siglo XXI, con lo cual observamos cambios en las características de los sistemas de protección de derechos a nivel de país. En otros términos, se presenta un proceso de difusión del derecho a una alimentación adecuada del espacio internacional al nacional. Adicionalmente, esas relaciones incidieron de modo distinto en su disfrute: claramente mejoraron de manera agregada la disponibilidad de alimentos, pero no necesariamente su accesibilidad.

Para lograr los objetivos de este trabajo, en primer lugar se realizará un repaso de la discusión relacionada con la institucionalización de los DH en general y el DA en particular; en segundo, se describe la metodología de análisis de la información y, en tercero, se presenta el análisis de ésta.

La institucionalización de los derechos humanos: entre el problema y la solución

Hasta hace casi tres décadas, las ciencias sociales —especialmente la ciencia política— consideraban los DH una cuestión legal o moral y, por lo tanto, fuera de los límites del área de estudio que les competía (Estévez y Vázquez, 2010; Morgan y Turner, 2009; Freeman, 2002). Hoy esta situación ha cambiado, al punto de que se puede hablar de un área de especialización en la materia. Una característica de este campo es la heterogeneidad de enfoques, temas y aproximaciones metodológicas (Landman, 2004) y más recientemente la preocupación por su medición (Landman, 2009).

Uno de los temas que más atención ha recibido es el denominado institucionalización de los derechos humanos (Stammers, 2009). Los DH (además de un discurso con contenido transformador), se materializaron a través de instituciones de diverso tipo, desde tratados internacionales hasta mecanismos convencionales y extraconvencionales de escala

internacional, o mediante diferentes tipos de instituciones nacionales (Koo y Ramirez, 2009; Pisarello, 2007; Landman, 2004; Ansolabehere, 2014; Simmons, 2009), así como a través del desarrollo de políticas públicas (Abramovich, 2006; Vázquez y Delaplace, 2011).

Este proceso de institucionalización ha tenido diferentes puertas de entrada en su estudio. Según las relaciones internacionales, se prestó especial atención a los incentivos y procesos de difusión de las normas internacionales de DH a nivel interno (Lutz y Sikkink, 2000; Simmons 2009; Hafner-Burton y Tsutsui, 2007; Hathaway, 2002). La pregunta que buscan responder, en general, es por qué los países que firman tratados internacionales de DH los cumplen internamente.

Desde la sociología, ha recibido particular interés la extensión de los tratados de DH desde el punto de vista de su desafío a la soberanía estatal (Kocharov, 2009; Meghani y Kuzma, 2011; Sperling, 2010) y de la redefinición de la noción de ciudadanía.

Finalmente, según la literatura sobre movimientos sociales, fundamentalmente desde el movimiento de DH, se ha prestado atención a la institucionalización de las demandas de los movimientos sociales (Stammers, 2009) buscando responder a la pregunta de si este proceso implica una pérdida de su carácter emancipatorio.

Más allá de las diferencias disciplinarias en la literatura, pareciera quedar claro que hay quienes ven la institucionalización como un elemento positivo (Turner, 1993; Sommers y Roberts, 2008; Lutz y Sikkink, 2001; Simmons, 2009; Stammers, 2009) y, por el contrario, quienes consideran que la institucionalización es un elemento inocuo o negativo (Hafner-Burton y Tsutsui, 2007; Sperling, 2010; Sjoberg *et al.*, 2001; Hathaway, 2002).

En el marco de estas discusiones, el presente capítulo propone, en concordancia con Simmons (2009) y Stammers (2009), lo que denominaríamos una posición intermedia respecto de la institucionalización de DH. Consideramos que, si bien es verdad que la adhesión a tratados internacionales no genera por sí sola cambios en los comportamientos gubernamentales que redunden en mejores condiciones de vida para las personas, la combinación de la adopción de las normas internacionales de DH en el ámbito interno a diferentes niveles (marco jurídico, políticas públicas y justiciabilidad) tendrá un mayor impacto en el disfrute de dichos derechos por parte de las personas.

En otros términos, quizás haya una difusión superficial (cuando sólo quedan en el marco jurídico) de las normas de DH o, en el otro extremo, tal vez haya una difusión integral, es decir, que las normas permeen no sólo el marco jurídico, sino también las políticas públicas y las posibilidades de actuación judicial. Aquí se propone que la integralidad de la difusión redundará en mejores resultados para las personas, en la medida en que una de las principales promesas de los DH es la dignidad.

América Latina no es la excepción en este proceso. La institucionalización de DH ha sido intensa en las últimas dos décadas y media (Lutz y Sikink, 2000; Uggla, 2004). Por ello, un análisis de esta región, en clave de disfrute de los DH, nos permitiría evaluar de mejor manera las consecuencias de su proceso de institucionalización en el ámbito interno.

No obstante, como la diversidad de DH es abrumadora, a fin de poder estudiar profusamente las características de su institucionalización y efectos, nos concentraremos en el derecho a la alimentación, de mucha relevancia por dos razones: *a*) por tratarse de un derecho social cuya institucionalización supone la distribución de recursos de diferente tipo, lo cual nos permite observar la efectividad de este entramado institucional, más allá de los derechos a la integridad física, y *b*) porque es un derecho que adquirió especial atención a partir de 1996, con la Cumbre Mundial sobre Alimentación, realizada en Roma, y el análisis de su institucionalización nos da la oportunidad de identificar en la región un antes y un después de los esfuerzos por precisar sus alcances internacionales.

Desarrollada la principal preocupación de este capítulo en el ámbito de la literatura sobre DH, más concretamente entre la literatura sobre difusión de normas internacionales de DH, a continuación se analizarán las particularidades de esa institucionalización del DA adecuada.

La institucionalización del derecho a una alimentación adecuada en el DIDH

La evolución del derecho internacional de los derechos humanos se lee como una historia de avances en el proceso de aplicación de las normas internacionales, tanto en la esfera internacional como en la nacional, que se acelera hacia el final de la Guerra Fría. En este proceso, los organismos de aplicación del DIDH han establecido estándares relativos a los

contenidos de los derechos, así como a las obligaciones estatales que éstos implican, sobre todo a partir de los años ochenta. Un hito incuestionable en este sentido ha sido la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de 1993, en la cual se enfatizó la necesidad del desarrollo de políticas públicas con perspectiva de DH. El DA no es la excepción, y es justamente a mediados de los noventa que se observó un esfuerzo más intenso por desarrollar su contenido y las estrategias adecuadas para volverlo más efectivo.

Hay consenso en la literatura (Mechlem, 2004; Beuchelt y Virchow, 2012) en considerar que si bien el derecho a una alimentación adecuada fue reconocido en el art. 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, así como en otros instrumentos internacionales,¹ no fue sino hasta finales de los ochenta cuando se hizo un esfuerzo importante para su institucionalización.

Las precisiones sobre el contenido del DA se hicieron casi medio siglo después de la DUDH, al finalizar la Guerra Fría y con la superación de la distinción tajante entre derechos civiles, políticos y económicos, sociales y culturales. Su contenido, no exento de disputas, está íntimamente relacionado con la noción de seguridad alimentaria desarrollada por la Oficina de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO),² en la medida en que identifican como componentes fundamentales de la “alimentación adecuada” los siguientes aspectos: la disponibilidad de los alimentos, el acceso a éstos y su aprovechamiento biológico.

¹ El derecho a la alimentación está reconocido en la DUDH de 1948 como parte del derecho a un nivel de vida adecuado; está consagrado en el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) de 1966; así como en el artículo 12.2 de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), los artículos 25, inc. F, y 28, inciso I, de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad; el artículo 47.1 de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares; los artículos 20 y 23 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y de la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas, y artículos 14 a 19 del Convenio 169 de la OIT sobre los Pueblos Indígenas y Tribales. En el ámbito latinoamericano, los artículos 12 y 17 del Protocolo de San Salvador.

² Para un análisis de la evolución del concepto de seguridad alimentaria y su convergencia parcial con el de derecho a la alimentación, véase Mechlem (2004).

En el proceso de especificación del derecho a una alimentación adecuada a nivel internacional y regional, encontramos cinco momentos claves:

- *El primero, de desarrollo pionero*: en que se especifica por primera vez su contenido por parte del relator para la Prevención de la Discriminación y la Protección de las Minorías de las Naciones Unidas, Asbjørn Eide, en 1987 (Mechlem, 2004).
- *El segundo, de compromiso internacional alrededor de la seguridad alimentaria y la lucha contra el hambre*: tiene como referencia la Cumbre Mundial sobre Alimentación de Roma en 1996, donde se establecieron metas de cumplimiento para los Estados en materia de seguridad alimentaria³ (Lappé, 2011). Aquí se identificó la protección del derecho a una alimentación adecuada como un elemento fundamental para lograr éxitos en la lucha contra el hambre y la malnutrición.
- *El tercero, de especificación y materialización*: está dado por la Observación General núm. 12⁴ del Comité DESC en 1999, en el que se desarrolla de manera precisa el contenido, alcance y obligaciones estatales vinculadas con el DA. Si bien el problema del hambre no agota la totalidad del contenido de este derecho, ocupa un lugar preponderante en su representación, lo que lo vincula con la preocupación por la pobreza, modelos de justicia social y de desarrollo alternativos tanto en la distribución del ingreso como de los recursos de producción (Narula, 2006).
- *El cuarto, de desarrollo de directrices del política pública respecto de este derecho*: inició en 2004, cuando se publicaron las “Directrices voluntarias para lograr la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional”, con el fin de proporcionar orientación práctica a los Estados

³ Definida como “todas las personas en todos los tiempos tienen acceso físico y económico a comida suficiente, nutritiva y segura para cubrir sus necesidades dietarias y preferencias de comida para una vida activa y saludable”.

⁴ Según dicha observación, el derecho a una alimentación adecuada comprende la disponibilidad de alimentos en cantidad y calidad suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias de los individuos, sin sustancias nocivas, y aceptables para una cultura determinada, así como la accesibilidad de esos alimentos en formas que sean sostenibles y que no dificulten el goce de otros DH.

y cumplir con lo señalado en el objetivo 7.4 del Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996, consistente en “esclarecer el contenido del derecho a una alimentación suficiente y del derecho fundamental de toda persona a no padecer hambre, como se declara en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y otros instrumentos internacionales y regionales pertinentes, y, prestar especial atención a la aplicación y la realización plena y progresiva de este derecho como medio de conseguir la seguridad alimentaria para todos”.

- *El quinto, de apropiación regional del desarrollo del derecho a una alimentación adecuada en los aspectos vinculados con el hambre:* acontece con la realización de la Cumbre Latinoamericana sobre Hambre Crónica, realizada en Guatemala en 2005. De ésta se deriva la Iniciativa América Latina y Caribe sin Hambre, apoyada por la FAO, que busca profundizar los Objetivos de Desarrollo del Milenio vinculados con la desnutrición infantil.⁵

La evolución del contenido del DA llevó aparejadas dos líneas de reflexión: una orientada al desarrollo de capacidades individuales como condición para la efectivización del derecho y la superación de las desigualdades, que denominaremos *línea del empoderamiento*, y otra preocupada por los cambios en la estructura de producción y distribución de los alimentos, que llamaremos *línea del cambio estructuralista*.

La línea del empoderamiento reconoce el trabajo de Amartya Sen (1983) como principal inspiración para cambiar la concepción de la pobreza y, por ende, de su solución. Esta vuelta hacia las capacidades es la que, de algún modo, ha impregnado a la noción de DA, en la medida en que supuso un cambio en las estrategias de combate a los problemas de alimentación, fundamentalmente del hambre, lo cual implicó el paso de la preocupación por la producción de alimentos hacia el empoderamiento de las personas y la responsabilización de los gobiernos (Lappé, 2011).

Por otra parte, las perspectivas de la línea de cambio estructural adquirieron visibilidad en forma paralela a la Cumbre de 1996, impulsando una revisión del problema alimentario tal como se definía desde el

⁵ Esta iniciativa propone la reducción de la incidencia de la desnutrición crónica infantil por debajo del 2.5% en todos los países de la región hacia el 2025.

paradigma de la seguridad alimentaria. A éste le opusieron la idea de soberanía alimentaria,⁶ la cual entraña una crítica al modo de producción corporativo a gran escala, para enfatizar la necesidad de preservar a los pequeños productores locales, los aspectos culturales y de sustentabilidad de la producción, así como el consumo de alimentos a largo plazo. La promoción del autoabastecimiento, como una alternativa a las políticas agroalimentarias desarrolladas bajo el amparo de las políticas de mercado son el centro de la alternativa propuesta (Niemeyer y Vera; 2008, Beuchelt y Virchow, 2012).

Estas disidencias reflejan que estamos ante un derecho cuyo contenido es disputado, al igual que el diseño de políticas públicas para su efectivización. Tal disputa, incluso, se rastrea en la observación núm. 12 del Comité de los DESC, que incorpora dimensiones de éste que pueden enmarcarse en las dos líneas aquí planteadas. Tales dimensiones son la disponibilidad, la accesibilidad, la calidad, la sostenibilidad y la aceptabilidad.

La disponibilidad se refiere a que los alimentos estén al alcance y se utilicen, ya sea mediante su producción directa, o bien al comprarlos en mercados y comercios. Esta dimensión fundamentalmente atiende a la suficiencia de los sistemas de producción, distribución y comercialización de los alimentos. En otros términos, se refiere a la cantidad de alimentos disponibles y a su presencia en diferentes puntos de los territorios. Es una característica de la producción en su conjunto, más que de las personas.

La accesibilidad, por su parte, requiere, que se garantice a las personas el acceso económico y físico a los alimentos, para mantener una dieta adecuada, sin comprometer otras necesidades básicas. En lo que respecta a la accesibilidad física, se entiende que los alimentos estarán al

⁶ La soberanía alimentaria se define como el derecho de los pueblos, las comunidades y los países a delinear sus propias políticas agrícolas, de trabajo, pesca, alimentación y tierras, adecuadas desde el punto de vista ecológico, social, económico y cultural a sus circunstancias únicas. Dicha soberanía incluye el verdadero *DA* y a producir el alimento, lo que significa que todo el mundo tiene el *DA* inocua, nutritiva y culturalmente adecuada y a los recursos para producir estos alimentos, así como el derecho a poder alimentarse a sí mismo y a sus sociedades. Sin embargo, hasta la fecha no existe un concepto aceptado y consensuado a nivel mundial.

alcance de todos, en especial para los individuos físicamente vulnerables (OACNUDH, 2010).

La calidad se relaciona con la satisfacción de las necesidades nutricionales de los individuos, acordes con su ocupación, sexo, edad y requerimientos fisiológicos. Adicionalmente, se considera que los alimentos serán seguros para el consumo humano y que estarán libres de sustancias nocivas que afecten la salud de quienes los consumen.

La aceptabilidad, por su parte, está ligada a que el alimento sea culturalmente admisible, lo que implica tomar en cuenta “los valores no relacionados con la nutrición que se asocian a los alimentos y el consumo de los mismos [...]”⁷ Por último, la sustentabilidad se refiere a la posibilidad de acceso y disponibilidad de los alimentos para las generaciones actuales y futuras.

Además de definir el contenido del derecho, el Comité de los DESC, en su Observación núm. 12, establece las obligaciones de los Estados frente al mismo y recomienda el uso de remedios judiciales para su protección y garantía.⁸

A manera de síntesis, desde el punto de vista del DIDH, en los últimas dos décadas se observa un esfuerzo por definir el contenido del derecho y las obligaciones estatales que entraña, proceso que refleja una disputa por su interpretación. Como se observa, por una parte se asocia con el empoderamiento de las personas y, por la otra, con la superación de condiciones desiguales de producción y distribución de alimentos.

⁷ Punto 11 de la Observación General núm. 12 del PIDESC (1999).

⁸ En relación con las obligaciones estatales, sostiene que el PIDESC: “especifica claramente que cada Estado Parte adoptará las medidas que sean necesarias para garantizar que todas las personas queden libres del hambre y que puedan disfrutar lo más pronto posible del derecho a una alimentación adecuada. Esto exigirá aprobar una estrategia nacional que garantice la seguridad alimentaria y de nutrición para todos, sobre la base de los principios de los derechos humanos que definen los objetivos, y formular las políticas y los indicadores correspondientes” (22). En concordancia con esto, establece que “el Pacto se viola cuando un Estado no garantiza la satisfacción de, al menos, el nivel mínimo esencial necesario para estar protegido contra el hambre”. Ahora bien, en relación con la justiciabilidad, postula que las personas que consideren violado su derecho a una alimentación adecuada, pueden recurrir a los tribunales para ello, y llama a los jueces para tomar en cuenta las violaciones de tal derecho en sus resoluciones.

La cantidad de dimensiones implicadas en el derecho hacen de su análisis un proceso complejo y difícil de medir. En el apartado metodológico se avanzará en su operacionalización.

Metodología

Para identificar las características de la institucionalización del DA y su disfrute en América Latina entre 1990 y 2011, es necesario desarrollar un modelo analítico. La hipótesis de la que partimos es que un sistema de protección de DA más integral, es decir, uno cuyas normas internacionales vinculadas con el derecho a la alimentación impregnen mayores espacios de la práctica estatal, tendrá como resultado un mayor disfrute de éste por parte de las personas.

Para probarla, aplicamos un análisis de panel de datos, ya que nos permite medir efectos y comportamientos sobre múltiples fenómenos a lo largo de determinados periodos, con lo que se enriquece la información obtenida (Arellano, 2003; Hsiao, 2003), para determinar las relaciones entre el sistema de protección y el ejercicio del DA.

En primer lugar, definiremos la variable dependiente, disfrute del derecho a una alimentación adecuada. Para dar cuenta de su disfrute, es menester tomar como punto de partida el DIDH, pues en este marco es en el que sus principales dimensiones se definen y, a partir de allí, se procede a la operacionalización para medirlos. Cabe destacar que esta decisión conceptual y metodológica no es la única posible, pero, dado el nivel de consenso de los países de la región alrededor de las normas internacionales de DH —por lo menos formalmente—, se consideró pertinente trabajar sobre esta base.

Al respecto puntualizaremos que, para medir el disfrute del DA, se llevó a cabo un proceso de traducción de una categoría jurídica (el derecho a una alimentación adecuada) a indicadores que permitan consignar sus principales dimensiones y medirlas. Este proceso entraña dificultades, ya que implica una trasposición entre dos ámbitos de aproximación al problema: el jurídico, y el de la medición de su disfrute. Aquí nos concentraremos en el segundo.

Para identificar las dimensiones de análisis del DA, partimos de la Observación núm. 12 del Comité de DESC de la ONU, en la que se desa-

rolla más ampliamente el contenido del DA. Allí se establece que el derecho a una alimentación adecuada (que integra el combate en contra del hambre) incluye la *disponibilidad* de alimentos en cantidad y *calidad* suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias de los individuos, sin sustancias nocivas, y *aceptables* para una cultura determinada, además de la *accesibilidad* de esos alimentos en formas *sostenibles*, sin que dificulten el goce de otros DH (Observación núm. 12).

Como se observa, las dimensiones de análisis principales del derecho en cuestión serían:

- a) La disponibilidad de alimentos suficientes.
- b) La calidad de los alimentos.
- c) La accesibilidad de los alimentos.
- d) Aceptabilidad de los alimentos.
- e) Sostenibilidad de la producción de alimentos.

Para cada una de estas dimensiones complejas, se identificaron indicadores relevantes para su medición, a partir de la información disponible en los sistemas de estadísticas nacionales, así como en los organismos internacionales vinculados con la alimentación (FAO). Sin embargo, se debe desatacar que, dada las características de la información a la que se tuvo acceso, hubo dimensiones de análisis que no pudieron tomarse en cuenta por falta de información para toda la región en el periodo estudiado (por ejemplo, aceptabilidad y sostenibilidad).

En el cuadro 1 se desarrollan las dimensiones del derecho, las subdimensiones de análisis para su medición, además de que se indican las dimensiones y subdimensiones no consideradas por no estar disponibles.

En vista de estas dimensiones y subdimensiones de análisis, se trabajó con los indicadores que consigna el cuadro 2 por ser relevantes para los fines de medición, además de estar disponibles para el periodo estudiado.

Para medir el ejercicio del DA para cada dimensión propuesta, se aplicó el análisis de componentes principales, una técnica estadística cuya aplicación nos permite obtener los ponderadores para cada indicador utilizado, ello con el fin de valorar su evolución. A partir de estas medidas, se generaron tres intervalos (alto, medio o bajo disfrute) para cada dimensión, tomando como referencia el valor más alto y el más bajo de la distribución. Así, consideramos que existirá un mejor disfrute del dere-

Cuadro 1. Dimensiones y subdimensiones de análisis del DA

<i>Dimensión</i>	<i>Subdimensiones de análisis</i>	<i>Información</i>
<i>Disponibilidad:</i> Alude a la existencia de la cantidad de alimentos necesarios para abastecer a la población en un país determinado y a los sistemas de distribución de alimentos.	Producción de alimentos. Importación de alimentos. Suministro energético.	<i>Se cuenta con información sobre producción de alimentos</i> No se cuenta con información sobre sistemas de distribución
<i>Accesibilidad:</i> Alude a la capacidad económica y física de las personas para acceder a alimentos.	<i>Acceso económico:</i> Ingreso de la población. Población por debajo de la línea de indigencia. Variación del índice de precios al consumidor para alimentos.	<i>Se cuenta con información sobre acceso económico (nivel de ingresos) y del precio de los alimentos</i> No se cuenta con información suficiente respecto de la disponibilidad geográfica de alimentos, ni con el acceso prioritario de alimentos de grupos vulnerables (niños, ancianos y mujeres) para la serie de tiempo.
<i>Calidad:</i> Alude tanto al valor nutricional, como a la inocuidad de los alimentos	<i>Valor nutricional:</i> Suministro de grasas. Suministro de proteínas. <i>Inocuidad:</i> Instalaciones sanitarias. Suministro de agua.	<i>Se cuenta con información vinculada con el valor nutricional de los alimentos</i> (ingesta de grasas, ingesta de proteínas) y sobre su inocuidad, vinculada con la existencia de sistemas de agua potable, etc. La información disponible sobre datos antropométricos por país es insuficiente para su análisis estadístico, por lo que no fue posible su inclusión. No se cuenta con información sobre aceptabilidad cultural de los alimentos ni sobre el cuidado de su calidad

Fuente: Elaboración propia.

cho si existen en mayor disponibilidad de alimentos, mayor accesibilidad y mayor calidad.

Por otra parte, nuestra variable independiente (sistema de protección del DA) alude al grado en que las normas internacionales acerca del derecho a una alimentación adecuada permearon las diferentes instancias del Estado responsables de hacerlo efectivo. La consideración del sistema de protección de derechos en su conjunto nos permitirá tener una medida integral del sistema, en lugar de medidas aisladas, de tal modo que se

10. Derecho a la alimentación: difusión exitosa, impacto limitado

Cuadro 2. Indicadores para valoración del ejercicio del DA

Variable	Dimensión	Indicadores disfrute del derecho a la alimentación	Fuente
Disponibilidad de alimentos	Producción	Índice de producción de alimentos	FAO
		Participación del sector agrícola en el PIB	FAO
	Importación	Importaciones de alimentos (% de importaciones de mercaderías)	FAO
		Suministro energético	Suministro promedio de energía alimentaria adecuada
Acceso (asequibilidad)	Ingresos	Variabilidad per cápita de suministro alimentario	FAO
		PIB per cápita (PPP) (constantes 2005 internacional \$)	Banco Mundial
	Población en indigencia	Población que vive con menos de dos dólares al día	Banco Mundial
Calidad	Precio de los alimentos	Índice de nivel de precios de alimentos	FAO
		Nutricional	Suministro de grasa (g/per cápita/día)
		Suministro de proteína animal (g/per cápita/día)	FAO
	Inocuidad	Instalaciones sanitarias (% de la población con acceso)	OMS
		Agua potable (% de la población con acceso)	OMS

Fuente: Elaboración propia, con información de la FAO, el Banco Mundial y la OMS.

pueda analizar el grado de difusión de las normas internacionales sobre el DA dentro de los procesos gubernamentales. Entonces, de acuerdo con Simmons (2009), las dimensiones consideradas serían las siguientes:

- a) *El marco jurídico vigente* (fundamentalmente si incorpora tratados internacionales en la materia y si hay referencia a dicho derecho en el texto constitucional).
- b) *El tipo de políticas públicas desarrolladas para atender el derecho a una alimentación adecuada* (fundamentalmente vinculada con la cercanía o lejanía de las políticas públicas respecto del modelo de éstas, con perspectiva de DH impulsada por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos) (Abramovich, 2006; Canto, 2010; OACNUDH, 2006).
- c) *La justiciabilidad del DA* (entendida como posibilidad de los tribunales de decidir acerca de este derecho).

Sobre esto, conviene señalar que la información disponible para el análisis de cada dimensión considerada tiene huecos. La que menores problemas presenta es la vinculada con el marco jurídico. Al respecto, la ONU tiene una base de datos de ratificación de instrumentos internacionales de DH, por lo cual la dimensión de derecho internacional no es problemática.

Por otra parte, respecto del marco jurídico nacional, cabe subrayar que existen diferentes bases de datos de textos constitucionales y en este caso se procedió al acceso a los mismos y a su codificación.

En cambio, es diferente la situación de las políticas públicas. En general, no existe referencia a este derecho en los planes nacionales de desarrollo y, por otra parte, dada la característica multidimensional de éste (que incluye componentes vinculados con el consumo, la producción, la circulación y el control de calidad), que involucra a diferentes dependencias, no es simplemente identificar la multiplicidad de disposiciones vinculadas con este derecho. Al respecto, se tomó la decisión de consultar la información disponible en el Proyecto de Apoyo a la Iniciativa de América Latina sin Hambre,⁹ en la cual se identifican regulaciones vinculadas con el DA en diferentes países de Latinoamérica, así como revisar la información oficial disponible para cada uno de los países de la región en el periodo estudiado.

Asimismo, en relación con la justiciabilidad del DA, no existe información sistematizada sobre la actuación de los tribunales en la protección de tal derecho, por lo cual se tomó en cuenta la referencia explícita en el texto constitucional, acerca de la posibilidad de uso de los tribunales para hacer efectivo este derecho, tal como lo plantea la Observación núm. 12; así como la aceptación de la jurisdicción de las cortes internacionales, en especial la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH). Para integrar las diferentes dimensiones de análisis, se propone la construcción de un índice que contemple los elementos del cuadro 3.

Ahora bien, para el análisis de las políticas públicas, se consideraron cada una de las categorías que contiene el cuadro 4 para valorar si dicha política cumplía o no con los estándares establecidos para estudiarla con enfoque de DH.

⁹ Disponible en <<http://www.rlc.fao.org/es/proyectoiniciativa/informacion-de-los-paises/>>.

10. Derecho a la alimentación: difusión exitosa, impacto limitado

Cuadro 3. Construcción del índice del sistema de protección del DA (ISDPA)

Variable	Sistema de protección de derechos			Índice
	Dimensión	Indicador	Puntaje	
Marco Jurídico	Ratificación o adhesión del Pacto de DESC	Ratificación/ adhesión del Pacto	No ratificó = 0 Ratificó= 1 Ponderado por: 0.4	0 a 3 Sistema de protección ausente = 0 Sistema de protección unidimensional = 1 Sistema de protección bidimensional = 2 Sistema de protección integral = 3
	Nivel de los tratados de derechos humanos en el orden jurídico nacional	Referencia al nivel de los tratados internacionales de DH en la Constitución	La Constitución no hace referencia = 0 Menor que la Constitución = 1 Igual que la Constitución = 2 Ponderado por 0.2	
	Referencia al DA en el texto constitucional	Referencia en texto constitucional	No = 0 El texto constitucional lo refiere y su alcance es limitado = 1 El texto constitucional lo refiere y su alcance es universal = 2 Ponderado por 0.4	
Políticas públicas	Leyes sobre estrategias contra el hambre, la seguridad alimentaria o DA	Leyes secundarias	Perspectiva de derechos humanos en las políticas públicas: No = 0 Sí = 1 Sumatoria simple	

Fuente: Elaboración propia.

Con base en estas medidas, realizamos una descripción de los cambios en la institucionalización y el disfrute del DA por una parte, y, por la otra, un análisis de los cambios en el disfrute de aquél en el periodo analizado, así como las relaciones entre ambas, esto con el fin de identificar si la relación existente entre ellas confirmaba nuestra hipótesis. Para ello se propusieron tres modelos de datos panel, con efectos fijos, que nos permitieran relacionar el sistema de protección del derecho y el disfrute de éste en cada dimensión analizada.

Después de desarrollar la metodología de análisis de datos, se realizó su análisis empírico.

Cuadro 4. Categorías de análisis de políticas públicas del DA

<i>Elementos a considerar</i>	<i>Sí</i>	<i>No</i>
¿Se implementaron políticas públicas para promover el DA? Definidas por autodenominación.	1	0
¿Se implementaron políticas públicas para promover la SAN? Definidas por autodenominación.	1	0
¿Se implementaron políticas públicas para combate del hambre? Definida por autodenominación.	1	0
Priorización de grupos vulnerables: se alude a grupos vulnerables específicos, por lo menos a niños, ancianos, mujeres embarazadas e indígenas.	1	0
Incluye mecanismos de participación ciudadana: referencia a consejos o experiencias similares.	1	0
Incluye mecanismos de justiciaabilidad: ver si hay recursos de reclamo ante incumplimiento de la autoridad.	1	0
Incluye mecanismos de transparencia: obligaciones de publicidad de los beneficiarios, beneficios.	1	0
Se liga a otros derechos.	1	0
Incluye los elementos esenciales de		
Accesibilidad	1	0
Disponibilidad	1	0
Calidad	1	0
Aceptabilidad	1	0
Sustentabilidad	1	0
Condicionamiento para el acceso	1	0

Fuente: Elaboración propia.

Análisis empírico del grado de institucionalización y de medición del derecho con énfasis en el disfrute

Ahora se presenta el resultado del análisis de los datos obtenidos, los cuales (como se verá enseguida) confirman la hipótesis planteada: la mayor integralidad en la institucionalización del DA se relaciona positivamente con su disfrute en las tres dimensiones consideradas, de acuerdo con la disponibilidad de información: disponibilidad, asequibilidad y calidad.

Los resultados obtenidos son consistentes con los presentados en los capítulos de Flores y Salazar; Cantamutto y Costantino, y Vázquez, Coutiño y Navarrete (parte de este volumen). En todos los casos se observa que el sistema de protección de derechos no es inocuo en su nivel

de disfrute. En primer lugar, se presentan los resultados de la relación entre la variable independiente y dependiente; en segundo, el análisis de la evolución del disfrute del derecho en el periodo estudiado y, en tercero, el correspondiente a la evolución del sistema de protección de derechos.

Relación entre el sistema de protección y el disfrute del DA

Como ya se mencionó, para estimar la relación entre el sistema de protección del DA y su disfrute se utilizó la técnica de panel de datos para cada una de las dimensiones que componen este derecho, de las que se contaba con información confiable (cuadro 5).

Como se observa en el cuadro 5, la relación entre la integralidad del sistema de protección de derechos y las dimensiones de disfrute consideradas es positiva y significativa. Sin embargo, la intensidad de esta relación es mayor respecto de la disponibilidad y calidad de los alimentos, y menor respecto de la asequibilidad. Las particularidades de cada dimensión del disfrute del derecho merecen una mención específica.

La disponibilidad (con una relación positiva y fuerte con el sistema de protección de derechos) está vinculada con la capacidad para la producción de alimentos (y que no hay necesidad de importarlos), indisoluble del perfil productivo de muchos de los países considerados, pero también del tipo de alimentos disponibles.¹⁰

Cuadro 5. Resultados de los tres modelos del análisis de panel de datos con efectos fijos sobre la relación entre el sistema de protección del derecho y cada una de sus dimensiones

<i>Dimensión</i>	<i>Coef.</i>	<i>Error std.</i>	<i>Dif. entre países</i>	<i>Dif. x tiempo</i>	<i>Correl. intraclase</i>	<i>Observ.</i>	<i>Países</i>
Disponibilidad	.1291445	.011907	.0404864	.0298020	.6485755	333	17
Asequibilidad	.0130142	.003435	.0151007	.0049781	.9019767	141	11
Calidad	.1268899	.008107	.0801442	.0209153	.9362367	338	17

Fuente: Elaboración propia.

¹⁰ Las características productivas de los países se desarrollan con detalle en el capítulo de Cantamutto y Costantino de este volumen, en el que se analiza la incidencia del modo de producción en el disfrute de los derechos.

Sin embargo, como se mencionó en el apartado sobre la institucionalización del DA en el DIDH, la disponibilidad es una condición necesaria, mas no suficiente, para el disfrute del derecho (Sen, 1983).

Una relación de la misma intensidad de la anterior se observa respecto de la calidad de los alimentos, que, dadas las variables consideradas, da cuenta de la inversión en infraestructura sanitaria de los Estados y el tipo de alimentos que se consumen.

La relación menos intensa, aunque positiva, es la que se presenta entre el sistema de protección de derechos y la asequibilidad de los alimentos. Conforme a las estimaciones obtenidas por cada punto porcentual¹¹ que se incremente el sistema de protección del derecho, se obtiene 1.3% de mejora en el acceso económico a los alimentos; es decir, la institucionalización del derecho afecta menos a los aspectos de distribución del ingreso de las personas y los hogares que a las otras dimensiones. Estos resultados constituyen una base sólida para reflexionar sobre los alcances y límites de los programas alimentarios (en realidad de transferencia directa o indirecta de ingresos) en la región.

En otras palabras, en sintonía con lo presentado por Flores y Salazar en su capítulo aquí incluido, la institucionalización es condición necesaria, pero no suficiente para el mejor disfrute del DA, además de que no puede descuidarse el modelo económico vigente.

Identificada la relación general entre el sistema de protección y el disfrute del derecho, se describirá la evolución de estas dimensiones de análisis durante el periodo estudiado en los diferentes países de la región.

Evolución del disfrute del DA

Para medir la evolución del disfrute del DA durante el periodo en estudio, se empleó la técnica de análisis de componentes principales, ello para determinar los coeficientes¹² de los indicadores utilizados como ponderadores en la elaboración de un índice compuesto para cada di-

¹¹ Los datos finales del cálculo se tomaron en base logarítmica para hacer esta afirmación.

¹² Los coeficientes o cargas factoriales nos indican en qué medida una variable (en este caso los indicadores), explica qué peso tiene cada variable sobre la dimensión que está tratando de medir.

10. Derecho a la alimentación: difusión exitosa, impacto limitado

Cuadro 6. Coeficientes resultantes por indicador para cada dimensión propuesta

<i>Dimensión</i>	<i>Subdimensión</i>	<i>Indicadores disfrute del DA</i>	<i>Carga factorial</i>
Disponibilidad de alimentos	Producción	Índice de producción de alimentos	0.3557
		Participación del sector agrícola en el PIB	0.5781
	Importación	Importaciones de alimentos (% de importaciones de mercaderías)	0.6786
	Suministro energético	Suministro promedio de energía alimentaria adecuada	0.6083
Variabilidad per cápita de suministro alimentario		0.5818	
Acceso (asequibilidad)	Ingresos	PIB per cápita (PPP) (constantes 2005 internacional \$)	0.5964
	Población en indigencia	Población que vive con menos de dos dólares al día	0.5617
	Precio de los alimentos	Índice de nivel de precios de alimentos	0.5734
Calidad	Nutricional	Suministro de grasa (g/per cápita/día)	0.5052
		Suministro de proteína animal (g/per cápita/día)	0.4925
	Inocuidad	Instalaciones sanitarias (% de la población con acceso)	0.5367
		Agua potable (% de la población con acceso)	0.4628

Fuente: Elaboración propia.

mensión considerada, de acuerdo con la información disponible. El cuadro 6 consigna estos resultados.

Una vez calculado el índice compuesto para cada dimensión, se procedió al análisis de los resultados obtenidos por país, para valorar su desempeño respecto de sus semejantes; se agruparon según la puntuación obtenida en tres niveles (alto, medio y bajo), para determinar si se habían registrado cambios en su comportamiento a lo largo del tiempo. Para esta clasificación, se tomaron como parámetros de referencia el valor más alto y el más bajo para cada indicador de los países estudiados. En el anexo A se definen los valores de referencia considerados para cada intervalo utilizado en la clasificación.

Sin embargo, cabe recalcar que, al tratarse de un estudio en el que sólo se incluye una región del mundo con aspectos similares, el contraste observable es mínimo. No obstante, se consideró útil el ejercicio como

forma de registrar la evolución de las dimensiones del derecho analizadas. Enseguida se presentan los resultados obtenidos para cada dimensión.

a) *Disponibilidad de alimentos*. En relación con la disponibilidad de alimentos en la región, se aprecia un incremento de dicho parámetro, nueve de los países analizados (Brasil, Chile, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Perú y Uruguay) mejoraron su desempeño, pasando de un nivel bajo a uno medio, y dos (Argentina y Paraguay) incluso llegaron a uno alto. Estos resultados son acordes a la tendencia mundial, en la que se registró un crecimiento ligeramente mayor de la producción de alimentos respecto del de la población (gráfica 1).¹³

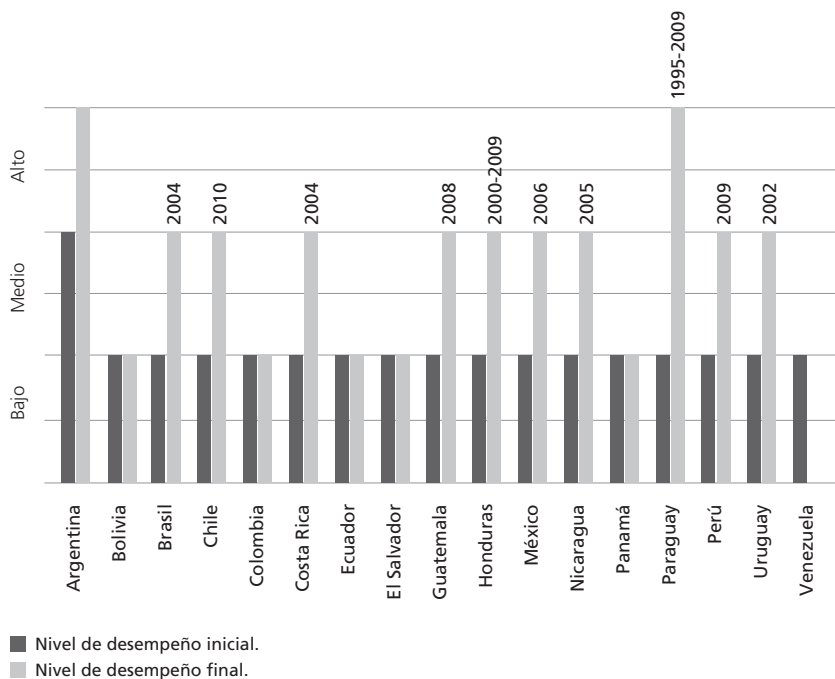
Este incremento responde a dos tendencias principales: a) el incremento de la producción agrícola, fundamentalmente en los países sudamericanos¹⁴ (en parte orientada a la exportación); b) el aumento de la disponibilidad de alimentos por vía de la importación, tendencia observada en México y varios países centroamericanos.¹⁵

Encontramos, sin embargo, dos casos atípicos: Paraguay y Venezuela. El primero incrementó la participación del sector agrícola en el PIB y en el índice de producción de alimentos, a la par que disminuyó su importación. Esta conducta se interpretaría como una política alimentaria orientada a garantizar la disponibilidad en el largo plazo y no sólo en el corto a través de medidas paliativas. Por su parte, Venezuela, con la información disponible (que no cubre la totalidad del periodo), se observa un comportamiento errático de la participación del sector agropecuario en el PIB y de la importación de alimentos.

¹³ Como reconoce la FAO: “los aumentos de los precios internacionales de los alimentos se han dado en un contexto mundial de cierta persistencia en los crecimientos de la producción; por esta razón, se abren interrogantes respecto al manejo de los *stocks* y su impacto en los precios” (FAO, 2011: 40).

¹⁴ Destaca Sudamérica con el 75% de la oferta de alimentos básicos: cereales, lácteos y carnes.

¹⁵ En El Salvador, Honduras y Nicaragua se recurre a la importación de alimentos. Esta estrategia, si bien resulta útil para cubrir las necesidades de la población, a largo plazo repercute en la capacidad productiva y, por ende, en un paulatino decrecimiento en la participación del sector primario en el PIB, debido a su abandono y cambio a otro tipo de actividades.

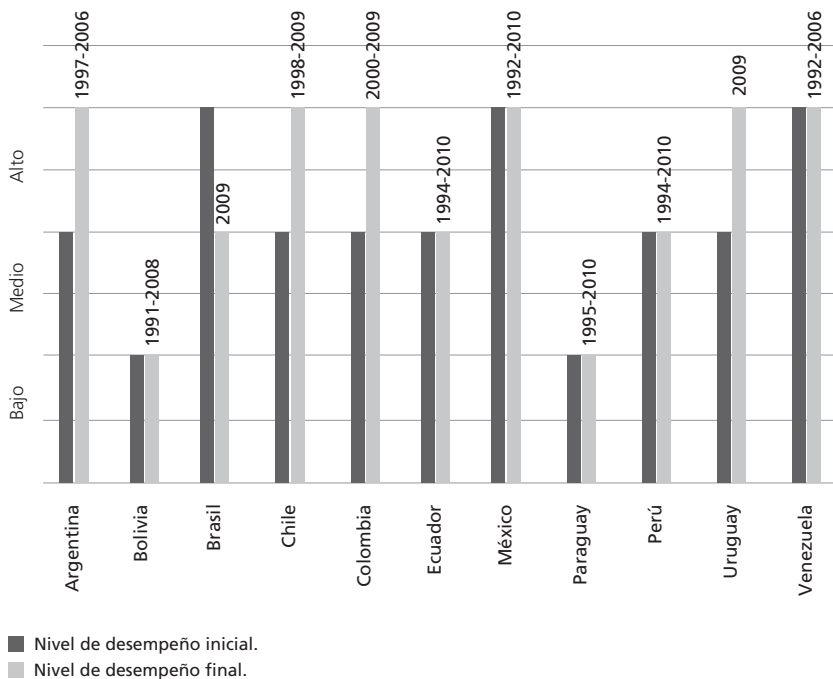


Fuente: Elaboración propia.

Gráfica 1. Evolución de la disponibilidad de alimentos en América Latina (1990-2011).

b) Asequibilidad. Esta dimensión, que alude fundamentalmente a la capacidad económica en el acceso a los alimentos, es la que cuenta con menos datos confiables para toda la región y el periodo estudiado. En vista de esto, se estimó integralmente para once de los diecisiete países considerados (gráfica 2).

Durante el periodo en cuestión, se observó que se incrementaron tanto el crecimiento económico per cápita, como la población que vive con menos de dos dólares diarios. En otras palabras, se produjo crecimiento económico sin redistribución significativa del ingreso. Desde el punto de vista de la alimentación, el acceso a estos bienes básicos no es generalizado. Sumado a esta característica del crecimiento económico inequitativo, en la primera década del siglo XXI se registró un incremento del precio de los alimentos, lo cual repercute negativamente en el acceso a los mismos.



Fuente: Elaboración propia.

Gráfica 2. Evolución de la asequibilidad de alimentos en América Latina (1990-2011).

De acuerdo con el índice de precios de los alimentos de la FAO, mientras en los noventa los precios de los alimentos se mantenían estables, en la primera década de este siglo los precios se duplicaron, perjudicando claramente a los sectores que gastan una proporción más alta de su ingreso en este tipo de bienes: los más pobres.¹⁶

En este contexto, los países que alcanzan un nivel alto en el acceso a los alimentos (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Uruguay y

¹⁶ Según estimaciones de la FAO, “en apenas tres años —2006 a 2009— se habían desvanecido los avances logrados en 15 años —entre 1990-1992 y 2005-2007— periodo durante el cual se redujeron de 54 a 47 millones las personas con hambre en América Latina y el Caribe. A raíz del aumento de los precios internacionales de los alimentos, a partir del 2006, y de la siguiente crisis financiera y económica, en el 2009 el número de personas con hambre en la región se elevó a 53.1 millones de personas, alcanzado los niveles de 1990” (FAO, 2010: 1).

Venezuela), presentan entre ellos importantes diferencias. En los casos de Argentina y Venezuela, la falta de confianza en las estadísticas reportadas a los organismos internacionales incidió en la disponibilidad de datos para la totalidad del periodo de estudio. Empero, es posible advertir una mejora en Argentina desde finales de los noventa hasta mediados de la década previa, a pesar de la crisis sufrida en 2000. En Venezuela, la situación es diferente, a la par de un aumento en el PIB per cápita, se observa un incremento de la proporción de personas que vive en situación de pobreza por ingresos (con menos de dos dólares al día).

Chile y Colombia, por otro lado, muestran un desempeño similar al de Argentina, en el que las condiciones de asequibilidad mejoran a partir de finales de los noventa y se mantienen durante la primera década del siglo XXI.

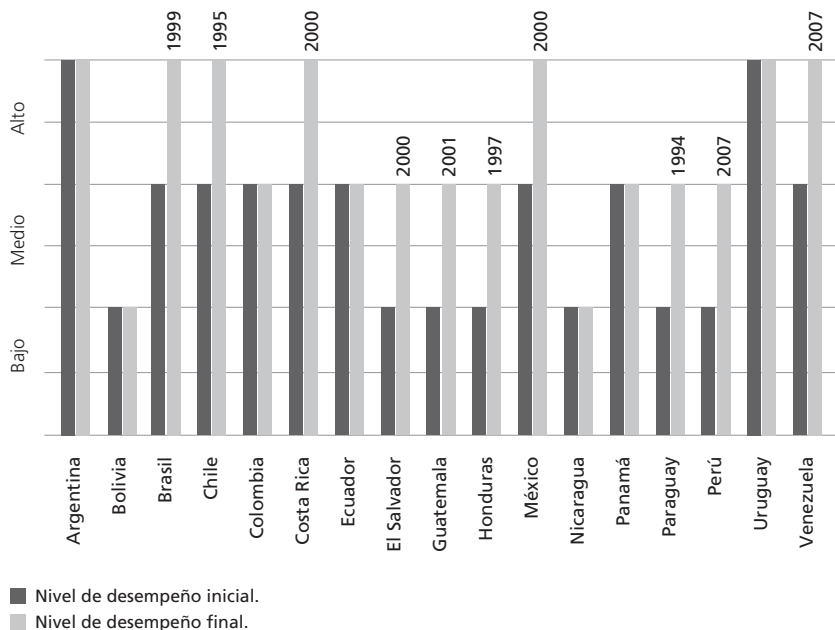
Un caso especial es, sin duda, Brasil, que si bien presenta incremento en el PIB per cápita, así como disminución de la proporción de población en situación de pobreza por ingreso, se vio seriamente afectado por las fluctuaciones en el precio de los alimentos registradas a partir de 2008.

Uruguay, durante el periodo analizado, se mantiene en un desempeño medio, que a partir de 2009 se mejora por un alza en su PIB per cápita, además de una disminución de la población que vive con menos de dos dólares diarios, situación contraria a la ocurrida en el resto de la región.

Por otra parte, países como México, Ecuador, Perú, Paraguay y Bolivia, se mantienen estables durante todo el periodo analizado, y a pesar de las variaciones en el precio de los alimentos a partir de 2008, su situación no se modifica, pues logran reducir sus niveles de pobreza.¹⁷

Es necesario evidenciar que los países centroamericanos no cuentan con información completa que nos permita obtener un indicador general para valorar su desempeño. Sin embargo, es posible apreciar que el ingreso per cápita se halla por debajo de la media regional, lo cual, indudablemente, repercute sobre la capacidad de las personas para adquirir los alimentos que requiere su dieta diaria. No obstante, estos países son los principales destinatarios en la región de la cooperación internacional en materia alimentaria a partir de la primera década del siglo XXI.

¹⁷ En estos países llama la atención que disminuye el porcentaje de la población que vive con menos de dos dólares al día, en los momentos que surge la crisis a nivel mundial.



Fuente: Elaboración propia.

Gráfica 3. Evolución de la calidad de los alimentos en América Latina (1990-2011).

c) *Calidad*. En cuanto a la calidad de los alimentos, se observa una tendencia de su mejoría en el lapso estudiado. Para la medición de la calidad de los alimentos, se consideró fundamentalmente la existencia de infraestructura sanitaria (agua potable y saneamiento), así como el suministro de algunos nutrientes, aunque se descartaron otras medidas (como las antropométricas) por no contar con datos suficientes para todo el periodo en todos los países estudiados.

La gráfica 3 ilustra la mejoría en la calidad ya referida, especialmente en la última década. Esta evolución se atribuiría al incremento de la infraestructura para dotar de saneamiento y agua potable a los países en estudio.¹⁸ Este desarrollo de infraestructura impacta la calidad de los ali-

¹⁸ Aunque en las estadísticas se maneja el término potable, en muchos de los casos sólo se debe leer como agua entubada, es decir, agua que se lleva de un punto a otro protegida de posibles fuentes de contaminación, pero que no necesariamente cumple con las características de agua para consumo humano.

mentos, ya que disminuye los problemas relacionados con la presentación de enfermedades transmisibles por su medio; no obstante, nos revelan muy poco acerca los aspectos nutricionales que afectan a la población.¹⁹

De todos los países de la región, sólo Bolivia y Nicaragua, mantuvieron un bajo desempeño, pues a pesar de incrementar su cobertura en los servicios de agua y saneamiento, tales esfuerzos resultaron insuficientes para pasar al nivel medio de desempeño.

Por otra parte, Argentina y Uruguay mantuvieron un alto desempeño, con mínimas variaciones en el suministro de nutrientes y pequeñas mejoras en sus sistemas de saneamiento y agua. De igual modo, aunque con un desempeño medio, se encuentra Panamá.

El resto de los países de la región mejoraron su desempeño, básicamente gracias al incremento de su infraestructura sanitaria y de agua potable durante la última década. Revisadas las características del disfrute del derecho a una alimentación adecuada, en el siguiente apartado se revisa la evolución del sistema de su protección.

El sistema de protección del DA en Latinoamérica

En consonancia con la evolución de la institucionalización del DA en el DIDH aquél adquiere un mayor reconocimiento (institucionalización), desde mediados de la primera década de este siglo, a tal punto que sólo recientemente se impulsaron algunas políticas alimentarias con perspectiva de DH.

En vista de las dimensiones de análisis consideradas para la medición de las características del sistema de protección de este derecho, en primer lugar se tratarán las características del marco jurídico de su protección; en segundo, a la forma en que se plasma en las políticas públicas y, en tercero, a su justiciabilidad. Finalmente, se presenta un análisis agregado de tal derecho a través de la construcción del índice del sistema de protección del derecho a la alimentación (ISPDA).

¹⁹ La OMS ha reconocido como un gran reto de los países de América Latina el cambio en los patrones de consumo de alimentos de su población. Esto ha derivado en un escenario en que conviven la desnutrición y la malnutrición.

a) *Marco jurídico*. Uno de los rasgos del marco jurídico relativo a este derecho es su escasa constitucionalización. Sólo Bolivia, Brasil, Ecuador, México y Perú han incorporado textualmente el DA con alcance universal; en tanto que países como Colombia, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Venezuela sólo lo refieren, aunque su alcance es limitado y únicamente se enfoca en la protección de algunos grupos vulnerables.

Por otra parte, los países examinados se han adherido o han ratificado el PDESC, en el que se explicita el derecho a una alimentación adecuada, a excepción de Chile, El Salvador, Nicaragua, Panamá y Uruguay, que reconocen a los tratados internacionales de DH un nivel superior o igual al que posee su Carta Magna en cuanto a jerarquía normativa.

b) *Políticas públicas*. Para el análisis de éstas en su aspecto de vinculación con la protección del DA, se revisaron los decretos, leyes y políticas o planes nacionales,²⁰ tal como se enlistan en el cuadro 7.

En relación con esta dimensión de análisis, conviene recalcar que fue a partir del surgimiento, en 2005, de la Iniciativa América Latina y Caribe sin Hambre, cuando la mayoría de los países de la región incrementaron sus esfuerzos por institucionalizar el DA, gracias al apoyo de la FAO y de otras instancias internacionales, mediante la aplicación de diversos programas²¹ relacionados con la seguridad alimentaria,²² para acceder a los recursos de ayuda internacional previstos en éstos.

²⁰ Para incluir las políticas o planes, se consideraron dos condiciones: a) debían ser de aplicación nacional; b) haber sido publicados oficialmente (gaceta, diario oficial, etc.) o, en su defecto, estar fundamentados en otras legislaciones secundarias modificadas a partir del plan o política nacional.

²¹ Entre los programas enfocados a promover el fortalecimiento y desarrollo de la legislación, políticas públicas e instituciones de seguridad alimentaria y nutricional, destacan el Apoyo a las Estrategias Nacionales y Subregionales de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN), y de Superación de la Pobreza en países de América Latina y el Caribe; el Programa Especial para la Seguridad Alimentaria (PESA), dirigido especialmente a los países centroamericanos.

²² En consonancia con los Objetivos de Desarrollo del Milenio 2015, para alcanzar la meta de reducir la incidencia de la desnutrición crónica infantil por debajo del 2.5%, en todos los países de la región para el año 2025.

10. Derecho a la alimentación: difusión exitosa, impacto limitado

Cuadro 5. La democracia como igualdad en América Latina

<i>País</i>	<i>Nombre</i>
Argentina	2003: Programa de Nutrición y Alimentación Nacional (PNNA, núm. 25.724). 2002: Decreto 108/2002 Emergencia Alimentaria Nacional.
Bolivia	2011: Ley de la Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria (Ley núm. 144). 1997: Plan Nacional de Alimentación y Nutrición.
Brasil	2010: Reglamento LOSA (Decreto 7.272). 2006: Ley Orgánica de Seguridad Alimentaria (LOSA, N° 11.346). 2003: Proyecto Hambre Cero. 2002: Programa de Alimentación Saludable. 2001: Programa Bolsa Familia. 1998: Incentivo para el combate de las carencias nutricionales (Decreto No. 2409).
Colombia	1996: Plan Nacional de Alimentación y Nutrición 1996-2005 (Conpes DNP-2847, 1996). 2008: Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Conpes Social 113). 2012: Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2012-2019.
Costa Rica	2013: Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional. 2011: Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2011-2021. 2006: Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2006-2010 (DM-9721-2006). 2004: Plan Nacional de Alimentación y Nutrición 2004-2008.
Ecuador	2009: Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria (LORSA, R.O. 583). 2006: Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Ley núm. 41). 1998: Seguridad Alimentaria (Decreto 1039).
El Salvador	2011: Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. 2009: Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutrición (Decreto núm. 63).
Guatemala	2005: Ley de Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Sinasan, D.S. 32).
Honduras	2011: Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Decreto núm. 25).
Nicaragua	2009: Ley de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional (Ley SSAN, núm 693). 2001: Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional. 2000: Comisión Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (decretos 92 y 169).
Paraguay	2009: Plan Nacional de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional del Paraguay.
Perú	2004: Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2004-2015 (Decreto núm. 066).
Venezuela	2008: Decreto con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica de Seguridad y Soberanía Alimentaria (Gaceta núm. 5.889).

Fuente: Elaboración propia, con base en información recuperada del Proyecto de Apoyo a la Iniciativa de América Latina sin Hambre, adicionalmente a la información oficial de los países de la región.

c) Justiciabilidad. En cuanto a la justiciabilidad del derecho, la región presenta una característica interesante: por una parte, se observa un movimiento hacia la justiciabilidad de los DH —y el DA no es la excepción—, que se plasma en la aceptación de la jurisdicción de tribunales internacionales de DH, fundamentalmente la Corte IDH. En otro orden, este de-

recho tiene escaso reconocimiento constitucional explícito: hasta 2011 sólo ocho de los países estudiados (Brasil, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Venezuela) lo incluían, y opera desde la primera década de estudio, por lo cual, para hacerlo efectivo en las cortes nacionales, se deberá realizar una interpretación amplia de los textos constitucionales o sustentarlo en los tratados internacionales de los que los países son miembros.

d) *Análisis agregado del sistema de protección del DA.* Para agregar la información, se procedió a la construcción del índice del sistema de protección del derecho a la alimentación (ISPDA), categorizando el desempeño obtenido en una escala de 0 a 3 o ausente, unidimensional, bidimensional o integral,²³ como se señala en la gráfica 4. En el anexo B, se ejemplifica cómo se desglosa el examen del sistema de protección del derecho para cada uno de los países analizados en 1990, 2000 y 2011.

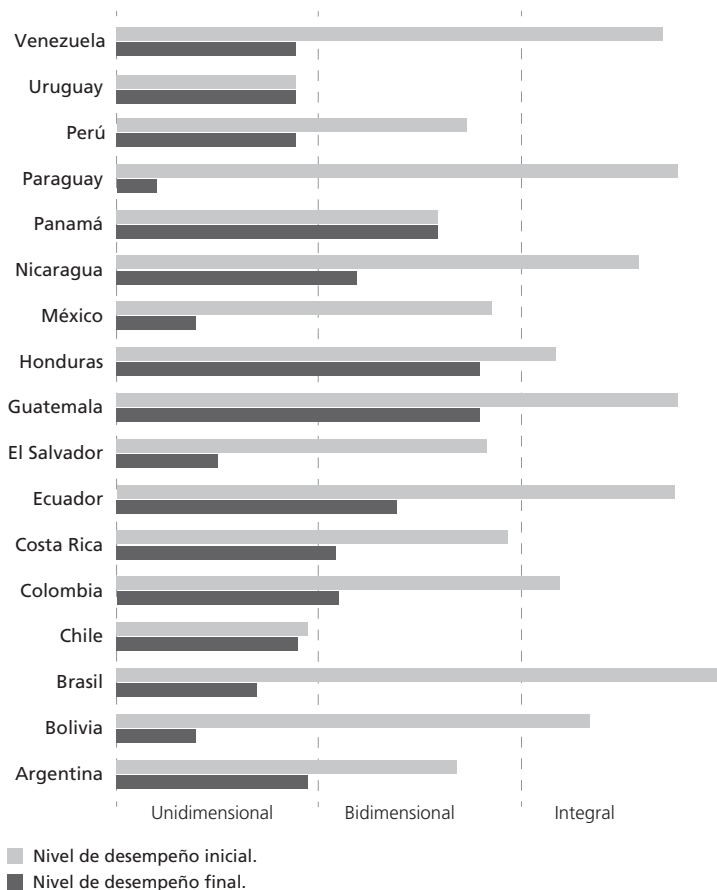
Si bien en toda la región se observan mejoras en el ISPDA, los países que han evidenciado una evolución más marcada son Bolivia, Brasil, Paraguay y Venezuela, al pasar de un sistema de protección unidimensional a uno integral. Las modificaciones del sistema de protección, en el caso de Brasil, se generaron a partir de 2003, en tanto que para las naciones restantes, los cambios son más recientes (2009).

Por otro lado, Colombia, Ecuador, Guatemala, Honduras y Nicaragua han mejorado su sistema de protección de derechos, fortaleciendo su marco jurídico o, en algunos casos, sus políticas públicas, ya que pasaron de un sistema bidimensional a uno integral. En consonancia con la apropiación regional del DA, muchos de los esfuerzos generados se dieron a partir de 2006, aunque en Honduras su situación cambió a partir de 2011.

Argentina, El Salvador, México y Perú tuvieron mejoras en el sistema de protección de su DA, sin embargo, éstas no fueron tan marcadas como en los casos anteriores, al pasar de ser un sistema unidimensional a uno bidimensional. En estos casos, es importante destacar que el cambio se produce antes que los ejemplos más exitosos en la extensión del siste-

²³ ISPDA = 0 = ausencia de sistema de protección; $0 < \text{ISPDA} < 1$ = Unidimensional; $1 > = \text{ISPDA} < 2$ = Bidimensional; $2 > \text{ISPDA} < = 3$ = Integral.

10. Derecho a la alimentación: difusión exitosa, impacto limitado



Fuente: Elaboración propia.

Gráfica 4. Evolución en el ISPDA en América Latina (1990-2011).

ma de protección de derechos: en la primera década de estudio o a principios de la segunda.

Finalmente, Costa Rica y Panamá no tuvieron cambio respecto de su sistema de protección, que se mantiene como bidimensional; algo similar ocurre con Chile y Uruguay los cuales no modificaron su sistema de protección, el que se conserva como unidimensional.

Luego de este análisis empírico, algunas consideraciones finales aparecen como necesarias. Éstas se exponen a continuación.

Consideraciones finales

Para finalizar este trabajo, resulta obligado subrayar dos tipos de consideraciones: las primeras (y quizá más importantes), relacionadas con los resultados de la investigación desarrollada; las segundas, relativas a la información disponible para analizar el disfrute del derecho a una alimentación adecuada. En relación con las primeras, probablemente la más importante es la confirmación de la hipótesis de trabajo, a partir del análisis de datos disponibles. La integralidad del sistema de protección de derechos no es inocua respecto de su disfrute. En otras palabras, en este trabajo se mostró que si la institucionalización del DA permea no sólo el marco jurídico, sino también las políticas públicas y tiene posibilidad de recibir protección judicial, su disfrute por parte de la población mejora.

Estos resultados son consistentes con los obtenidos en otros capítulos de este volumen, como el de Flores y Salazar para la totalidad de los derechos considerados en el estudio (salud, integridad física, alimentación y laborales), incluidas las variables de control, por ejemplo, el régimen político y el nivel de desarrollo de los países; el de Cantamutto y Costantino sobre la incidencia del modelo de desarrollo económico en el disfrute de derechos, así como el trabajo de Vázquez, Coutiño y Navarrete para el caso de los derechos humanos laborales.

Sin embargo, no puede omitirse que esta relación positiva entre la institucionalización y el disfrute presenta diferentes intensidades respecto de las distintas dimensiones del DA ya consideradas: disponibilidad, asequibilidad y calidad. La institucionalización del derecho tiene más incidencia en los casos de la disponibilidad de los alimentos, así como su calidad, que respecto de su asequibilidad. La protección del derecho a una alimentación adecuada es más efectiva sobre la cantidad de alimentos producidos y la calidad de la infraestructura sanitaria que garantiza su calidad (evita la transmisión de enfermedades vinculadas con la falta de higiene de los alimentos) que sobre el acceso de la población a estos insumos.

Esta diferencia en la intensidad no es extraña si se considera que el acceso a los alimentos se refiere, fundamentalmente, a la capacidad económica de las personas y los hogares para consumirlos. Es una dimensión dependiente del modelo económico y de la distribución del ingreso entre la población.

De acuerdo con estos resultados, se concluye que la integralidad del sistema de protección del DA es necesaria, mas no suficiente para su disfrute, en la medida en que el contexto económico genera condiciones que coadyuvan en la capacidad de acceder a los alimentos por parte de la población.

En este contexto, se observan variaciones en los países en cuanto a la institucionalización y el disfrute. Al respecto, un caso interesante es el de Uruguay, que no ha hecho modificaciones significativas a su sistema de protección del DA y, sin embargo, presenta un alto disfrute del mismo. En el extremo contrario encontramos a Bolivia, país que mejoró significativamente el sistema de protección de este derecho, pero en el que no se registran mejoras significativas en su disfrute. Por último, un caso de sustantiva mejora tanto en la institucionalización como en el disfrute es Paraguay.

En cuanto al segundo tipo de consideraciones, las vinculadas con la información disponible para la medición del DA, como se mencionó en el apartado metodológico, se observa disonancia entre los alcances del contenido del derecho a una alimentación adecuada desde un punto de vista jurídico, y la posibilidad de medición de su disfrute. Al respecto, los sistemas de estadísticas nacionales y los de los organismos internacionales pertinentes para este derecho se han desarrollado con paradigmas diferentes al del enfoque de DH, lo cual presenta diferentes tipos de problemas. Se puntualizan los siguientes:

- a) La existencia de indicadores pertinentes, pero incompletos: en la medida en que no se cuenta con información para todos los años en todos los países, como es el caso de las medias antropométricas.
- b) La ausencia de indicadores para medir el grado de desarrollo de subdimensiones del derecho, por ejemplo, la sustentabilidad de la producción, la aceptabilidad cultural de los alimentos, o las características de los sistemas de distribución de éstos.

Para finalizar, como corolario de los dos tipos de consideraciones finales realizadas, observamos que, en el caso del derecho a una alimentación adecuada, una mayor difusión de las normas internacionales de DH vinculadas con este derecho como parte de la estructura del Estado, tiene incidencia en su disfrute; sin embargo, para lograr una medición más

precisa de ese grado de disfrute, se requiere revisar los sistemas de estadísticas nacionales e internacionales, a fin de adecuarlos a la complejidad de dimensiones que comprenden el derecho estudiado.

Referencias

- Abramovich, V. (2006). "Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo", *Revista de la CEPAL*, núm. 88.
- Ansolabehere, K. (2014). "Difusores y justicieros: Las instituciones judiciales en la política de derechos humanos", *Perfiles Latinoamericanos*, vol. 22, núm. 44, pp. 143-169.
- Arellano, M. (2003). *Panel Data Econometrics*, Nueva York, Oxford University Press.
- Beuchelt, T. D. y D. Virchow (2012). "Food Sovereignty or the Human Right to Adequate Food: Which Concept Serves Better as International Development Policy for Global Hunger and Poverty Reduction?", *Agriculture and Human Values*, vol. 29, núm. 2, pp. 259-273.
- Canto, M. (2010). "Políticas públicas y derechos humanos", en Ariadna Estévez y Daniel Vázquez (eds.), *Los derechos humanos en las ciencias sociales: una perspectiva multidisciplinaria*, México, Flacso México/CISAN, UNAM.
- Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) (2009). *Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal*, México, Comité Coordinador de la CDHDF.
- Estévez, Ariadna y Daniel Vázquez (eds.) (2010). *Los derechos humanos en las ciencias sociales. Una perspectiva multidisciplinaria*, México, Flacso México/CISAN, UNAM.
- Figuroa, D. (2005). "Medición de la seguridad alimentaria y nutricional", *Revista de la Facultad de Salud Pública y Nutrición*, vol. 6, núm. 2.
- Hafner-Burton, E. M. y K. Tsutsui (2007). "Justice Lost! The Failure of International Human Rights Law to Matter Where Needed Most", *Journal of Peace Research*, vol. 44, núm. 4, pp. 407-425.
- Hathaway, O. (2002). "Do Human Rights Treaties Make a Difference?", *Yale Law Journal*, vol. 111, pp. 02-03.
- Hsiao, C. (2003). *Analysis of Panel Data*, Nueva York, Cambridge University Press (Econometrics Society Monographs).

- Kocharov, A. (2009). "Data Ownership and Access Rights in the European Food Safety Authority", *European Food and Feed Law Review*, vol. 4, núm. 5, pp. 335-346.
- Koo, Jeong-Woo y F. O. Ramirez (2009). "National Incorporation of Global Human Rights: Worldwide Expansion of National Human Rights Institutions, 1966-2004", *Social Forces (University of North Carolina Press)*, vol. 87, núm. 3, pp. 1321-1353.
- Landman, Todd (2004). "Measuring Human Rights: Principle, Practice, and Policy", *Human Rights Quarterly*, vol. 26, núm. 4, pp. 906-931.
- Landman, T. y E. Carvalho (2009). *Measuring Human Rights*, Londres, Routledge.
- Lappé, A. (2011). "Who Says Food Is a Human Right? Olivier de Schutter, the UN's Special Rapporteur on the Right to Food, Makes the Case", *Nation*, vol. 293, núm. 10, pp. 29-31.
- Lutz, E. y K. Sikkink (2000). "International Human Rights Law and Practice in Latin America", *International Organization*, vol. 54, núm. 3, pp. 633-659.
- Mechlem, K. (2004). "Food Security and the Right to Food in the Discourse of the United Nations", *European Law Journal*, vol. 10, núm. 5, pp. 631-648.
- Meghani, Z. y J. Kuzma (2011). "The 'Revolving Door' between Regulatory Agencies and Industry: A Problem that Requires Reconceptualizing Objectivity", *Journal of Agricultural and Environmental Ethics*, vol. 24, núm. 6, pp. 575-599.
- Narula, S. (2006). "The Right to Food: Holding Global Actors Accountable under International Law", *Columbia Journal of Transnational Law*, vol. 44, núm. 3, pp. 691-800.
- Niemeyer, Almeida Filho y Vera Scholz (2008). "Soberanía alimentaria y seguridad alimentaria: ¿conceptos complementarios?", Ponencia presentada en el 46º Congreso de la Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural (SOBER), Río Branco, Acre, Brasil 20-23 de julio.
- OACNUDH (2012). *Indicadores de derechos humanos: una guía para la medición y aplicación*, Nueva York, ONU.
- OACNUDH (2010). *El derecho a la alimentación adecuada*, Ginebra, ONU.
- OACNUDH (2006). *Principios y directrices para la integración de los derechos humanos en las estrategias de reducción de la pobreza*, Ginebra, ONU.

- Oficina de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) (2012). *Escala Latinoamericana y Caribeña de Seguridad Alimentaria (ELCSA). Manual de uso y aplicaciones*, Roma, FAO.
- Oficina de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) (2011). *Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional de América Latina y el Caribe* Roma, FAO.
- Oficina de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) (2010). *Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional de América Latina y el Caribe*, Roma, FAO.
- ONU (2006). *Informe sobre indicadores para vigilar el cumplimiento de los instrumentos internacionales de derechos humanos*, Ginebra, ONU.
- ONU (1993). *Conferencia Mundial de Derechos Humanos*, Viena, CEPAL, [en línea], disponible en <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G93/142/36/PDF/G9314236.pdf?OpenElement>>.
- Pautassi, L. y L. Royo (2012). *Enfoque de derechos en las políticas de infancia: indicadores para su medición*, Santiago de Chile, ONU.
- Pisarello, G. (2007). *Los derechos sociales y sus garantías*, Madrid, Trotta.
- Schutter, O. d. (2010). *Los países combaten el hambre desde el derecho a la alimentación*, Roma, ONU.
- Sen, Amartya (1983). "Development: Which Way Now?", *The Economic Journal*, vol. 93, núm. 372, diciembre, pp. 745-762.
- Simmons, Beth A. (2009). *Mobilizing for Human Rights: International Law in Domestic Politics*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Sjoberg, G. et al. (2001). "A Sociology of Human Rights", *Social Problems*, vol. 48, núm. 1, pp. 11-47.
- Somers, M.R. y C. N. J. Roberts (2008). "Toward a New Sociology of Rights: A Genealogy of 'Buried Bodies' of Citizenship and Human Rights", *The Annual Review of Law and Social Sciences*, vol. 4, pp. 385-425.
- Sperling, D. (2010). "Food Law, Ethics, and Food Safety Regulation: Roles, Justifications, and Expected Limits", *Journal of Agricultural and Environmental Ethics*, vol. 23, núm. 3, pp. 267-278.
- Stammers, N. (2009). *Human Rights and Social Movements*, Nueva York, Pluto Press.
- Turner, B. (1993). "Outline of the Theory of Human Rights", *Sociology*, vol. 27, núm. 3, pp. 489-512.
- Uggla, F. (2004). "The Ombudsman in Latin America", *Journal of Latin American Studies*, vol. 36, núm. 3, pp. 423-450.

Vázquez, D. y D. Delaplace (2011). “Políticas públicas con perspectiva de derechos humanos: Un campo en construcción”, *Revista Internacional De Derechos Humanos*, vol. 8, núm. 14, pp. 35-65.

Anexo A

Valores de referencia para los intervalos de confianza utilizados para clasificar el desempeño de las dimensiones analizadas

Dimensión	Bajo		Medio		Alto	
	De:	A:	De:	A:	De:	A:
Disponibilidad	0.2520580	0.3485900	0.3486000	0.4451400	0.4451500	0.5416827
Asequibilidad	0.4624314	0.7977472	0.7977473	1.1330631	1.1330633	1.4683793
Calidad	0.4616475	0.6513207	0.6513208	0.8409939	0.8409940	1.0306671

Fuente: Elaboración propia.

Anexo B

Ejemplificación del ISPDA obtenido para cada país por década

Año	País	Marco jurídico	Políticas públicas	Justiciabilidad	Índice de protección de derechos
1990	Argentina	0.4	0.0	0.5	0.9
2000	Argentina	0.6	0.0	0.5	1.1
2011	Argentina	0.6	0.6	0.5	1.7
1990	Bolivia	0.4	0.0	0.0	0.4
2000	Bolivia	0.4	0.6	0.5	1.5
2011	Bolivia	1.0	0.9	0.5	2.4
1990	Brasil	0.2	0.0	0.5	0.7
2000	Brasil	0.6	0.4	1.0	2.0
2011	Brasil	1.0	1.0	1.0	3.0
1990	Chile	0.4	0.0	0.5	0.9
2000	Chile	0.4	0.0	0.5	0.9
2011	Chile	0.4	0.0	0.5	0.9
1990	Colombia	0.6	0.0	0.5	1.1
2000	Colombia	0.8	0.6	0.5	1.9
2011	Colombia	0.8	0.9	0.5	2.2

Ejemplificación del ispda obtenido para cada país por década (continuación)

Año	País	Marco jurídico	Políticas públicas	Justiciabilidad	Índice de protección de derechos
1990	Costa Rica	0.6	0.0	0.5	1.1
2000	Costa Rica	0.6	0.0	0.5	1.1
2011	Costa Rica	0.6	0.9	0.5	2.0
1990	Ecuador	0.9	0.0	0.5	1.4
2000	Ecuador	0.9	0.0	1.0	1.9
2011	Ecuador	1.0	0.6	1.0	2.6
1990	El Salvador	0.5	0.0	0.0	0.5
2000	El Salvador	0.5	0.0	0.5	1.0
2011	El Salvador	0.5	0.9	0.5	1.9
1990	Guatemala	0.8	0.0	1.0	1.8
2000	Guatemala	0.8	0.0	1.0	1.8
2011	Guatemala	0.8	1.0	1.0	2.8
1990	Honduras	0.8	0.0	1.0	1.8
2000	Honduras	0.8	0.0	1.0	1.8
2011	Honduras	0.8	0.4	1.0	2.2
1990	México	0.4	0.0	0.0	0.4
2000	México	0.6	0.0	0.5	1.1
2011	México	1.0	0.0	0.5	1.5
1990	Nicaragua	0.7	0.0	0.5	1.2
2000	Nicaragua	0.7	0.0	0.5	1.2
2011	Nicaragua	0.7	0.9	1.0	2.6
1990	Panamá	0.6	0.0	1.0	1.6
2000	Panamá	0.6	0.0	1.0	1.6
2011	Panamá	0.6	0.0	1.0	1.6
1990	Paraguay	0.2	0.0	0.0	0.2
2000	Paraguay	0.8	0.0	1.0	1.8
2011	Paraguay	0.8	1.0	1.0	2.8
1990	Perú	1.0	0.0	0.5	1.5
2000	Perú	0.4	0.0	0.5	0.9
2011	Perú	0.4	0.9	0.5	1.8
1990	Uruguay	0.4	0.0	0.5	0.9
2000	Uruguay	0.4	0.0	0.5	0.9
2011	Uruguay	0.4	0.0	0.5	0.9
1990	Venezuela	0.4	0.0	0.5	0.9
2000	Venezuela	0.8	0.0	1.0	1.8
2011	Venezuela	0.8	0.9	1.0	2.7

Fuente: Elaboración propia.

11. Los derechos humanos laborales: ¿un problema de leyes o de dinero?

Daniel Vázquez, Liliana Coutiño,** Ruth Navarrete****

Introducción

Uno de los derechos humanos más trabajado en su positivización, pero —al mismo tiempo— más invisibilizado desde la perspectiva de los derechos humanos (DH) es el conjunto integrado por los derechos humanos laborales (DHL). Esto es especialmente llamativo, ya que, pese a encontrarse dentro de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC), los DHL tienen un nivel de especificación que permite identificar desde la legislación lo que supone un trabajo digno, es decir, las prestaciones que debe incorporar, la posibilidad de ingresar en un escalafón, contar con un salario suficiente y hasta la existencia de vacaciones pagadas. Con tanta especificidad, los DHL también son un derecho fácilmente justiciable.

Los países latinoamericanos poseen ya legislaciones en materia de salario mínimo, además de leyes reglamentarias acerca de las formas de contratación y despidos, salud y seguridad en el trabajo, derechos colectivos y sistemas de inspección y justicia laboral (Bensunsán, 2013). Más aún, suelen tener mecanismos de institucionalización a través de

* Doctor de Investigación en Ciencias Sociales con mención en Ciencia Política, Flasco México. Profesor investigador, Flasco México.

** Egresada de la Maestría en Ciencias Sociales con Especialidad en Estudios Socioculturales de la Salud, El Colegio de Sonora (Colson).

*** Egresada de la Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos, Flasco México.

ministerios o secretarías del trabajo y también órganos especializados de impartición de justicia en materia laboral, lo que hace justiciables estos derechos. Estos tres elementos (regulación legislativa, órganos de política pública y justiciabilidad del derecho) integran al sistema de protección —en este caso— de los DHL. Sin embargo, la presencia de este sistema de protección no necesariamente tiene como consecuencia el ejercicio pleno de esos derechos.

¿Por qué no se cumplen los DHL? ¿Cuál es la razón de que las personas no puedan ejercerlos? En este texto no responderemos estas preguntas. En cambio, sí observaremos la relación entre el ejercicio de los DHL a partir del sistema de protección de los derechos y varios aspectos económicos. Aquí nos cuestionamos: ¿cuáles han sido las relaciones entre el sistema de protección de derechos y la economía con el ejercicio de los DHL en las últimas dos décadas en América Latina? Para responder, analizamos diversos datos de diecisiete países de América Latina, identificando las primeras relaciones entre estas tres variables (ejercicio de los DHL, sistema de protección de derechos y aspectos económicos), por medio de una tipología de las relaciones por países, a fin de comprender mejor los casos en los que se cumplen (o no) las relaciones que favorezcan el ejercicio de los derechos laborales en América Latina.

El texto se compone de cinco acápite: el primero es un apéndice metodológico que explica el modelo estadístico que se construyó. El segundo presenta las dimensiones e indicadores que conformaron el ejercicio de DHL y una primera categorización de los diecisiete países analizados. El tercero se ocupa de la construcción, dimensiones, indicadores y presentación de resultados del *sistema de protección*, así como de una primera relación con el *ejercicio de derechos*. En el cuarto se exponen las dimensiones e indicadores que constituyen la variable *aspectos económicos*, se realiza una primera integración y se relaciona con el ejercicio de derechos. Finalmente, el quinto acápite es de unas conclusiones en las que se busca encontrar las relaciones entre el sistema de protección y los aspectos económicos que permitan dilucidar un mayor o menor ejercicio de derechos para el caso de Latinoamérica en los últimos veintidós años.

Apéndice metodológico

Para este ejercicio se elaboraron tres variables: sistema de protección de DHL, aspectos económicos, y ejercicio de DHL. Se tomaron en consideración diecisiete países¹ y el periodo 1990-2011, bajo el criterio año/país. La explicación de la formulación de las variables —a partir de sus dimensiones e indicadores— se realizará en el acápite dedicado a cada una de éstas. Sobre las mediciones de las variables sólo haremos algunas aclaraciones.

Lo que buscamos observar es el ejercicio de los derechos, por lo que utilizamos indicadores de resultados, para ponerlo en los términos que utiliza Alejandro Anaya en su texto incluido en este volumen. Sin embargo, no usamos la propuesta de Anaya para conformar este tipo de indicadores,² en cambio, sí recurrimos a las bases de datos ya existentes para el periodo previsto. Además, en relación con la medición del ejercicio de derechos —como menciona Rosa María Ruvalcaba en el texto que abre este volumen—, en realidad los indicadores seleccionados no miden la expresión total del derecho, sino que sólo logran consignar algunas propiedades o rasgos del ejercicio del derecho. La elección de las dimensiones y los indicadores para el análisis del ejercicio de los DHL se realizó mediante el desempaque de los derechos, primero dividiéndolos en derechos individuales y colectivos (característica esencial para este tipo de derechos), es decir, intentando mantener la integralidad del derecho recuperando ambos aspectos. Posteriormente, se identificaron subderechos específicos: salario y empleo para los derechos individuales; libertad sindical y derecho a huelga para los colectivos. Después se recuperó la obligación general de garantizar, la cual se dimensionó a partir de tres elementos esenciales: disponibilidad, calidad y accesibilidad. Y con los derechos así desagregados, se buscaron los indicadores existentes que dieran cuenta de los diecisiete países en el periodo de análisis.

¹ Los países estudiados son Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela; los cuales se seleccionaron en función de los datos disponibles para ellos en diversas bases de datos consultadas, como las de la OIT, el Banco Mundial y la CEPAL.

² La estimación estadística con base en muestras representativas será el acercamiento más preciso para generar indicadores de resultados.

En cuanto al sistema de protección y los aspectos económicos, en el primer caso se siguió la propuesta acordada en el grupo de trabajo de integrar el sistema de protección por medio de la constitucionalización del derecho, la existencia de políticas públicas que den cuenta de éste, y la justiciabilidad. Por otra parte, los aspectos económicos considerados fueron sólo los que tenían una relación lógica esperable con el desempeño de los DHL. Sobre la identificación de las dimensiones e indicadores específicos de estas dos variables se abunda en los apartados correspondientes.

En los siguientes párrafos dedicaremos unas líneas a explicar la técnica estadística aplicada y el tratamiento que se dio a los datos. Conviene señalar que más que explicar relaciones causales existentes entre las tres variables estudiadas, nuestro objetivo fue realizar un estudio exploratorio categorizando a los países en altos, medios y bajos, de acuerdo a cada conjunto de variables, para observar cómo interactúan. Para ello utilizamos la técnica de componentes principales.

Los componentes principales es una herramienta descriptiva que permitió usar las variables continuas de forma fiable, sin exigir supuestos de normalidad u homoscedasticidad (De la Puente, 2007; Dumont y Wilson, 1967; García *et al.*, 2000), reduciendo las relaciones entre variables, sin perder demasiada información. La reducción de las relaciones se realizó a través de matrices de correlaciones³ y la estandarización de las variables en cada grupo, de tal forma que no se practicó ninguna ponderación, es decir, todos los indicadores tomados para observar los elementos de los DHL son igual de importantes.

Una vez obtenidos los coeficientes de correlación, se redujeron a una sola matriz por grupos de análisis, para establecer diferencias entre países, dividiendo cada grupo de variables, finalmente, en tres cuantiles: bajo, mediano y alto, para cada una de las categorías analíticas. Los países asignados a cada cuantil fueron los que, en su puntuación, se distinguieron por pertenecer al cuantil sobresaliente en términos de ejercicio de derechos laborales, sistemas de protección o aspectos económicos, respecto de los otros dieciséis países. De tal suerte que los resultados sólo pueden interpretarse a la luz del desempeño mostrado entre los diecisiete paí-

³ Elaborar una matriz de correlación es, en esencia, restar a cada valor muestral la media muestral y dividirlo por la desviación estándar. Y la estandarización supone que la muestra se transforma a media cero y el total de la desviación estándar a uno.

ses de nuestra muestra. Este punto es relevante, pues los países ubicados en el cuantil alto, por ejemplo, lo son respecto del resto de países que se analizan y sólo en lo que hace al grupo de indicadores que integran cada variable.⁴

Cabe señalar que en todos los grupos de variables hubo algunos países que estuvieron presentes por diferentes periodos históricos en una categoría u otra, como México y Perú para el ejercicio de los DHL, por lo que el criterio para ser asignado a una clasificación en estos casos fue la permanencia en una categoría durante una mayoría de años, lo que finalmente coincidió con el promedio de sus valores a lo largo de los veintiún años.

El uso de componentes principales también permitió superar la inclusión de variables con dirección aparentemente contraria. Por ejemplo, combinando indicadores que suponen una relación positiva con el ejercicio de derechos —como el PIB per cápita, cuyo aumento supondría un mayor ejercicio de DHL y mayores tasas de empleo—, con indicadores negativos como el índice de Gini —y con éste, de la desigualdad en el disfrute de DHL—. Asimismo, con esta herramienta estadística, automáticamente se especificó cuáles son las variables con mayor representatividad dentro de cada grupo, a fin de determinar la interpretación (positiva o negativa) que tendría cada uno de ellos. Sin más preámbulo, veamos cada una de nuestras variables y sus relaciones.

El ejercicio de los derechos humanos laborales: disponibilidad sin calidad o la precarización del empleo

Uno de los primeros desafíos fue encontrar indicadores que dieran cuenta del ejercicio de los DHL. En la medida que nos propusimos observar el ejercicio de estos derechos, el sujeto estudiado no fue el gobierno —como suele suceder a partir de la lógica estadocéntrica de los DH—

⁴ En las categorías alto, mediano y bajo no hay criterios de valor como bueno, regular y malo. Que un país aparezca como alto, no significa que necesariamente haya un ejercicio efectivo y sistemático de los DHL (por ejemplo), sino sólo que en comparación con los demás países que integran al grupo, tuvieron un mejor desempeño, a partir de las variables estudiadas, durante los veintiún años de análisis.

sino la persona. Es decir, se buscó observar no la estructura jurídica, tampoco el cumplimiento de las obligaciones a cargo del Estado, sino el ejercicio efectivo del derecho por las personas. Este hecho complicó bastante la identificación de indicadores útiles para los DHL, especialmente si se deseaba contar con datos para todos los países en los veintiún años de estudio.

Para analizar el ejercicio de los DHL fue necesario considerar las dos dimensiones que lo integran: los derechos individuales y los colectivos.⁵ Aquí se identificó un desequilibrio, pues mientras existen varios indicadores para visibilizar los DHL individuales, existen menos indicadores en las bases de datos, a nivel regional, que cubran el periodo en la observación de los derechos colectivos. Una decisión que se tomó fue considerar el derecho al salario digno y el derecho al empleo suficiente como subderechos de los DHL pertenecientes a los derechos individuales; mientras que para los derechos colectivos consideramos la libertad de asociación sindical y el derecho a huelga. Sin embargo, de este último derecho no se localizaron bases de datos regionales que cubrieran el periodo analizado.⁶

Una vez identificados los subderechos individuales y colectivos por estudiar, fue necesario operacionalizarlos⁷ a partir de las múltiples obligaciones que los integran: protección, garantía, promoción y respeto; en todos los casos cumpliendo con los elementos esenciales de disponibilidad, accesibilidad, calidad y aceptabilidad. Ya que no basta, por ejemplo, con observar si la persona ejerce el derecho de tener un salario (disponibilidad), además éste debe ser de calidad (gozar de todas las prestaciones y características establecidas en la ley) y accesible.

A partir de lo anterior, decidimos observar el ejercicio del derecho al salario digno por medio de dos indicadores: el salario mínimo real

⁵ La generación de estos subcomponentes no tiene ninguna relevancia para la prueba estadística. El único objetivo es hacer una presentación más clara de las variables; cabe recordar al lector que ninguna variable fue ponderada.

⁶ Existen indicadores relacionados con el número de huelgas por año por país, pero esta información da cuenta del nivel de conflictividad laboral y no del ejercicio efectivo del derecho a la huelga.

⁷ El proceso de operacionalización, que aquí designamos como desempaque, se encuentra especificado en la introducción del libro, pero se entendería rápidamente como el conjunto de las obligaciones generales (respetar, proteger, garantizar y promover) y de los elementos esenciales (disponibilidad, accesibilidad, calidad y adaptabilidad) que implica cada componente del derecho humano.

(CEPAL) y el empleo vulnerable (Banco Mundial). El primero nos permite observar las variaciones en el salario mínimo a lo largo del tiempo, por lo que, de alguna forma, nos da cuenta de la calidad del salario.⁸ El segundo indicador mide a los trabajadores familiares no remunerados y a los trabajadores autónomos como porcentaje del empleo total, es decir, es un indicador que nos permite observar una parte del empleo informal.⁹

En la medida en que el empleo sea considerado informal, el salario no se encuentra integrado por las prestaciones de ley (como horas extras, vacaciones, aguinaldo, antigüedad y seguridad social), es decir, de nuevo nos da cuenta de la calidad disminuida del ejercicio del derecho al salario. Un mayor ejercicio de este derecho por parte de las personas supondría un aumento sistemático del salario mínimo observado en el primer indicador (relación positiva) y una disminución sistemática (caída del empleo informal) del segundo indicador (relación negativa).

El segundo subderecho, perteneciente a los derechos individuales, es el empleo suficiente, el cual analizamos mediante dos indicadores: la tasa de desempleo anual y el empleo juvenil. El primer indicador permitió observar la disponibilidad del derecho: hay o no empleo; aunque poco nos indicó de la calidad de los empleos existentes.¹⁰ El segundo indicador

⁸ Se considera una expresión de la calidad del salario su aumento sistemático por lo menos por encima de la inflación. Por esa razón el salario mínimo real permite observar tanto las ganancias como las pérdidas del poder adquisitivo.

⁹ Una de las mediciones que más se ha sofisticado es precisamente la que intenta medir el trabajo informal. Además de esta medición del Banco Mundial, existe la que ha elaborado la OIT, que recientemente sumó (a los informales clásicos) los empleos informales que se generan en las empresas formales o gobiernos. Esta cifra es relevante, ya que es un número importante de empleos informales que se gestan en la formalidad. El problema para utilizar este indicador que permite observar con más precisión la informalidad es que fue recientemente modificado, por lo que las cifras correspondientes a los años ochenta y noventa se hicieron con una metodología que cambió en la primera década del siglo XXI.

¹⁰ Los principios de indivisibilidad e interdependencia de los DH, tanto entre derechos como entre obligaciones dentro de un derecho, son evidentes en los procesos de operacionalización, como en este caso. Si bien la tasa de desempleo nos permite observar la disponibilidad del empleo, pero no su calidad, un indicador útil para pensar la calidad es el empleo vulnerable, utilizado para dar cuenta de la calidad del salario. De ahí que un mismo indicador permita observar dos obligaciones distintas: calidad del salario y calidad del empleo. En buena medida, esto se debe a que la calidad del empleo pasa por la calidad del salario. No obstante, por razones metodológicas, mantendremos este indicador para observar únicamente el salario.

nos permitió observar la accesibilidad del empleo, especialmente en un aspecto específico: la no discriminación.¹¹ Así, habría un mayor ejercicio de este derecho cuando la tasa de desempleo anual disminuya (relación negativa) y la tasa de empleo juvenil aumente (relación positiva).

Finalmente, los derechos colectivos de los DHL los analizamos a través de la libertad de asociación sindical. Esta última se observa en los casos presentados a los comités de la OIT. Es relevante señalar que muy probablemente éste no es el mejor indicador, pero sí se pudo obtener para toda la región en el periodo de estudio. Si bien la OIT construyó los indicadores de número de sindicatos y tasa de sindicalización,¹² un problema es que la información de esos indicadores sólo existe en tres países (Chile, Colombia y Costa Rica), a la par que un mayor número de sindicatos o de trabajadores sindicalizados no da cuenta necesariamente de una mayor libertad sindical.¹³ Por tal razón —y con la convicción de que el ejercicio de los DHL no se puede observar sólo a partir de derechos individuales, sino necesariamente como un sistema que incluya los derechos colectivos— construimos el indicador de casos presentados ante el Comité de Libertad Sindical de la OIT por año. Un mayor número de casos presentados supondría una menor libertad de asociación sindical¹⁴ (rela-

¹¹ Recuperamos el empleo juvenil en específico, tanto porque es usado en otros capítulos de este libro, como porque los jóvenes son el grupo social con las peores condiciones de desempleo en América Latina, lo que se asocia a la no culminación de estudios y la pobre adquisición de competencias generales básicas para la construcción de ciudadanía activa e inserción laboral (OEI, 2011).

¹² Este indicador da cuenta del número de asalariados afiliados a sindicatos, como porcentaje del número total de asalariados. Se excluye, en la medida de lo posible, a las personas afiliadas a sindicatos sin un empleo asalariado (independientes, desempleados, jubilados, etc.). Los empleos asalariados son aquellos en los que los titulares tienen contratos de trabajo por los que reciben una remuneración básica, que no depende directamente de los ingresos de la unidad para la que trabajan.

¹³ El caso más claro en este punto es México, donde la generación de los “sindicatos blancos” tendría como consecuencia la existencia de muchos sindicatos que, lejos de expresar una mayor libertad sindical, serían indicador de todo lo contrario.

¹⁴ Sabemos que la presentación de casos ante comités internacionales tiene tal nivel de intermediaciones y tecnificación del trabajo de defensa de derechos, que este indicador consignaría más de las capacidades instaladas en los sindicatos y ONG especializadas en materia laboral que del ejercicio efectivo de la libertad de asociación sindical. Sin embargo, nuevamente, bajo el criterio de que era mejor contar con al menos un indicador del ejercicio de un derecho colectivo que de ninguno, decidimos incluir este indicador en el subderecho.

11. Los derechos humanos laborales: ¿un problema de leyes o de dinero?

Cuadro 1. Indicadores que componen el ejercicio de los DHL

<i>Subderecho</i>	<i>Indicador</i>	<i>Referencia</i>
Salario digno	– Salario mínimo real (positivo) – Empleo vulnerable (negativo)	– CEPAL – BM
Empleo suficiente	– Tasa de desempleo anual (negativo) – Empleo juvenil (positivo)	– CEPAL – OIT
Libertad de asociación sindical	– Casos presentados a comités de la OIT (negativo)	– OIT
Derecho a huelga	No se encontraron indicadores para medir el ejercicio del derecho a la huelga.*	

* Los indicadores relacionados con el número de huelgas por año y por país, nos hablan más del nivel de conflictividad laboral del país que del ejercicio efectivo del derecho. En la introducción de este volumen se señala la dificultad de establecerlo como un proxy de la libertad de ejercer el derecho a huelga.

Fuente: Elaboración propia. En lo sucesivo, los cuadros del capítulo irán sin fuente, pues todos han sido elaborados por los autores, excepto donde se señale lo contrario.

ción negativa). El cuadro 1 permitirá al lector considerar, resumidamente, los elementos que construyeron el ejercicio de los derechos humanos laborales.

Todos los indicadores en este grupo fueron tomados en sus valores correspondientes, es decir, sólo se retomaron las mediciones obtenidas en las bases de datos de las respectivas fuentes de información para ser analizadas. Al analizar los datos, las variables que aportaron mayor explicación descriptiva fueron el empleo vulnerable, el empleo juvenil y los casos presentados a los comités de la OIT. Las variables negativas describieron más del 70% de la variabilidad en los datos originales, por lo que este grupo de variables se invirtió para su interpretación, asumiendo que el mejor desempeño lo obtuvieron los países ubicados en el percentil menor.

La clasificación obtenida se describe en el cuadro 2, donde se observan los resultados de la distribución entre los países, de acuerdo al ejercicio de los DHL que realizan sus ciudadanos, durante los ya mencionados años del estudio.

Los países que sobresalieron en el ejercicio de los DHL fueron Argentina, Chile, Colombia, Panamá y Venezuela, ello porque registraron una baja tasa de empleo vulnerable, una alta proporción de trabajadores jóvenes y, al mismo tiempo, bajas tasas de desempleo y escasez de casos llevados a la corte de la OIT, en comparación con otros países. Llama la atención Argentina, pues en el periodo de estudio, a pesar de estar

Cuadro 2. Ejercicio de los derechos laborales (1990-2011)

<i>Bajo ejercicio de los DHL</i>	<i>Mediano ejercicio de los DHL</i>	<i>Alto ejercicio de los DHL</i>
Bolivia	Costa Rica	Argentina
Brasil	El Salvador	Chile
Ecuador	México	Colombia
Guatemala	Perú	Panamá
Honduras	Uruguay	Venezuela
Nicaragua		
Paraguay		

Fuente: Elaboración propia.

entre las naciones con mayores casos presentados a aquella corte —junto a Colombia—, sus puntajes en el disfrute de los DHL la posicionan como sobresaliente al prácticamente cuadruplicar su salario mínimo y reducir el empleo vulnerable a las tasas más bajas registradas entre los países estudiados para el mismo periodo. Algo semejante ocurre con Colombia, que aparece con un alto ejercicio de DHL, pese a tener una de las tasas más altas a nivel mundial de asesinatos a sindicalistas.

Por otra parte, los países con un desempeño bajo fueron los que registraron una mayor frecuencia en las tres categorías asignadas: Bolivia, Brasil, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Paraguay. Entre los que sobresale Brasil, cuyo aumento en el salario mínimo durante la segunda década de estudio y la escasez de casos ante la corte de la OIT no le alcanzaron para posicionarse como un país con alto o medio disfrute de DHL, tras sus indicadores bajos en salario mínimo durante la primera década de estudio y prácticamente duplicar las tasas de desempleo de países como Bolivia, Guatemala y Honduras, con los que comparte esta categoría.

La mejora del salario mínimo real en casi toda la región¹⁵ durante todo el periodo analizado¹⁶ contrasta con el aumento en el porcentaje

¹⁵ Salvo en los casos de El Salvador, Guatemala y México, donde se vio disminuido; o Paraguay y Venezuela, en los que tiene altibajos a lo largo de todo el periodo.

¹⁶ No se debe omitir que las décadas que se analizan son las de los noventa y la primera década del siglo XXI, que vienen de una caída sistemática y muy fuerte del salario durante los años ochenta.

del empleo vulnerable, que incluso superó el 50% del empleo total en Bolivia, Guatemala, Honduras y Paraguay,¹⁷ lo que a su vez representa una mayor precariedad en las condiciones de trabajo. Por otro lado, en relación con el desempleo, el promedio general de la región durante los veintidós años es de 8.17%, sin embargo, algunos países, durante momentos de crisis económica, llegaron a registrar niveles de hasta dos dígitos.¹⁸

El sistema de protección de derechos laborales: normas, políticas públicas y justicia

La segunda variable analizada fue el sistema de protección de derechos laborales. La institucionalización de los derechos supone la creación de la maquinaria institucional que —se espera— sirva para proteger y garantizar los derechos laborales. Para observar esta maquinaria institucional, partimos de tres subcomponentes: las normas que estructuran el marco de regulación, la formulación de políticas públicas y la justiciabilidad de los DHL. La relación esperada es que el aumento en el nivel del sistema de protección coincidiera con un mayor ejercicio de derechos humanos laborales.

Como se aprecia en el cuadro 3, el primer elemento del sistema de protección de derechos laborales se observa a partir de cinco indicadores. Los tres primeros se refieren a la firma y ratificación de los tratados internacionales del sistema universal de derechos humanos, del sistema interamericano y los convenios 87 y 98 sobre libertad de asociación, sindicalización y negociación colectiva de la OIT. Estos primeros tres indicadores son positivos; suponen que su firma redunde en un mayor ejercicio de derechos.¹⁹ A éstos se suma la jerarquía que poseen los tratados

¹⁷ Se estima que a finales del periodo en estudio había 93 millones de personas (50% de la población ocupada) con un empleo informal (OIT, 2011).

¹⁸ Como es en el caso de Argentina (19.6), Colombia (20.5), Ecuador (14), Nicaragua (16.9), Panamá (16.2), Uruguay (17) y Venezuela (16.8).

¹⁹ No soslayamos —como señalan en este mismo volumen Karina Ansolabehere y Ruth Navarrete en capítulo correspondiente— que el impacto efectivo de la firma de tratados sólo se logra si dichas normas se conectan con el sistema jurídico local a partir de diferentes áreas: marco jurídico, políticas públicas y justiciabilidad, por mencionar algunas.

Cuadro 3. Sistema de protección de los DHL: sistema constitucional de normas

<i>Indicador</i>	<i>Valores que podía tomar</i>
– Tratados internacionales ratificados del sistema universal de DH.	0 = Sin ratificación 1 = Ratificación de algunos tratados 2 = Ratificación de todos los tratados del sistema
– Ratificación del sistema interamericano.	
– Ratificación de los convenios 87 y 98 de la OIT.	0 = Sí 1 = No
– Jerarquía que posee el DIDH respecto de la Constitución.	0 = La Constitución no hace referencia 1 = Estatus menor que la Constitución 2 = Estatus igual que la Constitución
– Lenguaje utilizado en los derechos laborales.	0 = No hablan de los derechos laborales 1 = Usan otra expresión: servicios, garantías, etc. 2 = Hablan de derechos laborales

Fuente: Para todos los indicadores, OIT (2011).

en la organización constitucional del derecho y el lenguaje utilizado en torno a los derechos laborales; ambos también positivos, ya que en la medida que los tratados tengan una jerarquía constitucional y los DHL sean recuperados como tales en el marco jurídico, se espera que haya un mayor ejercicio de derechos.

Se observa que, si bien la mayoría de los países de la región han ratificado parcialmente los tratados internacionales de derechos humanos del sistema universal,²⁰ se ha presentado un mayor avance al ratificar en su totalidad los tratados del sistema interamericano²¹ y también se ha adelantado en el reconocimiento del DIDH sobre la legislación nacional.²² Asimismo, respecto de los convenios de la OIT, prácticamente todos los países han ratificado los convenios 87 y 98, excepto Brasil, que no ha ratificado el 87; y México, que no ha ratificado el 98.

El segundo componente del sistema de protección de derechos laborales, relativo a las políticas públicas, lo observamos a partir de la elaboración de leyes. Sabemos que la unidad de análisis de las políticas públicas

²⁰ Hasta 2011 habían ratificado el total de tratados del sistema universal: Argentina, Bolivia, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay y Perú.

²¹ Hasta 2011, habían ratificado el total de tratados del sistema interamericano: Argentina, Bolivia, Chile, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Uruguay y Venezuela.

²² Se reconoce una mayor jerarquía del DIDH en Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Paraguay, Perú y Venezuela.

son los programas —nacionales, sectoriales u operativos— de política pública, y que, en especial en los DHL, una política fuerte de reinserción laboral es uno de los elementos centrales frente al proceso de flexibilidad de las relaciones laborales. No obstante, debido a la cantidad de países y años que supone la investigación, no hay fuentes de información que den cuenta de la gestación de políticas públicas en torno a los DHL a partir de esa unidad de análisis.

Un proxy que se puede utilizar son las modificaciones en el marco jurídico que —se espera— no queden en letra muerta, sino que se conviertan en acción estatal. Así, se consideraron el número de modificaciones al marco jurídico en torno a la no discriminación en el empleo, la protección del despido injustificado, el seguro de desempleo y el empleo infantil, para observar las políticas públicas relacionadas con el derecho individual al empleo.

Asimismo, se tomaron en cuenta las modificaciones al marco normativo en torno a la protección por maternidad y contra riesgos o peligros, para observar las políticas públicas en torno al derecho individual al salario, específicamente para la calidad del salario, por medio de la protección en trabajos concretos que requieren prestaciones superiores a las normales. En ambos casos, se supone una relación positiva con el ejercicio de derechos,²³ en la medida que haya más modificaciones al marco normativo sobre la temática que nos interesa; sabemos que el tema está en la agenda y se espera que haya un mayor ejercicio de derechos humanos laborales.

Conviene hacer aquí una acotación sobre estas modificaciones normativas. El número de éstas no da cuenta de la dirección o trascendencia de las realizadas, es decir, no revela el contenido de la modificación. Con estos indicadores, lo que podemos observar es si la materia laboral específica (no discriminación, protección del despido injustificado, protección por maternidad y contra riesgos, entre otros) se encuentra en la

²³ No está por demás insistir en que de la ley al ejercicio efectivo de derechos hay una serie de intermediaciones que pueden no generarse y, por ende, un aumento a las modificaciones de ley no necesariamente le corresponde un aumento en el disfrute o ejercicio de derechos. Lo sabemos, de hecho ésa es una de las principales interrogantes de este volumen (¿cuál es la relación entre el sistema de protección y el ejercicio de los derechos?). Lo que hacemos aquí es suponer una relación positiva al respecto y determinar a través del análisis estadístico si esto efectivamente sucede.

agenda pública (a través del Poder Legislativo) y con qué intensidad o frecuencia,²⁴ pero no en qué dirección. Por ello, adicionalmente a la construcción de estos indicadores, se elaboraron otros dos más para observar el sentido de esas modificaciones y en qué medida se protege el derecho al empleo y al salario, considerando para cada caso una serie de condicionantes relacionadas con la calidad de estos derechos individuales.

Este punto es relevante, en especial si se considera la serie de reformas de primera y segunda generación del modelo neoliberal que supusieron procesos de flexibilización de las relaciones laborales y, por ende, pérdida de derechos de los trabajadores. Así, muchas de esas modificaciones pueden ser las que están relevadas en la década de los noventa en América Latina. Factores como la flexibilización en la contratación, las causas del despido y la indemnización (en caso de terminación de la relación laboral), se han hecho presentes en las últimas décadas en lo que, según Vega (2005), representa el 70% del empleo asalariado en la región, sin que ello mejore sustancialmente las condiciones de los trabajadores y cuestione la profundidad y la extensión de las modificaciones que han incorporado los países. Justo la construcción y posibilidades de la flexiseguridad²⁵ es parte de la temática subyacente en este debate (Bensunsán, 2006, 2013; Bronstein, 1995; Ibarra, 2010).

La relación con el derecho colectivo a la libertad sindical también se observó a partir de las modificaciones en el marco normativo relacionadas con este derecho y de su situación en la legislación secundaria. Finalmente, en lo que compete al derecho a la huelga, como se sintetiza en el cuadro 4, se generó una medición a partir de la forma en que el mismo se halla definido en las leyes. Esta variable supone una relación positiva con el ejercicio de derechos, pues se espera que, entre más altos sean los pun-

²⁴ De nueva cuenta hay que destacar que quizás éste no es el mejor indicador para observar las políticas públicas en materia de DHL, pero es el que se construyó para todos los países de América Latina entre 1990 y 2011.

²⁵ Se ha encontrado amplia evidencia empírica que apoya la relación positiva entre la aplicación de políticas del mercado laboral enfocadas a proteger la movilidad, en países con un esquema de protección medio y alta flexibilidad; sin embargo, se remarca la necesidad de que cualquier reforma laboral debe incluir en su diseño los tres elementos del “triángulo de oro” (estabilidad, flexibilidad y seguridad), porque “omitir uno de estos elementos —incluido el diálogo social para determinar los procesos— producirá resultados inadecuados, ya sea en cuanto a productividad, al desempeño del empleo o a la seguridad de los trabajadores” (Auer, 2008: 13).

11. Los derechos humanos laborales: ¿un problema de leyes o de dinero?

Cuadro 4. Sistema de protección de los DHL: políticas públicas

<i>Subderecho</i>	<i>Indicador</i>	<i>Valores que podía tomar</i>
Derecho individual al empleo	<p>Número de iniciativas generadas para:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Lograr la no discriminación en el empleo. – Proteger el despido injustificado. – Promover y ajustar el seguro de desempleo. – Protección contra el empleo infantil. <p>Situación del derecho al empleo en la legislación secundaria, a partir del análisis de los siguientes factores:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Existe un seguro de desempleo. – Promoción y protección de grupos vulnerables. – Se protege contra el trabajo infantil. – Se promueve el empleo formal. – Se protege contra la posibilidad de despido por problemas económicos de la empresa. 	<p>Sumatoria de gestiones legislativas realizadas por año (no acumulativas).</p> <p>Promedio simple obtenido de la sumatoria de factores. Cada factor evaluado podía tomar un valor de: 0 = no hay protección 1 = Existe una protección parcial 2 = Hay una protección completa</p>
Derecho individual al salario	<p>Número de iniciativas generadas para:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Protección por maternidad. – Protección contra riesgos o peligros. <p>Situación del derecho al empleo en la legislación secundaria a partir del análisis de los siguientes factores:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Se especifica el derecho al salario mínimo. – No discriminación salarial. – Elementos de calidad del salario. 	<p>Sumatoria de gestiones legislativas realizadas por año (no acumulativas).</p> <p>Promedio simple obtenido de la sumatoria de factores. Cada factor evaluado podía tomar un valor de: 0 = no hay protección 1 = Existe una protección parcial 2 = Hay una protección completa</p>
Derecho colectivo a la libertad sindical	<p>– Número de iniciativas generadas sobre la libertad de asociación</p> <p>Situación en la legislación secundaria del derecho a la libertad sindical respecto de los siguientes factores:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Libertad de fundar sindicatos. – Libertad de afiliación a sindicatos. – Existencia del fuero sindical. – Se promueve la participación de las mujeres en asociaciones sindicales. – Existe el reconocimiento explícito del sindicato para participar en las negociaciones colectivas. 	<p>Sumatoria de gestiones legislativas realizadas por año (no acumulativas).</p> <p>Promedio simple, obtenido de la sumatoria de factores. Cada factor evaluado podía tomar un valor de: 0 = no hay protección 1 = Existe una protección parcial 2 = Hay una protección completa</p>
Derecho colectivo a la huelga	<p>Situación en la legislación secundaria del derecho a la huelga, respecto de los siguientes factores:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Ejercicio por cualquier trabajador del derecho de huelga. – Se permite la declaración de huelga sin restricciones adicionales. – Se permite el cierre de instalaciones. – No existe la penalización del derecho de huelga. – Se protege de la contratación del personal durante la huelga. 	<p>Promedio simple de factores.</p> <p>Cada factor evaluado podía tomar un valor de: 0 = No hay protección 1 = Existe una protección parcial 2 = Hay una protección completa</p>

Fuente: Para todos los indicadores, OIT (2011).

tajes en los indicadores rastreados en las leyes, habría mayor protección del derecho a la libertad sindical y a la huelga, y, por lo tanto, se ejercería un mayor disfrute de los derechos humanos laborales.

Se observa una gran diversidad en la situación de los derechos en las legislaciones locales. Si bien en algunos casos se han realizado reformas para flexibilizar los derechos conforme a las necesidades del mercado, en otros se han procurado mejoras para garantizarlos, pero ambas vertientes pueden incluso encontrarse contrapuestas en una misma reforma.

En relación con los derechos individuales —en particular al salario—, en la normatividad de la región se contemplan los derechos a la no discriminación salarial, el establecimiento de un salario mínimo y elementos de calidad del mismo (salvo Bolivia y Colombia). En lo que se refiere al empleo, sobresale la falta de un seguro de desempleo en la mayor parte de las regulaciones secundarias de la región a excepción de Honduras,²⁶ Argentina, Perú y Uruguay. La protección del empleo de grupos en situación de vulnerabilidad se circunscribe sólo a mujeres y niños en toda la región. Sin embargo, legislaciones como las de Argentina,²⁷ Chile, Ecuador, Uruguay y, más recientemente, Venezuela, incluyen a personas con discapacidad. Aunque si bien en toda la región se prohíbe el trabajo infantil, la regulación de la edad y alcance en la protección de los menores suele ser relativa, debido entre otras cosas a la ambigüedad y falta de definición de responsabilidades.²⁸

Asimismo, en lo que corresponde a la protección de despido por problemas económicos de la empresa, salvo Costa Rica, todas las legislaciones contemplan algún tipo de medida. Por otro lado, la promoción del empleo formal sólo se incluye en la normatividad de Argentina, Uruguay y Venezuela.

Los derechos colectivos (libertad sindical y huelga) están ampliamente reconocidos en la legislación secundaria de todos los países de la región. No obstante, presentan una gran cantidad de requisitos burocráticos que han de cumplirse para hacer valer cualquiera de esos derechos.

²⁶ En este caso, el seguro lo garantiza el Estado.

²⁷ A partir de 1997, se flexibiliza y sólo menciona a mujeres y niños.

²⁸ Un caso paradigmático es el de Brasil, que en el 2000 flexibilizó su legislación respecto del trabajo infantil, al tiempo que implementó, en 2003, una política de protección para los menores que trabajan.

11. Los derechos humanos laborales: ¿un problema de leyes o de dinero?

La protección que otorgan para quienes participan en los sindicatos suele ser limitada y, en algunos casos, inexistente.²⁹ Además, salvo Argentina y Bolivia, ninguno de los documentos normativos contempla la promoción de la participación femenina en los sindicatos, aunque tampoco la limitan.

Finalmente, la justiciabilidad de los DHL, tercer componente del sistema de protección, se midió a partir de tres indicadores: la existencia de mecanismos de justiciabilidad local; la aceptación de la jurisdicción de las cortes internacionales para hacer justiciables estos derechos, así como la pertenencia de los órganos locales de impartición de justicia laboral al Poder Judicial.³⁰ Estos tres indicadores también son positivos, suponen que al tener un puntaje elevado se propicia un mayor ejercicio de derechos.

Cuadro 5. Sistema de protección de los DHL: justiciabilidad

<i>Indicador</i>	<i>Valores que podía tomar</i>
– Justiciabilidad local de los derechos laborales.	0 = No son justiciables los derechos laborales 1 = Sí son justiciables los derechos laborales
– Aceptación de la jurisdicción de cortes internacionales.	0 = No 1 = Sí
– Pertenencia del órgano de impartición de justicia laboral al Poder Judicial.	0 = No 1 = Sí

Fuente: Para todos los indicadores, OIT (2011).

En todos los países examinados, la justiciabilidad de los DHL está contenida en la normativa (excepto Uruguay), así como la aceptación de la jurisdicción de cortes internacionales. En relación con la pertenencia del órgano local de impartición de justicia al Poder Judicial, en la mayoría de los países se hace patente la necesidad de acudir a órganos de conciliación que dependen del Poder Ejecutivo para que su demanda sea aceptada y tramitada. Sólo en algunos países³¹ los trabajadores tienen la opción de elegir libremente el órgano que desean sea el que reciba su caso

²⁹ Costa Rica, El Salvador, Ecuador, Honduras y México.

³⁰ Se consideró que los órganos de impartición de justicia eran independientes si los que emitían la sentencia de primera instancia pertenecían al Poder Judicial y no al Ejecutivo; así como la libertad del trabajador para acudir a uno u otro órgano.

³¹ Chile, Costa Rica, Guatemala, Nicaragua, Panamá, Perú y Venezuela.

en primera instancia: el de conciliación perteneciente al Poder Ejecutivo, o el tribunal especializado del Poder Judicial.

Al analizar los componentes principales, se encontró que las variables que mayor explicación dieron a este grupo fueron las del subcomponente de políticas públicas, pues una desventaja al utilizar esta herramienta y dar una misma ponderación a todas las variables es que ganan mayor representatividad las variables con mayor varianza. Este grupo de coeficientes se dio a partir de variables positivas, entre las que se distinguieron las modificaciones al marco normativo para el seguro de desempleo y para la protección de la maternidad, con las cuales se obtuvo prácticamente el 90% de la explicación de los resultados en este grupo.

Los resultados obtenidos después del análisis de componentes principales revelan que los países con mayor protección a los DHL, a partir de los tres subcomponentes estudiados, fueron Argentina, Brasil, Chile y Perú, como se observa en el cuadro 6. Estos países han sobresalido particularmente por el conjunto de propuestas legislativas que han generado para el seguro de desempleo, la protección a la maternidad y la libertad de asociación. En el otro extremo, llama la atención el caso de Uruguay, que se encontró como uno de los países en América Latina con menores modificaciones al marco normativo en materia de protección al desempleo durante los veintiún años y sin una jerarquía constitucional de los tratados firmados.

Cuadro 6. Sistema de protección de los derechos laborales (1990-2011)

<i>Bajo</i>	<i>Medio</i>	<i>Alto</i>
Ecuador	Bolivia	Argentina
El Salvador	Colombia	Brasil
Guatemala	Costa Rica	Chile
Honduras	México	Perú
Nicaragua	Paraguay	
Panamá	Venezuela	
Uruguay		

Fuente: Elaboración propia.

11. Los derechos humanos laborales: ¿un problema de leyes o de dinero?

Cuadro 7. Comparación de relaciones entre ejercicio de derechos y sistema de protección

		<i>Ejercicio de los DHL</i>		
		<i>Bajo</i>	<i>Medio</i>	<i>Alto</i>
<i>Protección de derechos</i>	<i>Alta</i>	Brasil	Perú	Argentina Chile
	<i>Media</i>	Bolivia Paraguay	Costa Rica México	Colombia Venezuela
	<i>Baja</i>	Ecuador Guatemala Honduras Nicaragua	El Salvador Uruguay	Panamá

Fuente: Elaboración propia.

Más interesante que los resultados del sistema de protección son las interacciones que encontramos entre esa categoría y el ejercicio de los derechos. En principio —recordemos—, esperábamos que los países con una mayor protección de derechos también tuvieran un mayor ejercicio de éstos. ¿Es así? Las relaciones se encuentran en el cuadro 7.

Las relaciones esperadas son alto/alto, medio/medio y bajo/bajo. Un dato interesante es que ocho de los diecisiete países se encuentran en este tipo de relaciones.³² En cambio, relaciones totalmente inesperadas sólo ocurren en dos casos: Brasil, con una alta protección y un bajo ejercicio de derechos, y Panamá, que teniendo una baja protección, cuenta con un alto ejercicio de derechos, tras haber mantenido un ligero pero constante incremento en el salario mínimo, al mismo tiempo que redujo, ligeramente, las tasas de desempleo vulnerable durante los años del estudio.

Los siete países restantes (Bolivia, Paraguay, El Salvador, Uruguay, Perú, Colombia y Venezuela) no se consideran casos desviantes, simplemente permiten observar que el sistema de protección no es suficiente para que haya un ejercicio efectivo de derechos. Seguramente habrá otras variables que, pese a que el país en cuestión tenga un alto sistema de protección (como Perú), lo lleven a tener un ejercicio medio de derechos, es decir, lo desplacen hacia abajo en ese aspecto. O, por el contrario, como ocurre en El Salvador y Uruguay, que teniendo un bajo nivel de protección, los conduzca hacia arriba, hacia un ejercicio medio de derechos.

³² En línea transversal ascendente: Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua (bajo/bajo), Costa Rica, México (medio/medio), Argentina y Chile (alto/alto).

En esta relación tampoco se observa una tendencia clara, ya que son cuatro los países impulsados a un mejor nivel de ejercicio respecto del que obtienen en la protección; y tres en los que hay un peor nivel de ejercicio respecto de la categoría que encuentran en el sistema de protección.³³ ¿Será acaso la combinación entre el sistema de protección con la economía lo que permita explicar estos movimientos?

El aspecto económico y los DHL: entre el crecimiento, la inflación y la distribución de la riqueza

Históricamente, las variables económicas son el grupo al que más peso se ha dado sobre el disfrute de los DHL, asumiendo que la forma en cómo se produce y distribuye la riqueza de un país está vinculada con las diversas formas de desarrollo que éste adopte. Las variables económicas que recuperamos no tuvieron por objetivo identificar un mayor o menor desarrollo económico, ni en general una mejor o peor situación generalizada en materia económica de un país.³⁴ De un abanico de posibles variables económicas (limitado por la existencia de la información para toda América Latina en el periodo en estudio), se eligieron las que podrían tener una mayor relación con el ejercicio de derechos laborales. Por esta razón, a esta variable la designamos “aspectos económicos”, con el objetivo de llamar la atención de ciertos aspectos que son más bien difusos, porque en su conjunción no conforman una nueva entidad, excepto la de estar disponibles y relacionadas lógicamente para el disfrute del DHL.

El primer aspecto que consideramos relevante recuperar fue el producto interno bruto (PIB) per cápita. Suponiendo que en la medida en que éste aumente, hay un mayor ejercicio de derechos laborales (específicamente, que haya más empleo), lo mismo ocurre con la manufactura

³³ Las combinaciones hacia abajo son medio protección/bajo ejercicio (Bolivia y Paraguay); alta protección/medio ejercicio (Perú). Las combinaciones hacia arriba son baja protección/medio ejercicio (Uruguay y El Salvador); medio protección/alto ejercicio (Colombia y Venezuela).

³⁴ Para observar un acercamiento distinto a la relación entre la economía y los derechos, convendría revisar el texto de Agustina Costantino y Francisco J. Cantamutto incluido en este volumen.

de exportación. De hecho, sobre este último, y considerando el modelo económico recuperado por América Latina hacia finales de los setenta, y con mayor fuerza durante los ochenta, se esperaba precisamente que las exportaciones sirvieran de detonante para el crecimiento económico y la formación de empleo. A estas dos variables las incluimos en un subcomponente que denominamos “crecimiento económico”.³⁵

Otro aspecto económico que consideramos relevante fue la inflación, que está especialmente vinculada con el salario. Una mayor inflación supone, como consecuencia, una pérdida salarial y, por ende, un menor ejercicio de los DHL, por lo que aquí se observa una relación negativa.

Finalmente, las últimas dos variables que relevamos las asociamos a la igualdad y a la distribución de la riqueza. Se trata del índice de Gini y del porcentaje de población que vive por debajo de los dos dólares al día. En ambos casos, si estas variables crecen, estamos frente a una situación desigual y una peor distribución de la riqueza en el país, por lo que asociamos estas dos variables —de forma negativa— con el ejercicio de derechos, en particular con menos empleo o empleo más precario. El cuadro 8 sintetiza los aspectos económicos analizados entre los países.

Cuadro 8. Indicadores económicos

<i>Subcomponente</i>	<i>Indicador</i>	<i>Referencia</i>
Crecimiento económico	– PIB per cápita (positiva).	– BM
	– Manufactura de exportación (positiva).	– BM
Inflación	– Índice de precios al consumidor (negativa).	– CEPAL
Distribución de la riqueza – igualdad	– Índice de Gini (negativa)	– CEPAL
	– Población que vive por debajo de los dos dólares al día (negativa).	– BM

Fuente: Elaboración propia.

Un desafío en el manejo de datos fue la falta de información para algunos años en ciertos países para este grupo de variables, por lo que se tomó la decisión de eliminar los años de estudio en los que se tuvieron dos o más datos perdidos para realizar el análisis dentro del grupo. Así,

³⁵ La generación de estos subcomponentes no tiene relevancia alguna para la prueba estadística. El único objetivo es hacer una presentación más clara de las variables; es relevante recordar al lector que ninguna variable fue ponderada.

las variables que aportaron mayor explicación para este grupo fueron las variables negativas índice de Gini y población que vive por debajo de los dos dólares al día, entre las cuales se explica más del 85% de la varianza de los datos originales, por lo que los cuantiles se analizaron de forma inversa, colocando a los países con puntuaciones más altas como los más desfavorecidos en sus aspectos económicos.

En el cuadro 9 se observa la distribución de los países en el grupo de variables económicas, donde Argentina, Costa Rica, México y Uruguay fueron los países más favorecidos en los aspectos económicos relacionados con el disfrute de los DHL.

Cuadro 9. Variables económicas en América Latina (1990-2011)

<i>Bajo</i>	<i>Medio</i>	<i>Alto</i>
Chile	Bolivia	Argentina
Colombia	Brasil	Costa Rica
Guatemala	Ecuador	México
Honduras	El Salvador	Uruguay
Paraguay	Nicaragua	
Perú	Panamá	
	Venezuela	

Fuente: Elaboración propia.

Llama la atención que, dentro del grupo de países bajos esté Chile, el cual registró un PIB per cápita moderado y una alta inequidad en la riqueza, de forma parecida a lo que pasó en el caso de Brasil, excepto porque el PIB per cápita de Chile representó el 60% del producto interno bruto per cápita de Brasil. Este último país no alcanzó la categoría de país con alta economía, ya que presentó el índice de Gini más alto entre los diecisiete países estudiados para los años en los que hubo información disponible. Colombia, por su parte, ocupa el segundo lugar en el índice de Gini y es uno de los países con mayor tasa de personas por debajo de los dos dólares al día, junto a Honduras, Paraguay y Perú, con los que comparte posición en la categoría de baja economía.

La relación esperada es que países con un desempeño alto en los aspectos económicos tuvieran también un mayor ejercicio de derechos laborales, veamos qué sucedió, según el cuadro 10.

11. Los derechos humanos laborales: ¿un problema de leyes o de dinero?

Cuadro 10. Comparación de relaciones entre ejercicio de DHL y la economía en 17 países

		<i>Ejercicio de los DHL</i>		
		<i>Bajo</i>	<i>Medio</i>	<i>Alto</i>
<i>Aspectos económicos</i>	<i>Alta</i>		Costa Rica México Uruguay	Argentina
	<i>Media</i>	Bolivia Brasil Ecuador Nicaragua	El Salvador	Panamá Venezuela
	<i>Baja</i>	Guatemala Honduras Paraguay	Perú	Colombia Chile

Fuente: Elaboración propia.

Tenemos cinco países que se mueven bajo la lógica esperada: bajo/bajo, medio/medio y alto/alto (Guatemala, Honduras, Paraguay, El Salvador y Argentina). Al observar los casos desviantes, están Colombia y Chile que, pese a aparecer como bajos en el aspecto económico, salen altos en el ejercicio de derechos. Sin embargo, el caso más interesante está en el extremo contrario: en la ausencia de países que teniendo un alto desempeño económico tengan también un bajo ejercicio de derechos. De aquí una primera asociación que se someterá a debate en un futuro: el desempeño económico alto favorece que no haya un ejercicio bajo de DHL. Sin embargo, esto se interpretaría también en sentido inverso: no hay países con bajo ejercicio de DHL que tengan un alto desempeño económico. Esta segunda lectura sería una de las más interesantes, pues se sumaría a la serie de investigaciones que arrojan evidencia de que los bajos salarios en particular y la desigualdad en general son un freno al crecimiento económico.

Ya sabemos que, entre los países estudiados, no hay ninguno con bajo nivel económico que tenga bajo ejercicio de derechos, pero ¿es válida la formulación en sentido contrario?, ¿un desempeño económico alto supone un alto ejercicio de DHL? No necesariamente. De los cuatro países con desempeño económico alto, sólo uno (el 25%) tiene un ejercicio alto de DHL: Argentina. De aquí un segundo enunciado para la discusión: un desempeño alto no garantiza un alto ejercicio de DHL, se requerirían otros elementos para lograrlo.

Mientras que tenemos cinco países que operan con la lógica esperada y dos más que se considerarían casos desviantes, hay diez países que no operan con esta dinámica. A diferencia de lo que sucedió con el sistema de protección de derechos, en la economía la tendencia hacia abajo es más clara. En siete de estos diez países, la categoría obtenida en los aspectos económicos fue superior a la obtenida en el ejercicio de derechos, ya sea yendo de alto en economía a medio en ejercicio (Costa Rica, México y Uruguay); o de medio en economía a bajo en ejercicio de derechos (Bolivia, Brasil, Ecuador o Guatemala).³⁶ De tal forma que debe existir alguna variable interviniente que, entrecruzada con los aspectos económicos, empuje el ejercicio de derechos hacia abajo. En el caso contrario están Panamá y Venezuela, que pasan de un nivel medio en aspectos económicos a uno alto en ejercicio de derechos; y Perú, que va de bajo en aspectos económicos a medio en el ejercicio de éstos.

Conclusiones: ¿la economía o los sistemas de protección?

Una primera conclusión surge de las condiciones que guardan las bases de datos existentes. Con éstas es imposible observar la accesibilidad física y aceptabilidad de los derechos humanos laborales; en cambio, se daría una mejor mirada a la calidad gracias a los estudios de trabajo informal. Es importante que se generen estos indicadores para que los organismos evaluadores integren aspectos aparentemente subjetivos que terminarían por dar cuenta del ejercicio efectivo de los DHL en otras dimensiones —más allá de la accesibilidad—, como el tiempo libre, la calidad de la seguridad social, la capacidad vacacional, la salud mental y otros indicadores de bienestar entre la clase trabajadora. Sin embargo,

³⁶ Este hallazgo es acorde con lo encontrado por Agostina Costantino y Francisco J. Cantamutto en este mismo volumen. Ellos observan que no basta con que haya crecimiento económico. Dependiendo del tipo del patrón de acumulación que se establezca en un Estado, habrá un impacto positivo o negativo en el ejercicio de derechos. Puede suceder que un patrón específico (como los dos que observan para América Latina) tengan un impacto negativo en el ejercicio de derechos. Esta conclusión se refuerza si vemos que la tendencia en los países es tener un mejor desempeño en la economía, pero un peor desempeño en el ejercicio de derechos.

la mayor laguna se encuentra en la ausencia de datos para observar el ejercicio de DHL colectivos.

Ahora bien, hasta aquí hemos visto la relación que hay entre el ejercicio de los DHL y el sistema de protección, por un lado; y algunos aspectos económicos, por el otro. Pero, ¿qué decir sobre la relación de estas tres categorías? En el cuadro 11, se observa la conjugación de los dos cuadros ya analizados con estas relaciones.

Cuadro 11. Comparación de relaciones entre sistema de protección de derechos y aspectos económicos con el ejercicio de derechos humanos laborales en 17 países

		<i>Ejercicio de los DHL</i>			<i>Ejercicio de los DHL</i>		
		<i>Bajo</i>	<i>Medio</i>	<i>Alto</i>			
					<i>Bajo</i>	<i>Medio</i>	<i>Alto</i>
<i>Protección de derechos</i>	<i>Alta</i>	Brasil	Perú	Argentina Chile	<i>Alto</i>	Costa Rica México Uruguay	Argentina
	<i>Media</i>	Bolivia Paraguay	Costa Rica México	Colombia Venezuela	<i>Medio</i>	Bolivia Brasil Ecuador Nicaragua	Panamá Venezuela
	<i>Baja</i>	Ecuador Guatemala Honduras Nicaragua	El Salvador Uruguay	Panamá	<i>Bajo</i>	Guatemala Honduras Paraguay	Perú Colombia Chile
					<i>Aspectos económicos</i>		

Fuente: Elaboración propia.

Ciertamente, la forma en que está planteada la pregunta de este acápite es una trampa en la que no queremos caer. El objetivo de este capítulo no es determinar cuál de las dos variables es más relevante: los aspectos económicos o el sistema de protección, sino, con una lógica exploratoria, observar algunas de las relaciones que se pueden tejer entre las tres variables analizadas. Con este fin, podemos observar cinco grupos de países (cuadro 12):

- 1) Aquellos donde se cumple la expectativa esperada: alto/alto/alto, medio/medio/medio y bajo/bajo/bajo.
- 2) Aquellos donde un alto nivel de protección puede neutralizar un mal desempeño económico y obtener un mayor ejercicio de derechos (Perú y Chile).
- 3) Los países donde un bajo o medio nivel de protección neutralizan un medio o alto desempeño económico, en perjuicio del ejercicio de

- los derechos (Costa Rica, México, Uruguay, Ecuador, Guatemala y Bolivia).
- 4) Los casos en los que un alto desempeño económico permite que los países no toquen fondo en el ejercicio de los derechos (Costa Rica, México y Uruguay).
 - 5) Los casos en que un bajo o medio nivel económico neutraliza al sistema de protección, en perjuicio del ejercicio de los derechos (Bolivia, Paraguay y Perú).

Cuadro 12. Relaciones entre la economía y el sistema de protección*

<i>Relación esperada</i>	<i>Alto nivel de protección = mayor ejercicio de derechos</i>	<i>Alto desempeño económico = el ejercicio de DH no toca fondo</i>	<i>Bajo o medio nivel de protección = menor ejercicio de derechos</i>	<i>Bajo o medio nivel económico = menor ejercicio de derechos</i>
Argentina	Perú	Costa Rica	Costa Rica	Bolivia
Guatemala	Chile	México	México	Paraguay
Honduras		Uruguay	Uruguay Ecuador Guatemala Bolivia	Perú

* Algunos países se repiten en el cuadro, por lo que suman más de diecisiete. Esto se debe a que se analizaron las relaciones que suponen saltos entre alguna de las dos variables explicativas (economía y protección) y la variable independiente (ejercicio de derechos). Esto quedará más claro en el resto de las conclusiones.

Fuente: Elaboración propia.

Veamos más detalladamente. Los casos más sencillos son los países donde se cumple con la expectativa esperada, es decir, ante un alto sistema de protección y un alto desempeño económico se observa también un alto ejercicio de derechos; ocurre lo mismo en los casos medios y bajos. En donde todo es alto sólo tenemos un caso: Argentina. En cambio, no existen países en lo que todo tenga un nivel medio, mientras que hay dos países en los cuales economía, protección y ejercicio son siempre bajos: Guatemala y Honduras.

Por otro lado, en los acápites precedentes observamos que tenemos varios casos cuyo ejercicio de derechos es inferior a la categoría obtenida en los aspectos económicos, es decir, alguna otra variable interviniente los desplaza hacia abajo, hacia una peor posición en el ejercicio de los DHL.

Aquí cabe preguntarse, ¿será que el desempeño del sistema de protección es aquello que los impulsa hacia arriba en el ejercicio de los derechos? La relación esperada es la que se observa con dos países: Perú y Chile; donde una baja calificación económica es neutralizada con una alta calificación en el sistema de protección, lo que permite al ejercicio de los derechos salir del sótano. Sin embargo, la información no es concluyente, pues tenemos dos casos más en estos mismos términos: uno no tan grave, el de Venezuela, con un nivel medio de protección; pero está también el caso totalmente desviante de Panamá, con un bajo sistema de protección. Es decir, los saltos encontrados entre los aspectos económicos y el ejercicio de derechos que parecen explicarse vía el sistema de protección en Perú y Chile, no actúan igual en Venezuela; mucho menos en Panamá.

El tercer grupo de países donde encontramos un salto (pero hacia abajo), es decir, donde el valor de los aspectos económicos era superior al obtenido en el ejercicio de derechos, son Costa Rica, México, Uruguay, Ecuador, Guatemala, Bolivia y Brasil. Aquí vale la pena preguntarnos, ¿será que el desempeño del sistema de protección es lo que lleva hacia abajo a estos países en el ejercicio de derechos? Se esperaría que estos países tuvieran una calificación baja o media en el sistema de protección, que se conjagara con el desempeño económico y que impulsara hacia abajo el ejercicio de derechos, neutralizando el desempeño económico.

Esto es así en tres casos, donde el sistema de protección es bajo: Uruguay, Ecuador y Guatemala. Incluso se afirmaría que ocurre de igual modo en otros tres países donde el nivel de protección es medio: Costa Rica, México y Bolivia. Pero no pasa así con Brasil, donde, pese a tener un alto nivel de protección y un medio nivel económico, se tiene un bajo desempeño de ejercicio de derechos.

Pese a lo anterior, se advierte que el grueso de los países cuyo ejercicio de derechos es inferior a los aspectos económicos obtenidos, en su mayoría cuentan con un sistema de protección bajo o medio. En otras palabras, habría una tendencia a considerar que un sistema de protección medio o bajo neutralizará la probable relación entre los aspectos económicos y el ejercicio de derechos. Sin embargo, esta relación es débil si consideramos que tenemos un caso desviante: el brasileño.

Brasil se perfila con un alto sistema de protección, medio desempeño económico y bajo ejercicio de derechos. Precisamente este caso nos permite decir que el sistema de protección de derechos es relevante, pero

no suficiente para su ejercicio, a la vez que nos permite pensar que es el desempeño alto de los aspectos económicos donde se halla la brecha que permite conjugar los aspectos económicos con el sistema de protección, rumbo a un mayor ejercicio de derechos. Esto es más evidente en el cuarto grupo de países: Costa Rica, México y Uruguay. Todos tienen un alto desempeño económico que les permite conservar un medio ejercicio de derechos, pese a tener una media (Costa Rica y México) o baja protección (Uruguay).

Finalmente, hay un quinto grupo de países (Bolivia, Paraguay y Perú), donde un nivel bajo o medio en los aspectos económicos neutraliza el sistema de protección. En estos tres países se observa un salto hacia abajo entre el sistema de protección y el ejercicio de derechos, es decir, la categoría alcanzada en el primero es superior que en el segundo. ¿Será que este peor desempeño en el ejercicio de los derechos respecto de su protección se debe a los aspectos económicos? De ser así, estos países tendrían un bajo desempeño económico, y es así en dos de los tres casos (Paraguay y Perú), mientras que Bolivia tiene un nivel medio que no pone en duda la forma en que el bajo o medio desempeño económico neutraliza al sistema de protección y arrastra hacia abajo el ejercicio de derechos.

Por último, hay una relación más que se analizó, pero en la que los datos no fueron suficientes. Se trata de los países donde hay un mejor desempeño del ejercicio de derechos que del sistema de protección. ¿Será que en estos casos los aspectos económicos explican este cambio de nivel de un sistema de protección inferior a un ejercicio de derechos superior?

No hay evidencia conclusiva, pues en estos casos hay un país por cada nivel: Uruguay con un desempeño alto en los aspectos económicos, El Salvador, con uno medio, y Colombia, con uno bajo.

Así, se concluye con cuatro intuiciones generales —las primeras dos menos sólidas por tener casos desviantes; las segundas dos, en cambio, más fuertes— que pueden profundizarse más adelante:

- 1) Un alto nivel de protección puede impulsar hacia arriba el ejercicio de derechos y neutralizar los bajos aspectos económicos, como sucedió a Perú y Chile.³⁷
- 2) Un bajo o medio nivel de protección puede enviar hacia abajo el ejercicio de derechos y neutralizar los aspectos económicos,³⁸ como sucedió con Costa Rica, México, Uruguay, Ecuador, Guatemala y Bolivia,³⁹ países que tienen un ejercicio de derechos inferior a la categoría obtenida en los aspectos económicos.
- 3) Un bajo o medio desempeño en los aspectos económicos puede llevar hacia abajo el ejercicio de derechos, neutralizando al sistema de protección, como sucedió con los casos de Paraguay, Perú y Bolivia, los cuales tienen un ejercicio de derechos inferior a la categoría obtenida en el sistema de protección.
- 4) Un alto desempeño en los aspectos económicos puede evitar que el ejercicio de derechos toque fondo, como aconteció con Costa Rica, México y Uruguay.⁴⁰

³⁷ Los casos desviantes aquí son Panamá y Venezuela, que con un bajo y medio sistema de protección llevaron también hacia arriba el ejercicio de derechos y neutralizaron el aspecto económico.

³⁸ La primera y segunda inferencia se refuerzan con el hallazgo encontrado por Constantino y Cantamutto en el texto publicado en este libro. Mientras que nosotros identificamos que un alto nivel de protección impulsa hacia arriba el ejercicio de derechos frente a la economía; a la par que un bajo o medio nivel de protección empujan hacia abajo el ejercicio de derechos, neutralizando la economía; lo central es que aquí el papel activo del Estado —por medio del sistema de protección— es el aspecto clave que encuentra en la brecha entre el medio y el alto papel trascendental para el ejercicio del derecho. De igual forma, Constantino y Cantamutto observan que dentro de los tres derechos humanos observados, los DHL son en los que la fortaleza del Estado tiene más peso, casi igual al de la economía.

³⁹ El caso desviante es Brasil, que teniendo un alto nivel de protección, mantiene un bajo ejercicio de derechos.

⁴⁰ Si fuera éste el caso, conviene señalar que los países que no alcanzaron una mejor categoría a la asignada en los aspectos económicos se debió, prioritariamente, a la dis-

De ser así, parece que no encontramos el “atajo al paraíso” que nos permita identificar la composición que genere un alto ejercicio de derechos, pero al menos tenemos un primer acercamiento a las formas de relación que habría que esperar entre las variables. El bajo o medio desempeño económico neutralizan al sistema de protección, en perjuicio de los derechos, a la par que el alto desempeño económico permite que no haya países en el sótano del ejercicio de los derechos.

Por otra parte, el bajo o medio desempeño del sistema de protección neutralizan la economía en perjuicio del ejercicio de los derechos, a la par que el alto desempeño en la protección jalaría hacia arriba el ejercicio de derechos. Parece ser que los bajos y medios perjudican, y el mayor ejercicio de derechos está en una alta protección y una alta economía. Este último punto es relevante, los medios no ayudan, es la brecha entre los medios y los altos (tanto en la economía como en la protección de los derechos) lo que empuja hacia arriba el ejercicio de derechos. Habría que esperar a que existan nuevos y suficientes indicadores de medición de las partes estudiadas, para identificar pequeños saltos o avances en el mecanismo completo hacia la obtención del disfrute de los derechos humanos laborales en América Latina.

Referencias

Ackerman, Mario (2013). “Emergencia pública y suspensión de despidos en Argentina”, en Patricia Kurczyn Villalobos y Carlos Alberto Puig Hernández (coords.), *Estudios jurídicos en homenaje al doctor Néstor de Buen Lozano*, México, IIJ, UNAM (Doctrina jurídica, 148), [en línea], disponible en <<http://www.bibliojuridica.org/libros/3/1090/3.pdf>>, consultada el 24 de diciembre.

tribución inequitativa de su riqueza y al gran porcentaje de individuos que viven por debajo de los dos dólares al día, por lo que podría establecerse como hipótesis que las condiciones inequitativas de distribución apuntalan también el accionar inequitativo de los sistemas de protección, lo cual afecta el ejercicio de los DHL en esos países. En otras palabras, no basta que el sistema de protección esté correctamente diseñado, si la inequidad económica tiene como consecuencia que muchas de las personas no puedan movilizarlo.

- Auer, P. (2008). "Seguridad de los mercados laborales: Combinando flexibilidad y seguridad para el trabajo decente", *Documentos sobre los Mercados Económicos y Laborales*, núm. 3.
- Bensusán, Graciela (2013). *El enfoque de derechos en la política laboral y salarial: construcción de un marco metodológico para aplicarse en Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Nicaragua y México*, México, documento preparado para la CEPAL, Universidad Autónoma Metropolitana.
- Bensusán, Graciela (coord.) (2006). *Diseño legal y desempeño real. Instituciones laborales en América Latina*, México, UAM.
- Bronstein, Arturo (1995). "Cambio social y relaciones de trabajo en América Latina: balance y perspectivas", *Revista Internacional de Trabajo*, vol. 114, núm. 2, pp. 185-209.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL STAT). "Base de datos y publicaciones estadísticas", [en línea], disponible en <http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/Portada.asp>.
- Dumont, Richard y William Wilson (1967). "Aspects of Concept Formation, Explication, and Theory Construction in Sociology", *American Sociological Review*, vol. 32, núm. 6, pp. 985-995.
- Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia, [en línea], disponible en <<http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/normas/listadonordes>>.
- García, E., J. Gil y G. Rodríguez (2000). *Análisis factorial*, Madrid, La Muralla.
- Ibarra, Manuel Alejandro (2010). "Flexibilidad laboral en Iberoamérica: un análisis comparado", *Estudios Fronterizos*, vol. 11, núm. 21, enero-junio.
- International Labour Conference (1995). "Protection against Injustified Dismissal. Reporte III", Ginebra, OIT.
- International Labour Organization, Natlex, [en línea], disponible en <http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex_browse.bySubject?p_lang=en>.
- Lóyzaga, Octavio (2010). "El despido laboral", *Alegatos*, núm. 74, enero-abril, pp. 65-88.
- OCDE/CEPAL (2011). "Perspectivas económicas de América Latina 2012: transformación del Estado para el desarrollo", París, OCDE, [en línea], disponible en <<http://dx.doi.org/10.1787/leo-2012-es>>.
- Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) (2011). "Inserción laboral de los jóvenes. Estrategias innovadoras para facilitar la transición escuela-trabajo", estado del arte sobre empleo Juvenil en América Latina y Europa, [en línea], disponible en <<http://www.oei.es/70cd/EstadoArtEmpleoJuvenil.pdf>>.

- Oficina Internacional del Trabajo (OIT) (2011). *Panorama laboral 2011*, Lima, OIT.
- Oficina Internacional del Trabajo (2008). *La libertad de asociación y la libertad sindical en la práctica: lecciones extraídas. Conferencia Internacional del Trabajo, 97ª reunión. Informe I (B)*, Ginebra, OIT.
- Puente, Carlos de la (2007). “De la medida, validez y fiabilidad en sociología. Una aplicación de análisis de componentes principales”, *Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*, vol. 16, núm. 2, pp. 1-9.
- Rodríguez, María Candelaria (2009). “La flexibilización interna y externa en Venezuela. Simultaneidad e impactos”, *Observatorio Laboral Revista Venezolana*, vol. 2, núm. 4, julio-diciembre, Universidad de Carabobo, pp. 111-132.
- Sancho, Roy Gerardo (2010). “Estabilidad en el empleo y despido nulo en Costa Rica (análisis legal, doctrinal y jurisprudencial sobre los más significativos fallos de Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia de la década de los años 90 al 2007)”, [en línea], disponible en <http://sitios.poder-judicial.go.cr/salasegunda/revistasalasegunda/revista7/pdf/arti_01_07.pdf>, consultado el 22 de diciembre.
- Vega, María Luz (comp.) (2005). *La reforma laboral en América Latina: 15 años después. Un análisis comparado*, Lima, OIT/CEPAL.

12. Institucionalización y disfrute del derecho a la integridad física en América Latina

César Augusto Valderrama, Sandra Serrano***

En los últimos veinte años, los países de América Latina han experimentado múltiples cambios, tanto en su diseño institucional, como en el nivel de disfrute de derechos que tienen sus habitantes. Este capítulo se centra en los cambios institucionales a nivel constitucional y su relación con el disfrute del derecho a la integridad física, donde el argumento principal que se desarrolla es que, pese a las múltiples reformas constitucionales hechas en Latinoamérica, con las que se establecieron buenos diseños institucionales de protección a los derechos, ello no se ha traducido en un mayor nivel de disfrute del derecho a la integridad física. Se estudian detalladamente estos diseños institucionales para entender mejor el porqué de la brecha existente entre un buen diseño constitucional y un bajo nivel de disfrute del derecho.

La delimitación adoptada en esta investigación (observar sólo el diseño constitucional de los países y el nivel de disfrute en el derecho a la integridad física) obedece a dos razones: la primera, porque consideramos que el marco constitucional es un elemento de la estructura institucional del Estado, por lo que comprender sus características implica, en buena medida, entender buena parte del diseño general estatal y, la segunda, porque el derecho a la integridad física es uno de los derechos centrales dentro de los DH, como señalan Steven Poe y Neal Tate:

* Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México.

** Maestría en Derecho Internacional de los Derechos Humanos por The University of Essex. Profesora investigadora, Flacso México.

Nuestra definición no significa que otros componentes del concepto de derechos humanos —incluidos los derechos económicos, políticos y sociales— sean infundados o no sean importantes. Hemos centrado nuestro esfuerzo en el derecho a la integridad personal simplemente porque creemos que los gobiernos que abusan de este derecho están cometiendo el crimen más severo y atroz contra la humanidad [...]. Además, limitando el término (derechos humanos) a esta categoría (el derecho a la integridad física,) nos permite distinguir el concepto de derechos humanos de otros conceptos relacionados (v.gr., democracia, bienestar económico) que pueden, o han estado, asociados teóricamente con los niveles de respeto de los derechos humanos en un país determinado (Poe y Tate citados en Rivera, 2010: 14).

El proceso de reformas constitucionales en las últimas dos décadas ha involucrado a casi la totalidad de los países de la región, de los que un grupo ha adoptado nuevas constituciones: Brasil (1988), Colombia (1991), Paraguay (1992), Perú (1993), Ecuador (1998; 2008), Venezuela (1999), Bolivia (2009); mientras que otros las reformaron profundamente: Costa Rica (1989), México (1992) y Argentina (1994) (Uprinmy, 2011). Por otro lado, una observación general sobre el nivel de disfrute y protección en América Latina sobre el derecho a la integridad física muestra un panorama desalentador: América y África tenían, para el año 2000, las tasas de homicidios más altas en el mundo (Krug *et al.*, 2003: 12). Y al tiempo de los cambios constitucionales señalados, el nivel de disfrute y protección a la integridad física tuvo importantes variaciones entre los países: “Por ejemplo, en 1994, la tasa de homicidios entre los hombres en Colombia fue de 146.5 por 100,000; mientras que las tasas correspondientes en Cuba y en México fueron de 12.6 y 32.3 por 100,000, respectivamente” (Krug *et al.*, 2003: 11).

Este breve panorama muestra que el estado e intensidad de las transformaciones en los campos del diseño institucional y el disfrute del derecho a la integridad física, han tenido amplia variación. Nuestra investigación persigue dos objetivos: *i*) elaborar una clasificación de los países, según su diseño institucional a nivel constitucional, considerando el nivel de protección y garantía del derecho a la integridad física, y *ii*) establecer la relación entre el tipo de diseño institucional y el grado de disfrute de este derecho. Para ello, el capítulo se divide en cuatro apartados:

el primero muestra las distintas formas que la literatura ha tenido para abordar esa relación y la manera en que nuestro estudio se relaciona con aquélla, así como presentar el método que se utilizará. En el segundo presentamos una propuesta de clasificación de los países latinoamericanos según el nivel de protección y garantía que el diseño institucional brinda al derecho a la integridad física. En el tercer apartado se presenta la relación entre el diseño institucional de cada país y el nivel de disfrute de este derecho. Por último, se desglosan las conclusiones.

Estudios previos y un método nuevo

Uno de los estudios¹ más recientes que intentó una clasificación de las reformas constitucionales en Latinoamérica² fue elaborado por Uprinmy (2011) y tres de las características que ahí se establecen resultan pertinentes para observar la posible repercusión del cambio constitucional de los últimos veinte años, en el disfrute del derecho a la integridad: *i*) existió “una considerable ampliación de los derechos constitucionalmente reconocidos frente a los textos anteriores” (Uprinmy, 2011: 114), *ii*) este amplio reconocimiento de derechos estuvo acompañado de una mayor apertura a los tratados internacionales, especialmente de los que garantizan DH, y *iii*) la mayor parte de las reformas buscaron que estos derechos contemplados no fueran sólo enunciados teóricos sino que tuvieran vigencia práctica, por lo que se incorporaron en estos textos mecanismos efectivos para reclamar la vigencia y protección de los derechos.

El fenómeno de la masiva suscripción de tratados internacionales sobre DH ha sido una característica descrita en la literatura, no sólo para Latinoamérica, sino como una tendencia mundial. Hafner-Burton *et al.* (2008) analizan por qué los Estados con altos niveles de violación de DH

¹ Hay muchos más tipos de literatura sobre los cambios constitucionales en la región: los que analizan los factores institucionales para explicar estos cambios (Nolte, 2011); los que analizan cuánto se ha incorporado el DDHH en las constituciones (Manili, 2002), entre otros. Aquí nos centraremos en aspectos muy puntuales de esta literatura, pues el foco de este trabajo no será propiamente los cambios constitucionales en Latinoamérica.

² Otro estudio de iguales pretensiones fue elaborado por Gargarella (1997), sin embargo, su análisis sólo abarcó hasta 1990, justo cuando inicia el periodo de estudio.

tienden a firmar y suscribir tratados a tasas similares que los Estados con buenos niveles de protección. Pese a lo anterior, y después de verificar en detalle el comportamiento de los países latinoamericanos en este tema, el panorama es totalmente distinto: hay bajos niveles de ratificación de los tratados sobre DH en la región. Este punto se desarrolla más adelante.

Por otro lado, hay un cuerpo de literatura que explora las causas de la vulneración del derecho a la integridad física en Latinoamérica. Rivera (2010) analiza los determinantes de esas vulneraciones por parte del Estado, a partir del estudio de múltiples factores especialmente de tipo político-social de las democracias que resultaron influir: conflicto político y conflictos armados nacionales, discriminación étnica, legado autoritario, síndrome de represión institucionalizada. Los factores que aludieron a la rendición de cuentas no fueron determinantes en la variación de la represión estatal en el estudio de Rivera, aunque su método de medición conservó una fuerte dimensión política: participación electoral, número de jugadores con veto, entre otros.

El estudio que proponemos busca relacionar el nivel de protección a la integridad física³ con variables de diseño institucional a nivel constitucional. Esta aproximación observa únicamente el diseño constitucional de los países y omite la configuración real de los actores políticos en cada país-año (como la participación electoral, entre otros).

Para establecer la posible relación entre las variables de diseño *institucional-constitucional* y el grado de disfrute del derecho a la integridad física, se construyó una base de datos con el registro de algunas variables del diseño constitucional de los diecisiete países latinoamericanos seleccionados en el proyecto, y se hicieron observaciones anuales de cada uno, desde 1990 a 2011, para un total de 375 observaciones, con el fin de escrutar nuestra variable explicativa (diseño institucional) y, por otro lado, se tomaron los datos de Cingranelli y Richards (2011), específicamente el índice de integridad física, para los mismos países en similar periodo para analizar la variable en cuestión (disfrute del derecho a la integridad física).

³ Por la fuente de información que tomamos —Cingranelli-Richards (CIRI) Human Rights Dataset—, las violaciones de integridad física sólo estarán limitadas a las perpetradas por el Estado, quedando fuera los demás tipos de violación a este derecho.

Protección institucional a la integridad física y disfrute del derecho

La protección a la integridad física, explicada a partir del diseño constitucional, se divide en dos partes: una que observa el diseño institucional general de protección a los derechos establecidos en la Constitución y otra que analiza el grado de protección del derecho a la integridad física en particular.

Protección institucional general

Al igual que Uprinmy (2011), encontramos una marcada intención de los países por ampliar el número de derechos constitucionalizados: 86% de las observaciones registradas en nuestra base muestran la inclusión de nuevos derechos constitucionales, como los colectivos o los del medio ambiente.

Sólo en El Salvador se mantuvo un nivel básico de derechos constitucionalizados durante todo el periodo observado. Esta postura expansionista de derechos contrasta con la marcada división frente a las garantías que se establecieron en las constituciones para modificar derechos fundamentales: el 58.6% de las observaciones muestran un diseño constitucional que no establece procedimientos reforzados para modificar derechos fundamentales.

Los otros dos puntos característicos de las reformas constitucionales que se asocian a la protección de derechos son *a)* los mecanismos efectivos para garantizar la protección de derechos y *b)* la mayor apertura de los países a tratados internacionales de DH. Al examinar esas dos características en Latinoamérica, encontramos que éstas no se presentan en la región, pues pese a que todos han establecido en su Constitución recursos individuales para la protección de derechos, no ha ocurrido lo mismo con la incorporación de mecanismos colectivos para garantizarlos: el 57.8% de las observaciones no los incorporan en su diseño constitucional. Lo mismo ocurre con el nivel de apertura a los tratados internacionales de DH en los países, donde sólo en el 5% de las observaciones se suscribió la totalidad de los tratados internacionales sobre DH disponibles para ese momento, tanto del sistema universal como del

interamericano de DH. El 4% suscribió la totalidad de los tratados sobre tales derechos del sistema universal y algunos del esquema interamericano. El 18% había suscrito la totalidad de los tratados de DH del sistema interamericano y algunos del universal, mientras que el 72.5% había suscrito algunos tratados de DH de ambos sistemas.

Esta característica de poca suscripción de tratados en la región es importante desarrollarla minuciosamente, pues la evidencia recabada en este trabajo muestra un comportamiento contrario a la masiva adherencia que describe la literatura. Gran parte de las investigaciones toman como supuesto la masiva suscripción de tratados internacionales de los Estados, incluso de aquellos con graves violaciones a los DH, y algunas explicaciones que se han dado al fenómeno argumentan los bajos costos que implica suscribirlos y los amplios recursos de legitimidad que le otorgan al Estado suscriptor (Hafner-Burton *et al.*, 2008).

Para cuestionar ese argumento ampliamente sostenido, se tomaron diecisiete países de América Latina: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela; también se elaboró un listado de los tratados de DH, aplicables en Latinoamérica y se clasificaron en dos grupos: uno, los tratados internacionales (TI) que forman parte del sistema universal de DH propuesto por la ONU y, dos, los TI que conforman el sistema interamericano de DH. Después se verificó cuáles países han suscrito la totalidad de los DH aplicables a la región: los tratados sobre tales derechos derivados del sistema de la ONU,⁴

⁴ Los tratados de DH que se consideraron dentro del sistema de la ONU fueron once: Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide, International Convention on the Suppression and Punishment of the Crime of Apartheid, Convention on the Non-applicability of Statutory Limitations to War Crimes and Crimes Against Humanity, Formas de Discriminación Racial, Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, International Covenant on Civil and Political Rights, Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families, Convention on the Rights of the Child, Convention on the Rights of Persons with Disabilities, y la Convention on the Rights of Persons with Disabilities.

y los tratados de DH emanados del sistema interamericano de derechos humanos.⁵

Para un rastreo más detallado del comportamiento de los países, no se tomó una observación como se hace de manera usual (por lo general se toma el año actual y se observa qué tratados se han suscrito), sino que se observó cada año desde 1990 al 2011, siendo así el país/año la unidad de análisis. Esto permite poner en evidencia y distinguir los países que firman casi de inmediato los tratados internacionales sobre DH, de los que toman más tiempo en hacerlo.

Con este procedimiento, se obtuvieron 374 observaciones (diecisiete países por 22 años), de las cuales en sólo diecinueve se habían suscrito la totalidad de tratados de DH, tanto del sistema universal (ONU), como del interamericano, esto es, el 5% de las observaciones, lo que muestra que el supuesto según el cual hay altas tasas de firma de tratados de DH, no se cumple en la región. Los únicos seis países que firmaron todos los tratados de DH disponibles fueron Argentina (2008), Bolivia (2009), Honduras (2011), México (2007), Nicaragua (2010) y Paraguay (2008). El mejor desempeño frente a la firma de tratados de DH en general fue de México, quién desde el 2007 ha firmado todos los tratados de DH disponibles.

Al flexibilizar los criterios y tomar como referencia sólo uno de los dos grupos de TI sobre DH, el panorama no cambia mucho frente a los tratados internacionales de corte universal, pero sí da un giro importante en los tratados internacionales regionales. Las observaciones en las que los países han firmado todos los tratados de DH de origen universal y algunos del sistema interamericano fueron quince, es decir, el 4% de las observaciones totales. Estos países fueron Argentina (2007), Honduras (2010), México (2002 al 2006), Nicaragua (2006 a 2009) y Perú (2008 a 2011).

⁵ Los tratados de DH del sistema interamericano que se consideraron fueron ocho: Convención Americana sobre Derechos Humanos, Aceptación de la Jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Protocolo Adicional a la Convención Americana en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos relativo a la Abolición de la Pena de Muerte, Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad.

Como vemos, si se considera el panorama de la firma de tratados de DH del sistema universal, dicho sistema que sirvió de evidencia para el trabajo de Hafner-Burton *et al.* (2008), en América Latina se advierte que las tasas de ratificación de los tratados son muy bajas y el supuesto de los autores no se cumple.

El panorama cambia un poco si el énfasis se pone sobre los tratados internacionales regionales. Los casos en los que los países han firmado todos los tratados de DH del sistema interamericano y algunos de la ONU, son significativamente mayores: en 67 observaciones se registra la firma de la totalidad de los tratados del sistema interamericano sobre DH, equivalente al 17.9%. Aunque implica un incremento de más de tres veces frente a la proporción de los tratados ratificados que forman parte de la ONU, aún está lejos de representar una cantidad relevante. Los ocho países que han firmado todos los tratados del sistema interamericano de DH son Bolivia (2006 a 2008); Chile (2010), Costa Rica (2000), Ecuador (2004), Panamá (1993-1998 y 2001-2011), Paraguay (2002 a 2007), Uruguay (1996-1998 y 2001-2011), Venezuela (2006).

Si nos concentramos exclusivamente en el ámbito global, observamos que, en la mayoría de los casos, los tratados en Latinoamérica son ratificados muchos años después de ser expedidos, tal como se muestra en el cuadro 1. Al observar los seis países que han suscrito la totalidad de los tratados de DH, tanto universales como regionales, notamos grandes diferencias de tiempo que existen entre la creación del tratado y su ratificación. El caso más sobresaliente es el de la *Convention on the Non-applicability of Statutory Limitations to War Crimes and Crimes Against Humanity*, elaborado en 1968, pero ratificado con más de cuarenta años de diferencia en cuatro de los seis países que pueden ser denominados como “más proactivos” en la firma de tratados de DH en la región.

Este tipo de observaciones sobre el periodo que transcurre entre la creación y ratificación del tratado se soslayan en el estudio de Hafner-Burton *et al.* (2008), pero, como mostramos, resulta muy interesante que la variable dependiente no esté limitada al número de tratados ratificados, sino que incluya el periodo de tiempo entre la creación del tratado y su ratificación por parte del Estado. Que transcurran más de cuarenta años entre una y otra es un aspecto que no debe omitirse al momento de proponer explicaciones sobre su suscripción. Considerando lo anterior, no es posible sostener, con la evidencia disponible, que los países en

12. Institucionalización y disfrute del derecho a la integridad física en América Latina

Cuadro 1. Fecha de ratificación de los tratados de DH en los países de América Latina

Tratado y año de creación	Conven- tion on the Pre- vention and Punishment of the Crime of Genocide 1948	International Convention on the Sup- pression and Punishment of the Crime of Apar- theid 1973	Conven- tion on the Non- Applicability of Statutory Limitations to War Cri- mes and Cri- mes Against Humanity, 1968	Formas de discrimina- ción racial 1966	Eliminación de Todas las Formas de Discrimina- ción contra la Mujer 1979	Año de ratificación	International Convention on the Pro- tection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Fam- ilies 1990	Conven- tion on the Rights of the Child 1989	Conven- tion on the Rights of Persons with Disabilities 2006	International Covenant On Econo- mic, Social and Cultural Rights 1966
Argentina	56	85	03	68	85	86	07	90	08	86
Bolivia	05	83	83	70	90	82	99	90	09	82
Brasil	52	-	-	68	84	92	89	90	08	92
Chile	53	-	09	71	89	72	95	90	08	72
Colombia	59	88	-	81	82	69	87	91	11	69
Costa Rica	50	86	09	67	86	68	93	90	08	68
Ecuador	49	75	-	66	81	69	88	90	08	69
El Salvador	50	79	-	79	81	79	96	90	07	79
Guatemala	50	05	-	83	82	92	90	90	09	88
Honduras	52	05	10	02	83	97	96	90	08	81
México	52	80	02	75	81	88	86	90	07	81
Nicaragua	52	80	86	78	81	80	05	90	07	80
Panamá	50	77	07	67	81	77	87	90	07	77
Paraguay	01	05	08	03	87	92	90	90	08	92
Perú	60	78	03	71	82	78	88	90	08	78
Uruguay	88	12	01	68	81	70	86	90	09	70
Venezuela	60	83	-	67	83	78	91	90	-	78

Fuente: Elaboración propia, con datos recolectados de las Naciones Unidas en 2013.

América Latina hayan adoptado como estrategia para aumentar su legitimidad internacional la firma de tratados internacionales de DH, ni que en la región haya una masiva suscripción de éstos.

En el mismo sentido de la apertura de las constituciones a los tratados internacionales de DH, se observa que en el 44% de las observaciones tienen igual estatus que la Constitución, y en el 16.5% se observa una jerarquía inferior. En los demás, la Constitución no hace referencia expresa a ello. En el 88% de las observaciones se acepta la jurisdicción de las cortes internacionales.

Por otro lado, las instituciones semipolíticas (por ejemplo, defensorías del pueblo, ministerios públicos), con las respectivas garantías que otorgan a los ciudadanos (garantías semijurisdiccionales), estuvieron presentes en el 61.8% de las observaciones, mientras que las garantías extrajurisdiccionales destacan en un 40.8%.

Protección institucional específica de la integridad física

El diseño constitucional en la región para la protección específica del derecho a la integridad física presenta características más homogéneas que las descritas en el anterior subapartado. Todos los países han incorporado recursos jurídicos individuales para la protección de derechos, al igual que todos han hecho justiciable el derecho a la integridad física.

Teniendo en cuenta las características del diseño constitucional, el cuadro 2 presenta los países ordenados a partir del grado de protección de los derechos, que va de mayor a menor protección institucional.⁶ Se excluyeron los criterios de protección institucional específicas a la

⁶ Las descripción y puntuación por variables es la siguiente: *Variable 1*: extensión de derechos, se observa si los derechos en la Constitución son básicos o ampliados (los segundos incluyen derechos colectivos o del medio ambiente). *Variable 2*: se observa si la Constitución establece mecanismos reforzados para modificar derechos fundamentales. *Variable 3*: se observa si la Constitución establece mecanismos colectivos para la protección de derechos. *Variable 4*: se observa el nivel de firma de tratados de DH, tanto del sistema universal como del interamericano. *Variable 5*: Se observa el estatus que la Constitución le otorga al DIDH. *Variable 6*: se observa si el Estado ha aceptado la jurisdicción de cortes internacionales. *Variable 7*: se observa si existen instituciones semipolíticas establecidas en la Constitución, como las “defensorías del pueblo”. En esta variable también se subsumen las garantías semijurisdiccionales. *Variable 8*: se observa

12. Institucionalización y disfrute del derecho a la integridad física en América Latina

Cuadro 2. Nivel de protección a los derechos otorgado por el diseño constitucional

<i>Variables</i>	1	2	3	4	5	6	7	8	<i>Total</i>
Paraguay	2	2	2	3	3	3	3	3	21
Guatemala	3	3	0	1	3	3	3	3	19
Honduras	3	0	0	3	3	3	3	3	18
Perú	3	2	3	1	0	3	3	3	18
Argentina	3	0	2	3	3	3	3	0	17
Bolivia	2	3	0	3	0	3	3	3	17
México	2	1	2	3	0	3	3	3	17
Colombia	2	2	2	1	0	3	3	3	16
Venezuela	2	0	0	1	3	3	3	3	15
Brasil	3	3	3	1	0	3	0	0	13
Chile	3	3	3	1	0	3	0	0	13
Costa Rica	2	0	2	2	3	3	0	0	12
Ecuador	3	1	1	1	0	3	3	0	12
Nicaragua	3	0	0	3	0	0	3	0	9
Panamá	3	0	1	2	0	3	0	0	9
Uruguay	2	0	0	2	0	3	0	0	7
El Salvador	0	0	0	1	0	3	3	0	7

Fuente: Elaboración propia.

si se han establecido garantías extrajurisdiccionales, como la jurisdicción indígena o el derecho a la protesta.

Cada variable tiene una puntuación que oscila entre 0 y 3, donde 0 es la puntuación más baja y 3 la mayor. La puntuación máxima posible por país es de 24 puntos.

Las variables 1, 2 y 3 se puntuaron de la siguiente manera: 0= ningún año presenta incorporación de diseños más protectores; 1= en menos de la mitad de los años observados hay diseños más protectores; 2= en la mitad o más de los años observados hay diseños más protectores, 3=todos los años observados presentan diseños más protectores.

La variable 4 se puntuó así: 3= en algún momento tuvo la totalidad de los tratados de derechos humanos suscritos. 2= en la mitad o más del tiempo suscribió la totalidad de los tratados de alguno de los dos sistemas. 1= más de la mitad del tiempo suscribió algunos de los tratados, pero no todos, de ambos sistemas. 0= no firmó tratados.

La variable 5 se puntuó así: 3= en la mitad o más del tiempo el estatus es igual que la Constitución. 0= en la mitad o más del tiempo el estatus es inferior a la Constitución o sin referencia expresa a ello.

La variable 6 se puntuó así: 3= en la mitad o más del tiempo se acepta la jurisdicción de una corte internacional. 0= en la mitad o más del tiempo no se acepta la jurisdicción de una corte internacional.

Las variables 7 y 8 se puntuaron así: 3= están presentes en la mitad o más del tiempo. 0= están ausentes en la mitad o más del tiempo.

integridad física, descritas en el punto 2.2, por la ausencia de variación en los resultados.

En este orden se observa que los países con mejor diseño institucional para la protección de derechos son Paraguay y Guatemala, con 21 y 19 puntos, respectivamente, de 24 posibles. Los diseños de protección más débil fueron de El Salvador y Uruguay, con siete puntos, seguidos de Nicaragua y Panamá, con nueve. El promedio fue de catorce puntos.

Disfrute del derecho a la integridad física

Se espera que un mejor diseño institucional de protección de derechos se traduzca en mayor grado de su disfrute. Sin embargo, eso no parece ocurrir en Latinoamérica en cuanto al derecho a la integridad física, pues países con altos niveles de protección institucionales disfrutaban poco de ese derecho.

Si comparamos la información presentada en el cuadro 2 con los datos de Cingranelli y Richards (2011), se observa que los países con mejor diseño institucional para la protección de derechos no son los mismos que presentan buenos niveles de disfrute en el derecho a la integridad, como se muestra en el cuadro 3. Se presentan casos como Guatemala que, pese a tener uno de los mejores diseños institucionales para protección de derechos, sus ciudadanos disfrutaban poco del derecho a la integridad física. Lo contrario ocurre en Panamá y Uruguay, que tienen bajos niveles de protección institucional y un nivel alto de disfrute de ese derecho.

Cuadro 3. Relación entre diseño institucional de protección de derechos y grado de disfrute del derecho a la integridad personal

<i>Mejor diseño institucional de protección</i>	<i>Mayor grado de disfrute (menor vulneración)</i>
Paraguay y Guatemala	Costa Rica, Uruguay, Panamá y Bolivia
<i>Bajo diseño institucional de protección</i>	<i>Menor grado de disfrute del derecho (mayor vulneración)</i>
El Salvador, Uruguay, Nicaragua y Panamá	Colombia, México, Venezuela, Brasil, Guatemala

Fuente: Elaboración propia.

Relación de las variables institucionales y el grado de disfrute a la integridad física

En un intento por comprender los efectos de cada tipo de diseño institucional sobre el nivel en que los ciudadanos disfrutan del derecho a la integridad, se realizaron dos tipos de análisis: uno descriptivo, con el fin de verificar la correlación entre las variables, y otro de causalidad, a través de un análisis de regresión probabilística. En este libro se analizan algunas de las variables que se retoman aquí y otras adicionales, mostrando que las variables de aceptación de la jurisdicción de las cortes internacionales y el estatus del DIDH resultan relevantes para la protección del derecho a la integridad física.

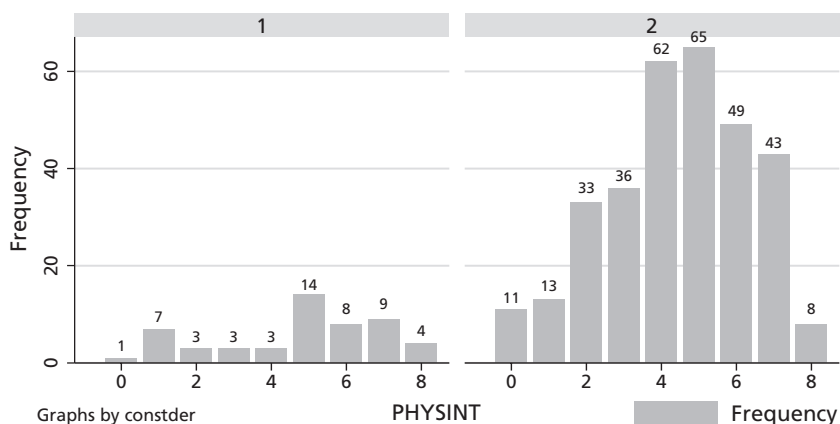
Analizada cada variable explicativa recopilada en la base de datos y al observar cuáles se asocian a la variable de integridad física con la prueba de independencia de Pearson, se encontró que sólo quince lo están:

1. La variable de derechos constitucionalizados.
2. La variable de procedimientos reforzados en la Constitución para modificar derechos fundamentales.
3. La variable que observa si hay procedimientos reforzados para modificar leyes que regulan la Constitución.
4. La variable del lenguaje usado en integridad personal.
5. La variable sobre la existencia de recursos colectivos en la Constitución para proteger derechos.
6. La variable de la suscripción de tratados internacionales de DH.
7. La variable sobre la aceptación de la jurisdicción de cortes internacionales.
8. La variable del estatus del DIDH en la Constitución.
9. La variable de la existencia de instituciones semipolíticas.
10. La variable del fácil acceso a la justicia para la protección de derechos fundamentales.
11. La variable sobre el tipo de control constitucional.
12. La variable sobre el efecto de las sentencias de control de constitucionalidad abstracto.
13. La variable sobre el acceso a la justicia constitucional.
14. La variable sobre garantías semijurisdiccionales
15. Extrajurisdiccionales.

Estadísticas descriptivas

Las gráficas de contingencia que siguen presentan las frecuencias con que se relaciona cada una de las variables explicativas (que resultaron asociadas tras la prueba de Pearson) con la variable de integridad física. La variable de integridad física, como ya señalamos antes, fue tomada de la base de Cingranelli y Richards (2011) y presenta un índice que toma valores de 0 a 8, en el que 0 representa ninguna protección del gobierno a ese derecho y 8 un total respeto del gobierno. Las configuraciones de cada variable explicativa se describen a continuación.

Derechos constitucionalizados. Se establece la relación entre derechos constitucionalizados e integridad física. Los derechos constitucionalizados se clasificaron como básicos (1) y ampliados (2). Se estableció que había derechos ampliados en la Constitución cuando se han incluido derechos colectivos o del medio ambiente.

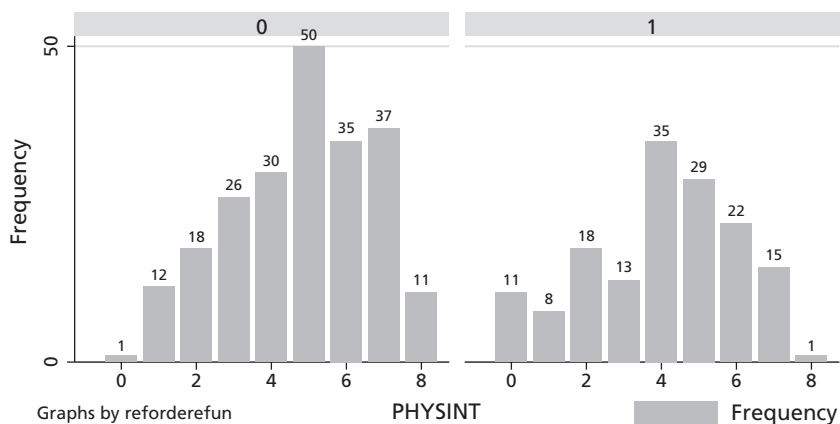


Fuente: Elaboración propia.

Gráfica 1. Relación entre *Derechos constitucionalizados* e *Integridad física*.

Procedimientos reforzados en la Constitución para modificar derechos fundamentales. Establece la relación entre la integridad física y si existen (1) o no (0) procedimientos reforzados establecidos en la Constitución para modificar los derechos fundamentales.

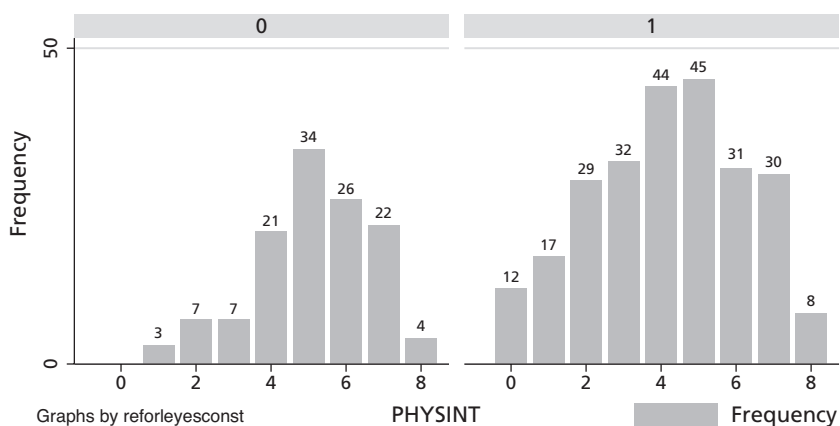
12. Institucionalización y disfrute del derecho a la integridad física en América Latina



Fuente: Elaboración propia.

Gráfica 2. Relación entre *Procedimientos reforzados en la Constitución para modificar derechos fundamentales e Integridad física*.

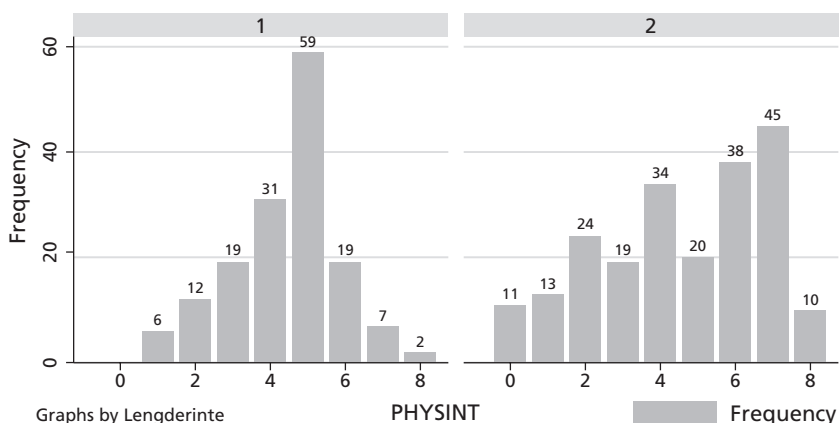
Procedimientos reforzados para modificar leyes que regulan la Constitución. Establece la relación entre la integridad física y la existencia (1) o no (0) de procedimientos reforzados para modificar leyes que regulan la Constitución (o leyes especiales como leyes reglamentarias, leyes estatutarias).



Fuente: Elaboración propia.

Gráfica 3. Relación entre *Procedimientos reforzados para modificar leyes que regulan la Constitución e Integridad física*.

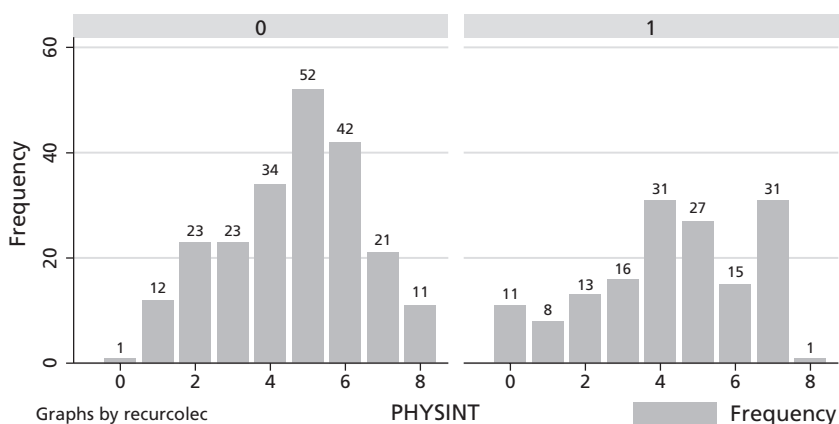
Lenguaje usado en la integridad personal. Establece la relación entre la integridad física y el tipo de lenguaje usado en la Constitución para este derecho: (1) si usan la palabra “derecho” a la integridad personal, o (2) si usan otra expresión como “garantía”, “servicio” u otra semejante.



Fuente: Elaboración propia.

Gráfica 4. Relación entre *Lenguaje usado en la integridad personal* e *Integridad física*.

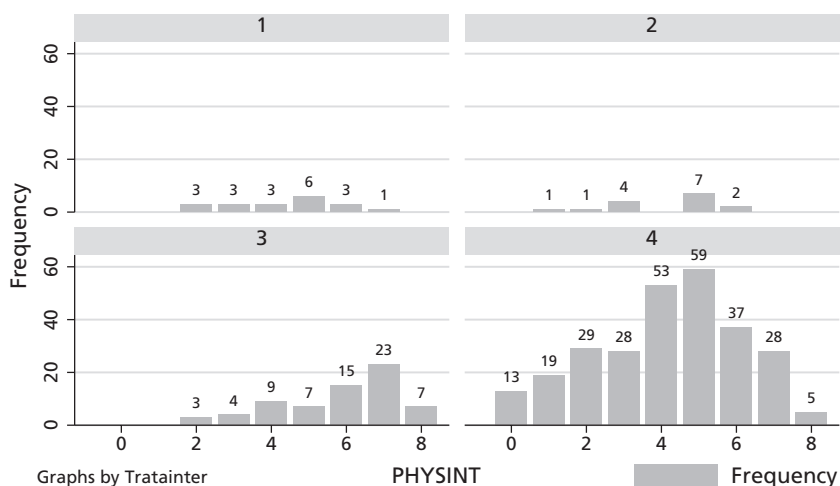
Recursos colectivos en la Constitución para proteger derechos. Establecen las frecuencias de relación entre la integridad física y si existen (1) o no (2) recursos colectivos en la Constitución para proteger derechos.



Fuente: Elaboración propia.

Gráfica 5. Relación entre *Recursos colectivos en la Constitución para proteger derechos* e *Integridad física*.

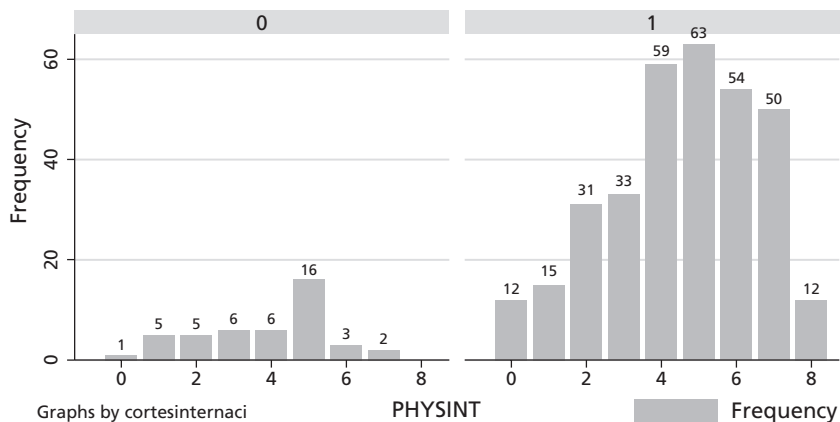
Suscripción de tratados internacionales de derechos humanos. Establecen las frecuencias de relación entre la integridad física y el tipo de tratados internacionales sobre DH ratificados. Grupos por sistema: (1) todos del sistema universal e interamericano, (2) todos del sistema universal y algunos del interamericano, (3) algunos del sistema universal y todos del interamericano, (4) algunos del sistema universal y algunos del interamericano.



Fuente: Elaboración propia.

Gráfica 6. Relación entre *Suscripción de tratados internacionales de derechos humanos* e *Integridad física*.

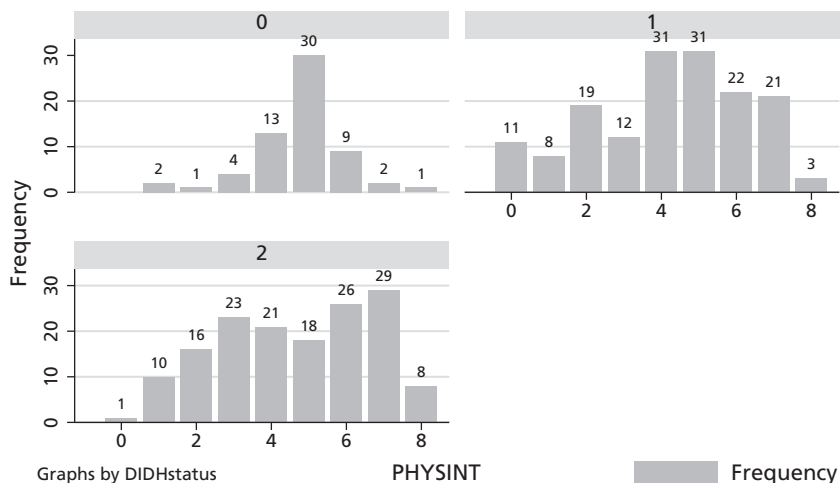
Aceptación de la jurisdicción de cortes internacionales. Establecen las frecuencias de relación entre la integridad física y la aceptación (1) o no (0) de la jurisdicción de cortes internacionales.



Fuente: Elaboración propia.

Gráfica 7. Relación entre *Aceptación de la jurisdicción de cortes internacionales* e *Integridad física*.

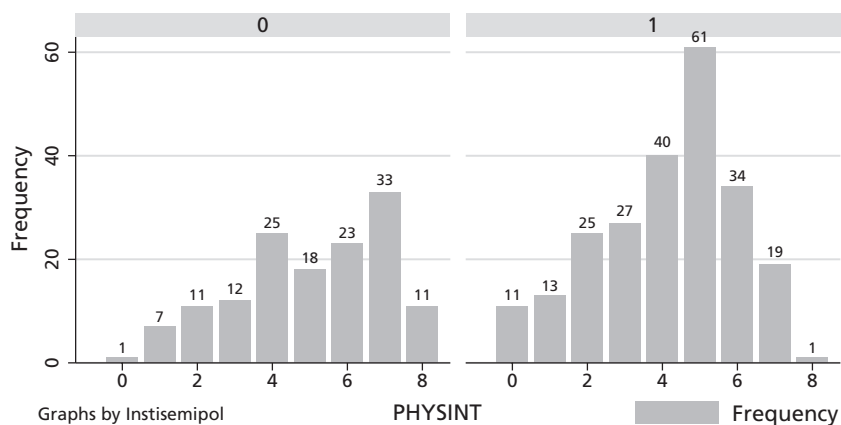
Estatus del DIDH en la Constitución. Establecen las frecuencias de relación entre la integridad física y el estatus del DIDH establecido en la Constitución, donde (0) tiene un estatus menor que la constitución, (1) estatus igual que la constitución, y (2) no hay referencia expresa en la Constitución sobre ello.



Fuente: Elaboración propia.

Gráfica 8. Relación entre *Estatus del DIDH en la Constitución* e *Integridad física*.

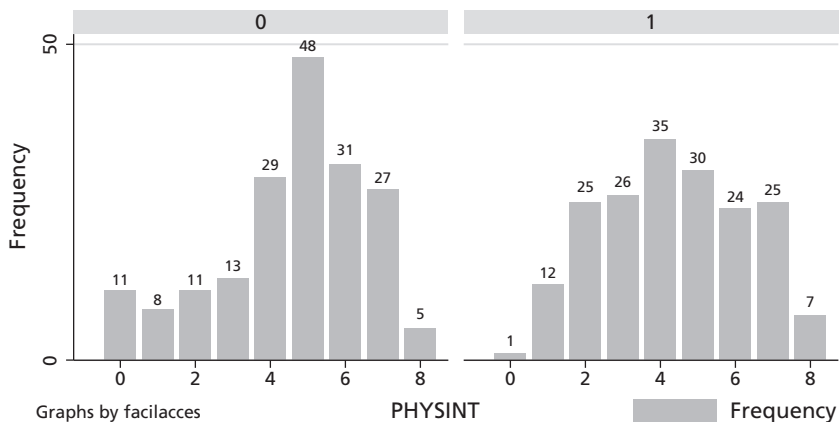
Existencia de instituciones semipolíticas. Establecen las frecuencias de relación entre la integridad física y la existencia (1) o no (0) de instituciones semipolíticas.



Fuente: Elaboración propia.

Gráfica 9. Relación entre *Existencia de instituciones semipolíticas* e *Integridad física*.

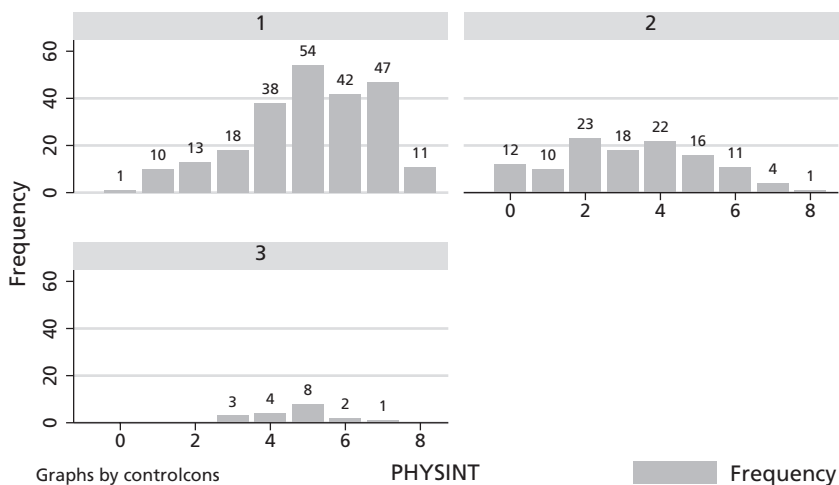
Fácil acceso a la justicia para la protección de derechos fundamentales. Establecen las frecuencias de relación entre la integridad física y el patrocinio o representación legal para interponer una acción o recurso encaminado a proteger derechos fundamentales, donde (0) no se requiere y (1) sí se requiere.



Fuente: Elaboración propia.

Gráfica 10. Relación entre *Fácil acceso a la justicia para la protección de derechos fundamentales* e *Integridad física*.

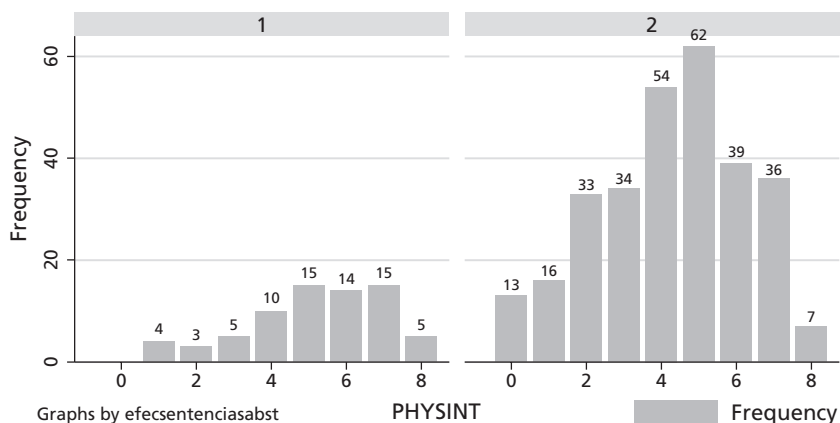
Tipo de control constitucional. Establecen las frecuencias de relación entre la integridad física y el tipo de control constitucional: (1) concentrado, (2) mixto (cuando existe una división de funciones: la Corte declara inconstitucional las leyes de carácter general y los demás jueces pueden declarar inconstitucional para el caso concreto de una ley específica) y (3) difuso.



Fuente: Elaboración propia.

Gráfica 11. Relación entre *Tipo de control constitucional* e *Integridad física*.

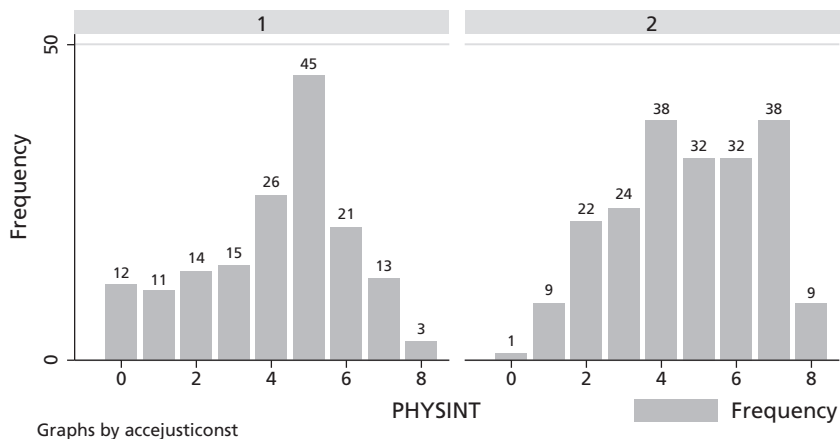
Efecto de las sentencias de control de constitucionalidad abstracto. Establecen las frecuencias de relación entre la integridad física y el efecto de las sentencias de constitucionalidad abstracta: (1) inter partes y (2) erga omnes.



Fuente: Elaboración propia.

Gráfica 12. Relación entre *Efecto de las sentencias de control de constitucionalidad abstracto* e *Integridad física*.

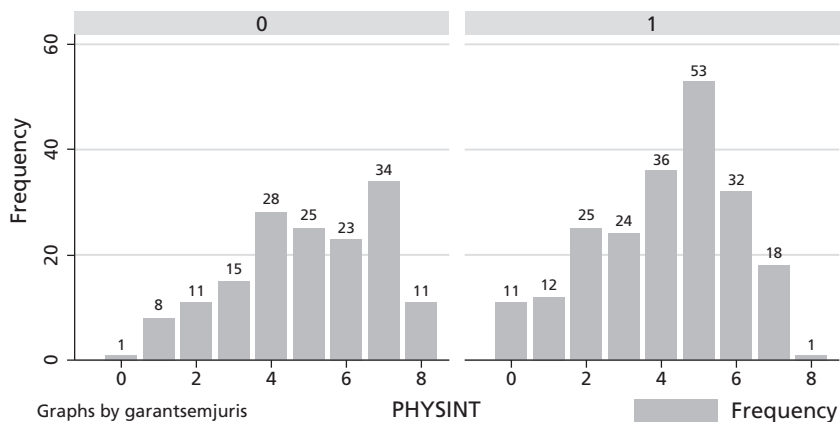
Acceso a la justicia constitucional. Establecen las frecuencias de relación entre la integridad física y el acceso a la justicia constitucional, donde (1) cualquier ciudadano puede demandar una ley por inconstitucional y (2) sólo algunas instituciones o ciudadanos calificados pueden hacerlo.



Fuente: Elaboración propia.

Gráfica 13. Relación entre *Acceso a la justicia constitucional* e *Integridad física*.

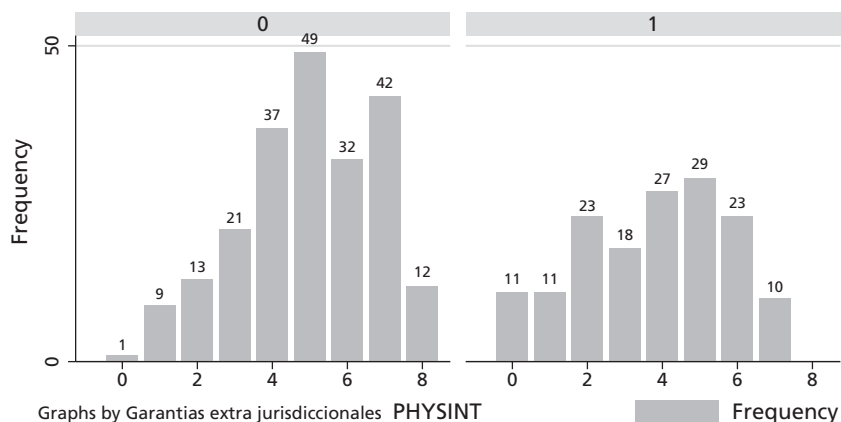
Garantías semijurisdiccionales. Establecen las frecuencias de relación entre la integridad física y la existencia (1) o no (0) de las garantías semijurisdiccionales.



Fuente: Elaboración propia.

Gráfica 14. Relación entre *Garantías semijurisdiccionales* e *Integridad física*.

Garantías extrajudiciales. Establecen las frecuencias de relación entre la integridad física y la existencia (1) o no (0) de garantías extrajudiciales para la protección de derechos.



Fuente: Elaboración propia.

Gráfica 15. Relación entre *Garantías extrajudiciales* e *Integridad física*.

Estadísticas explicativas

Una vez realizada la prueba de independencia de Pearson, se realizó un modelo de regresión multinomial, específicamente un modelo probit de respuesta ordenada, dado que la variable dependiente es un índice que toma valores de 0 a 8, con un orden que va de menor (0) a mayor (8) grado de respeto a la integridad física. Este modelo permite explicar el efecto de cada variable independiente sobre la probabilidad de que la variable dependiente tome uno de los nueve valores posibles. Los resultados más relevantes, considerando un 95% de confianza estadística, se muestran en el cuadro 4 y se describen a continuación.

En la probabilidad de que la variable dependiente tome valor de 0, es decir, que el Estado no respete el derecho a la integridad física, sólo resultó significativa la variable de garantías extrajudiciales, la cual explicó un 3.3%.

Cuadro 4. Efecto marginal de las variables independientes sobre la probabilidad que la variable integridad física tome distintos valores

Variable	0		1		2		3	
	dy/dx	P> z	dy/dx	P> z	dy/dx	P> z	dy/dx	P> z
Derechoscons	-.0096004	0.095	-.068572	0.000	-.1800522	0.000	-.1680087	0.000
reforderefun	.0012832	0.472	.0089667	0.415	.0231091	0.392	.0211909	0.382
reforleyes	.0045885	0.096	.0330373	0.002	.0909227	0.000	.0920913	0.000
lengderinte	.0034117	0.101	.0243683	0.007	.0639847	0.002	.0597048	0.002
recurcolec	.004281	0.119	.0279485	0.021	.0685815	0.007	.0605802	0.004
cortesinte	-.019074	0.133	-.082723	0.016	-.1410393	0.001	-.0843487	0.000
didhstatus	-.003182	0.117	-.022729	0.007	-.0596816	0.001	-.0556895	0.001
instisemipol	-.0131093	0.260	-.0682767	0.116	-.1409279	0.036	-.1077966	0.007
facilacces	.0059552	0.142	.0382703	0.005	.0940444	0.000	.0844745	0.000
controlcons	.0087611	0.094	.0625774	0.000	.1643119	0.000	.1533213	0.000
efecsenten	.0055899	0.127	.0399268	0.004	.1048373	0.000	.0978248	0.001
accejustic	-.0045051	0.101	-.0321783	0.005	-.0844917	0.001	-.0788401	0.000
garantsemj	.0022144	0.484	.0159057	0.463	.0423209	0.459	.0402927	0.463
garantiaex	.0333964	0.039	.1312644	0.000	.2243405	0.000	.1540237	0.000

Fuente: Elaboración propia, con datos recolectados de las Naciones Unidas en 2013.

El cambio en la variable de derechos constitucionalizados tuvo un efecto negativo en la probabilidad de que la variable dependiente tome valores de 1 a 4 (en el valor de 0 no resultó significativo el resultado) y un efecto positivo en la probabilidad de que tome valores de 5 a 8. Los mayores efectos fueron en la probabilidad de que la integridad física tomara valores de 2, en donde un cambio en ésta representó una explicación del 18% en aquélla. También ocurrió así en la probabilidad de que tome valores de 6 y 7, donde su cambio explicó el 20%. El comportamiento de esta variable era el esperado, pues un mayor número de derechos constitucionalizados representa un mejor escenario de protección a la integridad física.

El cambio en la variable que mide si hay procedimientos reforzados para modificar leyes que regulan la Constitución resultó significativa en todos los casos en que la integridad tuviera probabilidad de tomar valores de 1 a 8, con un efecto positivo en los valores de 1 a 4 y negativo en los valores de 5 a 8. Los efectos positivos más altos los tuvo en la probabili-

12. Institucionalización y disfrute del derecho a la integridad física en América Latina

4		5		6		7		8	
dy/dx	P> z	dy/dx	P> z	dy/dx	P> z	dy/dx	P> z	dy/dx	P> z
-.1282945	0.000	.1132374	0.001	.2079274	0.000	.206997	0.000	.026366	0.014
.0156348	0.375	-.0149588	0.404	-.0262673	0.390	-.0257277	0.379	-.0032308	0.384
.0874088	0.000	-.0348266	0.014	-.1110161	0.000	-.1384222	0.000	-.0237836	0.038
.0455917	0.003	-.0402409	0.009	-.0738906	0.001	-.07356	0.001	-.0093696	0.040
.0421466	0.003	-.0453739	0.014	-.0754048	0.002	-.073382	0.003	-.009377	0.050
-.0086369	0.689	.1245541	0.001	.1171854	0.000	.0858058	0.000	.0082773	0.019
-.0425255	0.002	.0375346	0.005	.0689213	0.001	.0686129	0.000	.0087395	0.027
-.0563351	0.001	.1016413	0.043	.1386417	0.010	.1293007	0.014	.0168619	0.103
.0628012	0.001	-.0568525	0.002	-.1047342	0.000	-.1086766	0.000	-.0152823	0.028
.117079	0.000	-.1033382	0.000	-.1897503	0.000	-.1889012	0.000	-.0240611	0.010
.0747008	0.003	-.0659337	0.005	-.1210679	0.001	-.1205262	0.000	-.0153519	0.027
-.0602038	0.001	.053138	0.003	.0975725	0.000	.0971358	0.000	.0123726	0.024
.0324474	0.481	-.0246979	0.420	-.049722	0.458	-.0517614	0.484	-.0069997	0.528
.0766831	0.000	-.1401387	0.000	-.2073448	0.000	-.2305315	0.000	-.0416932	0.007

dad de que la variable dependiente tome valores de 2 y 3, con una explicación de 9 y 9.2%, respectivamente, mientras que los efectos negativos más altos estuvieron en la probabilidad de que la integridad física tome valores de 6 y 7, con un 11 y 13%, respectivamente. Este resultado resultó contraintuitivo, pues se esperaba que por existir procedimientos reforzados para modificar estas leyes importantes, los consensos políticos sean más grandes y, por tanto, requieran mayor respaldo ciudadano, disminuyendo la posibilidad de cambios legales que puedan afectar negativamente la protección de derechos.

Otro comportamiento contrario al esperado se observó en la variable de recursos colectivos. Una variación en ésta supuso cambios positivos en la probabilidad de que la variable dependiente adoptara valores de 1 a 4, mientras que los supuso negativos cuando fueron valores de 5 a 8. Aunque el porcentaje explicativo fue reducido, el sentido que adoptó no era el esperado.

La aceptación de la jurisdicción de cortes internacionales tuvo un comportamiento esperado: un cambio en ésta tuvo un efecto negativo en la variable dependiente cuando toma valores de 1 a 4 y uno positivo en la probabilidad de tomar valores de 5 a 8. El efecto negativo más alto se presentó en la probabilidad de que el valor tomado por la integridad física fuera 2, y se encontró que un cambio en esta variable independiente afecta en 14%.

El efecto positivo más alto se dio cuando la variable dependiente pudiera tomar el valor de 5, pues ahí un cambio en la jurisdicción de cortes internacionales explica esa probabilidad en 12%. Esto refuerza la idea de que el riesgo de posibles juicios ante cortes internacionales disminuye los casos de violación de derechos a la integridad física. Igual efecto tiene la variable que mide el estatus de los tratados internacionales de DH en la Constitución, aunque su poder explicativo fue mucho mejor.

La variable *instituciones semipolíticas* tiene también el efecto esperado, siendo negativo cuando la variable dependiente toma valores de 1 a 4, y positivo con valores de 5 a 8. Su poder explicativo es alto cuando la variable dependiente asume valores de 2 y 3, siendo del 14 y 10%, respectivamente, y de 10 y 13% con valores de 5 y 6. Esto indica que instituciones como las defensorías del pueblo u oficinas de derechos humanos influyen en un mejor disfrute del derecho a la integridad física.

El fácil acceso para interponer acciones legales tendientes a proteger derechos fundamentales fue una variable con el efecto esperado. Aunque el cuadro de las estadísticas explicativas reporta efectos positivos para los valores de 1 a 4, y negativos de 5 a 8, esto se debe a la forma en que se codificó la variable, que pasa de (0) no se requiere patrocinio legal, a (1) sí se requiere patrocinio legal. Considerando esa codificación, podemos interpretar adecuadamente los resultados estadísticos. Igual ocurre con la variable de acceso a la justicia constitucional.

Resultó interesante observar que un cambio en la variable de control de constitucionalidad tuvo un efecto contrario al esperado. Su efecto fue positivo en la probabilidad de que la variable dependiente tomara valores de 1 a 4, y negativo cuando tomaba valores de 5 a 8. Quizá sea conveniente considerar si el mejor tipo de diseño institucional para el control constitucional en relación con una mejor garantía a la integridad física sea donde se establezca un control concentrado en lugar de un control difuso.

Las garantías semijurisdiccionales no tuvieron resultados estadísticamente significativos, mientras que las garantías extrajurisdiccionales, como la jurisdicción indígena o el derecho a la desobediencia civil, resultaron contrarios a lo esperado: los cambios en esa variable tuvieron un efecto positivo cuando la variable dependiente tomaba valores de 1 a 4, y un efecto negativo cuando tomaba valores de 5 a 8, es decir, los cambios de esta variable refuerza las probabilidades de que la variable dependiente tome valores bajos en protección y disminuye las probabilidades que tome puntuaciones favorables para la protección.

Conclusiones

Este trabajo arroja dos grandes conjuntos de conclusiones: el primero, referido a las características del diseño institucional para la protección de derechos, y el segundo, focalizado en las relaciones entre el diseño legal-constitucional y su impacto en el grado de disfrute del derecho a la integridad personal.

a) *Características del diseño institucional para la protección de derechos en Latinoamérica.* Las reformas constitucionales realizadas en la región ante la protección de derechos tuvieron tres características: *i)* ampliación generalizada de los derechos establecidos en la Constitución, *ii)* un desarrollo ambiguo de los mecanismos de protección de esos derechos: todas las constituciones establecieron acciones de protección individual, pero menos de la mitad lo hicieron para los derechos colectivos, y *iii)* un comportamiento contrario a la masiva suscripción de tratados internacionales de DH que describe la literatura.

El último punto, por ser contrario a los hallazgos de la mayoría de las investigaciones, requirió mayor atención: tras observar el comportamiento de los Estados latinoamericanos frente a la firma de tratados internacionales de DH (de orden universal y regional), no se vieron indicios claros de una estrategia sistemática de ratificación para ganar legitimidad internacional, sino que, por el contrario, se evidencia un rezago y cierta prudencia frente a su suscripción.

La explicación que ofrecerían Hafner-Burton *et al.* (2008) sería que en los Estados latinoamericanos hay tal grado de constreñimiento sobre

los regímenes políticos por parte de la oposición —tanto nacional como internacional y una sociedad civil bien organizada—, que los gobiernos evitan generar alicientes que sean utilizados por estos grupos a fin de presionar por la garantía y protección de los DH. Esta explicación podría reñir con los periodos de dictadura que vivieron muchos países latinoamericanos, donde el régimen ejerció un fuerte control en la sociedad civil y la oposición fue casi suprimida, y pese a ello no hubo mayor firma de tratados de DH que se utilizaran como un elemento de legitimación internacional.

Este primer conjunto de conclusiones deja dudas por resolver: si las tasas de ratificación de tratados internacionales sobre DH son casi iguales en los países que violan derechos, como en donde los protegen —según sostienen Hafner-Burton *et al.* (2008)—, ¿cómo explicar el rezago que presentan los países latinoamericanos, tal como se mostró en este capítulo? ¿Se deben proponer nuevas explicaciones generales o esta región representa un caso atípico explicable de forma ad hoc?

b) Diseño legal-constitucional y su impacto en el grado de disfrute del derecho a la integridad personal en Latinoamérica. Los buenos diseños institucionales (legal-constitucional) no siempre concedieron buenos niveles de disfrute a la integridad física y, en algunos casos, esos buenos niveles se presentaron en contextos de poca protección institucional.

Las características de un diseño institucional que en este estudio resultaron favorables para alcanzar mejores niveles de disfrute en el derecho a la integridad física fueron:

1. Mayor número de derechos constitucionalizados.
2. La aceptación de jurisdicciones de cortes internacionales.
3. La existencia de instituciones semipolíticas, como defensorías del pueblo u oficinas estatales de DH.
4. Un diseño legal que permita el fácil acceso a mecanismos judiciales de protección a derechos fundamentales y al control de constitucionalidad.
5. Un tipo de control constitucional concentrado.

Referencias

- Cingranelli, D. L. y D. L. Richards (2010). "The Cingranelli and Richards (CIRI) Human Rights Data Project", *Human Rights Quarterly*, vol. 32, núm. 2, pp. 401-424, [en línea], disponible en <<http://www.humanrightsdata.org>>.
- Gargarella, R. (1997). "Recientes reformas constitucionales en América Latina: una primera aproximación", *Desarrollo Económico*, vol. 36, núm. 144, pp. 971-990.
- Hafner-Burton, Emilie M., Kiyoteru Tsutsui y John W. Meyer. (2008). "International Human Rights Law and the Politics of Legitimation: Repressive States and Human Rights Treaties", *International Sociology*, vol. 23, núm. 1, febrero, pp. 115-141.
- Krug, Etienne G. et al. (eds.) (2003). *Informe mundial sobre la violencia y la salud*, Washington, D.C., Organización Panamericana de la Salud (OPS), [en línea], disponible en <http://apps.who.int/iris/mobile/bitstream/handle/10665/112670/9275315884_spa.pdf?sequence=1>.
- Manili, P. (2002). "La recepción del derecho internacional de los derechos humanos en el derecho constitucional de Iberoamérica", en Ricardo Méndez Silva (comp.), *Derecho internacional de los derechos humanos. Memoria del VII Congreso iberoamericano de derecho constitucional*, México, UNAM.
- Nolte, Detlef (2011). *Reformas constitucionales en América Latina en perspectiva comparada: la influencia de factores institucionales*, Hamburgo, German Institute of Global and Area Studies.
- Rivera, M. (2010). *¿Por qué reprimen las democracias? Los determinantes de la violencia estatal en América Latina*, México, Flacso México.
- Uprimny, R. (2011). "Las transformaciones recientes en América Latina: tendencias y desafíos", en César Rodríguez Garavito (coord.), *El derecho en América latina: Un mapa para el pensamiento jurídico del siglo XXI*, Buenos Aires, Siglo XXI.

Parte IV

Los sistemas de protección: algunos dilemas

13. Constituciones y políticas públicas: las intermediaciones pendientes

Daniel Vázquez,* Claudia Espinosa**

Introducción

A finales de los años setenta, se comenzó a observar en América Latina la inclusión del derecho internacional de los derechos humanos (DIDH) en los documentos constitucionales de cada país (cuadro 1). Las nuevas constituciones o sus modificaciones¹ tenían como uno de sus principales objetivos dar un lugar primordial a los DH, ya fuera mediante su positivización o a través de una nueva forma de aplicación del DIDH. Si bien en este proceso una de las constituciones que se suele considerar pionera es la de 1991 de Colombia, lo cierto es que podemos fechar este tipo de modificaciones desde 1979 en Perú.

Cuadro 1. Modificaciones constitucionales para incluir el DIDH en América Latina

Año	País	Año	País	Año	País
1979	Perú	1991	Colombia	2008	Ecuador
1980	Chile	1992	Paraguay	2009	Bolivia
1987	Nicaragua	1994	Argentina	2011	México
1988	Brasil	1999	Venezuela		
1989	Costa Rica	2003	República Dominicana		

Fuente: Salazar, Caballero y Vázquez (2014).

* Doctor de Investigación en Ciencias Sociales con mención en Ciencia Política, Flacso México. Profesor investigador, Flacso México.

** Mtra. en Derechos Humanos por la Flacso México. Asesora pedagógica de la МДУД, Flacso México.

¹ En lo sucesivo usaremos indistintamente nuevas constituciones o reforma constitucional, aunque tenemos clara la diferencia entre una y otra.

Como explican Ansolabehere y Navarrete en su capítulo en este volumen, si bien la adhesión a tratados internacionales no genera por sí sola cambios en los comportamientos gubernamentales que redunden en mejores condiciones de vida para las personas, la conexión de estas normas a nivel local en diferentes áreas (marco jurídico, políticas públicas y justiciabilidad) debería tener un mayor impacto en el ejercicio de los derechos. Así, para que las reformas constitucionales en materia de DH sean efectivas se requiere que haya “difusión de normas” no sólo en los poderes judiciales, sino, especialmente, en los poderes Ejecutivo y Legislativo, ya que serán las políticas públicas (PP), los presupuestos y la armonización de las leyes las vías que tendrían impactos más generalizados en la realización efectiva de los derechos (o, al menos, eso es lo que se esperaría). Por lo anterior, es relevante preguntarnos, ¿las modificaciones constitucionales de reconocimiento de derechos tuvieron alguna relación con el diseño de las PP en Colombia, México y Ecuador?

Como se observa en los capítulos de este libro de Ansolabehere y Navarrete; Vázquez, Coutiño y Navarrete, y Serrano y Valderrama, el sistema de protección está integrado por tres elementos: la recepción constitucional del DIDH, la formulación de políticas públicas en torno a los DH y la existencia de mecanismos de justiciabilidad. En este capítulo examinaremos la relación entre dos componentes del sistema de protección: el diseño constitucional y el contenido de las PP. En el apartado que sigue a éste, se especifica qué entendemos y cómo analizamos tanto las constituciones como las políticas públicas.

Apéndice metodológico

Colombia, Ecuador y México

Se han elegido tres países para el análisis comparado: Colombia, Ecuador² y México. Una primera razón de esto se relaciona directamente con

² El periodo de gobierno anterior a la Asamblea Constituyente de Ecuador (2007-2008) estuvo marcado por el movimiento golpista la “Rebelión de los Forajidos” que, en siete días, derrocó al gobierno de Lucio Gutiérrez sustituyéndolo por Alfredo Palacio, quien se desempeñaba como vicepresidente. Para el análisis sobre el plan anterior

la factibilidad: en estos países se logró obtener los planes nacionales de desarrollo (PND) previos y posteriores a la reforma constitucional. Asimismo, como en estas naciones se hicieron sus reformas en momentos distintos —1991 en Colombia, 2008 en Ecuador y 2011 en México—, eso permitirá observar si el contexto temporal ha impactado en la difusión del DIDH. En el cuadro 2, se incluyen los gobiernos, constituciones y planes nacionales a revisar.

Cuadro 2. Constitución y planes nacionales analizados

<i>País</i>	<i>Plan previo</i>			<i>Constitución o reforma constitucional</i>	<i>Plan posterior</i>
Colombia	Virgilio Barco (1986-1990)			Nueva Constitución de 1991	César Gaviria* (1990-1994)
México	Felipe Calderón (2007-2012)			Reforma constitucional de 2011	Enrique Peña Nieto (2013-2018)
Ecuador	Lucio Gutiérrez Borbua (2003-2005)	Golpe de Estado (2005)	Alfredo Palacio González (2005-2007)	Nueva Constitución de 2008	Rafael Correa (2009-2013)

*Aunque el gobierno de César Gaviria inició en 1990, el PND se emitió hasta 1991.

Fuente: Elaboración propia.

La Constitución y las políticas públicas

En las páginas siguientes, realizaremos un análisis de contenido de dos fuentes principales: las constituciones y los PND. Para el caso del contenido constitucional se partirá de cuatro categorías analíticas: 1) los mecanismos de incorporación del DIDH como fuente del derecho a nivel constitucional;³ 2) el reconocimiento explícito de las obligaciones en materia de DH;⁴ 3) el reconocimiento explícito de la perspectiva de igualdad

inmediato a la reforma constitucional de Ecuador de 2008, retomaremos tanto el Plan Plurianual de Gobierno (PPG) formulado por Gutiérrez como la breve Agenda Gubernamental (AG) de Palacio.

³ Para un análisis sobre los mecanismos de incorporación del DIDH al derecho local, véase Vázquez (2011).

⁴ Obligaciones generales: respetar, proteger, garantizar y promover; elementos institucionales: disponibilidad, accesibilidad, calidad y aceptabilidad; principios de aplicación: núcleo del derecho, progresividad, no regresión, máximo uso de recursos

y no discriminación,⁵ y 4) el establecimiento de mecanismos de participación en la elaboración de las PP.⁶ En la medida en que estos elementos existan, se espera que impacten en los contenidos de la planificación de las PP.

Por otro lado, el proceso de política pública se divide en diversas etapas: entrada del tema a la agenda pública, estructuración del problema, identificación de soluciones, toma de decisiones, planificación de la política, implementación y evaluación. Atenderemos en específico la etapa de planificación a partir de las herramientas de planeación. En PP existen distintos tipos de herramientas a nivel macro, meso y micro para la planificación. Por ejemplo, a nivel macro están los PND, los presupuestos nacionales, e incluso los programas sectoriales. A nivel meso, se cuenta con programas específicos de política pública; mientras que a nivel micro operan los programas operativos anuales de las unidades ejecutoras de gasto, las matrices de marco lógico, las matrices presupuestales o los manuales operativos. En la medida en que buscamos analizar comparativamente tres países, utilizaremos una herramienta del nivel macro: los planes nacionales de desarrollo (PND).⁷

El contenido de los PND se analizará a través de cuatro categorías: 1) apelar al DDH en la formulación de sus ejes prioritarios y hacer de las obligaciones y principios en DH las directrices centrales de las acciones estatales; 2) la forma en que identifican a los derechos económicos,

disponibles; y deberes de investigación, sanción y reparación (Serrano y Vázquez, 2013).

⁵ En este texto analizaremos la igualdad a partir de la identificación de las diferencias que generan procesos de subordinación. Por ende, la idea de igualdad estará muy relacionada con la identificación de grupos en situación de vulnerabilidad, así como de las causas que generan dicha subordinación. Ésta es también la propuesta que Serrano y Vázquez (2013) realizan para comprender la idea de universalidad. Para analizar las distintas cláusulas de igualdad y no discriminación son útiles De la Torre (2006), Fiss (1999), Curtis (1990) y Bayefsky (1990).

⁶ Prácticamente todos estos elementos son los que posteriormente se traducen en la perspectiva de DH para las PP (Vázquez y Delaplace, 2011).

⁷ La decisión de analizar los PND supone interesarse en la interacción entre la Constitución y el Poder Ejecutivo nacional. Si bien es posible que las cortes o los congresos generen decisiones políticas que impacten en la planificación de política pública, este tipo de decisiones no se recuperarán en este texto.

sociales y culturales (DESC): como derechos o como servicios públicos;⁸ 3) identificar explícitamente grupos en situación de vulnerabilidad, y 4) recuperar mecanismos de participación efectiva como elementos centrales de la planificación de las PP.

Así, nuestra unidad de análisis es la posible interacción entre las reformas constitucionales y los PND. Las interacciones esperadas entre las constituciones y las políticas públicas son: 1) en la medida en que las constituciones reconozcan el DIDH y las obligaciones que lo integran, se esperaría que éstos sean las directrices de los ejes prioritarios de los PND, y que los DESC sean reconocidos como derechos, no como servicios; 2) en la medida en que las constituciones reconozcan el derecho a la igualdad y a la no discriminación se esperaría que los PND identifiquen los grupos en situación de vulnerabilidad y las causas de la subordinación, y 3) en la medida en que las constituciones establezcan mecanismos de participación, se esperaría que los PND los desarrollen. Estas tres interacciones esperadas se resumen en el cuadro 3.

Cuadro 3. Relaciones esperadas entre las constituciones y las PP

<i>Unidad de análisis</i>	<i>Categorías de análisis</i>	<i>Categorías de análisis</i>	<i>Unidad de análisis</i>
Reforma constitucional	1. Reconoce el DIDH como fuente del derecho a nivel constitucional. 2. Reconoce de forma explícita las obligaciones en materia de DH. 3. Establece el derecho a la igualdad y a la no discriminación 4. Establece mecanismos de participación en la elaboración de las PP.	1. Apela al DIDH en la formulación de sus ejes prioritarios y hace de las obligaciones y principios en DH las directrices centrales de las acciones estatales. 2. Identifica explícitamente a los servicios públicos como derechos (salud, educación, vivienda, etc.). 3. Identifica explícitamente grupos en situación de vulnerabilidad. 4. Se recuperan mecanismos de participación efectiva como elementos centrales de la planificación de las PP.	Plan Nacional de Desarrollo

Fuente: Elaboración propia.

⁸ Lo que se observará en este punto es si las políticas miran a los DESC como fines en sí mismos, como derechos que todas las personas deberían gozar, o como medios para arribar a otro fin, por ejemplo, como herramientas para mejorar el capital humano de las personas, a fin de que puedan insertarse de mejor manera en el mercado. En el primer caso, estaremos frente a una planificación con perspectiva de DH; en la otra, en una planificación con perspectiva de capital humano.

El resto del capítulo se estructura en tres apartados: el primero dedicado al análisis de los PND previos a las reformas constitucionales; en el segundo se analiza la reforma constitucional de cada uno de los tres países estudiados, y en el tercero se estudia el PND posterior a la reforma. El trabajo finaliza con algunas conclusiones que presentan los principales hallazgos.

Los planes previos a la reforma constitucional

Uso del DIDH en la definición de los ejes prioritarios

Los ejes prioritarios de los PND de Colombia, México y Ecuador no fueron elaborados a partir de una apelación específica ni al DIDH ni a las obligaciones y principios en materia de derechos humanos. Esto no significa que los DH no aparezcan en los planes, sino que las obligaciones provenientes de los estándares internacionales no son los ejes que los estructuran. En cambio, se apela a otros principios estructurantes, como el de economía social en Colombia, o el de la necesidad de recuperar la credibilidad de los mercados para reducir los índices de pobreza en el caso del PND de Ecuador.

También se observan procesos de intermediación para arribar a los derechos humanos, como en el PND mexicano, por medio de la idea de desarrollo humano sustentable, o en la Agenda Gubernamental (AG) ecuatoriana a través de los objetivos del milenio. Finalmente, tanto en el primer caso como en el segundo, hay un uso explícito del DIDH, pero no para fundamentar los ejes prioritarios del programa de política pública, sino para establecer medidas específicas, es decir, que el DIDH no se utiliza de forma transversal, sino considerando, sectorialmente, la política de derechos humanos.

Por su parte, el PND colombiano expresa en su título su enfoque prioritario para el periodo 1986-1990: la economía social. El PND busca vincular las directrices económicas con la justicia social.⁹ Sin embargo, pese

⁹ “El Plan de Economía Social está orientado a asegurar que el crecimiento económico cumpla una función social y que el desarrollo social sea un factor de crecimiento. De tal manera que el desarrollo sea verdaderamente integral, es decir, que conduzca al me-

a este objetivo, no se utilizan explícitamente los DH (ni las obligaciones provenientes del DIDH) como herramienta para hacer efectiva esa justicia social.

El PND mexicano fundamenta su planificación en el desarrollo humano sustentable, definido como un proceso permanente de ampliación de capacidades y libertades que permitan una vida digna, sin comprometer el patrimonio de las generaciones futuras (GEUM, 2007: 11). El PND se estructura en cinco ejes¹⁰ que rigen los programas y políticas gubernamentales.

El PND explicita que considera a la persona, sus derechos y la ampliación de sus capacidades como el centro para la toma de decisiones y la definición de políticas públicas; sin embargo, la centralidad del DIDH como determinante para la formulación de sus ejes prioritarios es opacada por las directrices del desarrollo humano sustentable.¹¹ Asimismo, dentro de este criterio de justicia se da prioridad a los derechos civiles, por encima de los políticos, económicos, sociales y culturales.¹²

Además, el PND mexicano establece dos objetivos específicos relacionados con el DIDH: primero, reconociendo que el Estado mexicano tiene

joramiento armónico de las condiciones de vida de todos los colombianos y de las clases prioritarias en particular” (Departamento Nacional de Planeación, 1987: 7).

¹⁰ Los ejes son 1) Estado de derecho y seguridad, 2) Economía competitiva y generadora de empleos, 3) Igualdad de oportunidades, 4) Sustentabilidad ambiental y 5) Democracia efectiva y política exterior responsables.

¹¹ “El desarrollo humano sustentable parte del reconocimiento y la protección de los derechos universales. Al hacerlo, busca consolidar tanto la democracia como la justicia, dando vigencia y nuevo sentido a la libertad de cada mexicano [...]. Postula, igualmente, que México es un integrante destacado dentro de una comunidad internacional que se esfuerza por lograr mejores niveles de vida para las personas. De tal suerte, asume un compromiso claro con los objetivos de desarrollo establecidos por la Organización de las Naciones Unidas” (GEUM, 2007: 31).

¹² En el eje de “Estado de derecho y seguridad” se enfatiza la necesidad de garantizar que la vida, el patrimonio, las libertades y los derechos de la población deben protegerse para proveer una base que permita el desarrollo humano sustentable. En el nivel de los objetivos a implementar, se especifican estrategias como garantizar mejores condiciones para la presentación de denuncias a las víctimas de los delitos, reformar el sistema penal para contribuir a la certeza jurídica, fortalecer las estructuras institucionales que garanticen el derecho a la información, salvaguardar la integridad y respeto a los derechos humanos de habitantes de las fronteras y la población migrante, o promover y aplicar instrumentos jurídicos internacionales sobre la trata y el tráfico de personas. En relación con la actuación de las autoridades, el PND enfatiza que los cuerpos policiales deberán respetar los DH y libertades de las personas.

compromisos para difundir y proteger el pleno goce de los DH, lo que incluye acciones de restitución y prevención de su violación, usando como referentes los estándares internacionales en la materia (GEUM, 2007: 65-66); segundo, se establece el objetivo de “asegurar el respeto irrestricto a los derechos humanos y pugnar por su promoción y defensa” mediante cuatro estrategias: 1) Actualizar el marco normativo para que se reconozcan en la legislación los derechos humanos en su connotación más amplia y contemporánea; 2) establecer un programa de capacitación para que se asegure el respeto a los derechos humanos en toda la administración pública; 3) priorizar la atención de grupos vulnerables para prevenir la violación de sus derechos humanos, y 4) promover campañas que difundan el alcance de los DH, de manera que toda la ciudadanía los conozca y exijan su respeto (GEUM, 2007: 66-67).

El PND ecuatoriano se enfoca en lograr una estabilidad macroeconómica que permitirá recuperar el nivel de confianza y credibilidad de los agentes económicos internos y externos. Pese a lo anterior, en el PND se establece un vínculo entre el cumplimiento de los objetivos de la política social y económica: “no puede mitigarse la pobreza sin crecimiento económico y éste sin la atenuación de la pobreza”. El PND se organiza en torno a cinco ejes: 1) lucha contra la corrupción, la impunidad y la injusticia;¹³ 2) lucha contra la pobreza y el desempleo; 3) garantizar la seguridad ciudadana, social, jurídica, alimentaria y ambiental;¹⁴ 4) mejorar

¹³ En el primer eje “Lucha contra la corrupción, la impunidad y la injusticia”, los objetivos programáticos expresan la preocupación por recuperar la confianza de la ciudadanía en las instituciones públicas. Metas como transparentar la gestión pública o sentar las bases de una cultura con valores éticos son los ejes rectores para definir las acciones estatales. En este apartado, se destaca la necesidad de fortalecer la democracia como una instancia apropiada de participación y de ejercicio de los derechos individuales y colectivos, y dentro de la política a implementar en esta área se enuncia: garantizar el ejercicio de los trabajadores consagrados en la Constitución y en los convenios internacionales, impulsar el ejercicio pleno de los derechos de las mujeres, y fortalecer la identidad y tradiciones de las nacionalidades y pueblos que forman parte del Estado ecuatoriano. Entre las acciones específicas, se enuncian diversos controles sobre los gastos electorales y de partidos políticos, la formación y capacitación ciudadana —especialmente, de mujeres—, la difusión de derechos colectivos, la identidad y la interculturalidad, y el impulso a las instancias de vigilancia ciudadana sobre el cumplimiento de los derechos ciudadanos con enfoque de género y étnico culturales (Senplades, 2003: 13).

¹⁴ En el tercer eje del PND ecuatoriano, se vincula la seguridad ciudadana como fundamental para garantizar el ejercicio de las libertades y de los derechos individuales y

la producción y la productividad para ser más competitivos, y 5) reforma política y política internacional coherente y pragmática para un Ecuador moderno¹⁵ (Senplades, 2002: 1-2).

Por último, la agenda gubernamental ecuatoriana del gobierno de Alfredo Palacio no recupera los derechos explicitados en el PND previo; sólo enuncia acciones para garantizar el ejercicio de los DH de las mujeres, la infancia y el derecho fundamental a la salud. La argumentación enfatiza el capital humano, la promoción del desarrollo humano y los compromisos obtenidos en el marco de los ODM,¹⁶ en detrimento del enfoque de derechos humanos.

Los DESC como derechos o como servicios públicos

En todos los PND, se planifica a los DESC como servicios públicos, en ningún caso se les da estatus de derechos. Incluso, en los tres países,

colectivos, asimismo se impulsan políticas como incentivar la participación de la ciudadanía individual y colectiva en la discusión sobre la seguridad, promover una cultura de convivencia pacífica, además de impulsar la profesionalización de la Policía Nacional y aprovechar los mecanismos de cooperación internacional en la lucha contra la delincuencia y el narcotráfico (Senplades, 2003: 29). En relación con las acciones de conservación y recuperación ambientales, se considera que el uso adecuado de los recursos naturales, promoviendo su aprovechamiento de forma sustentable, asegura el derecho de la población a vivir en un ambiente sano y como una política de gobierno se especifica que la gestión descentralizada del sector ambiental debe garantizar los derechos de las nacionalidades y pueblos ecuatorianos, así como la soberanía nacional.

¹⁵ En el quinto eje se establece como objetivo “Dar cumplimiento efectivo a los principios consagrados en la Constitución Política de la República y en Convenios Internacionales para defender y proteger los derechos humanos, el medio ambiente, y combatir el narcotráfico y el terrorismo” (Senplades, 2003: 56). En este objetivo, se define como prioritaria la política de promover la defensa de los DH, a través de acciones que den seguimiento a la aplicación del DIDH y de acuerdos regionales, como la Carta Andina de los Derechos Humanos, además de dilucidar la necesaria ejecución y difusión del Plan Nacional de Derechos Humanos y de los planes operativos.

¹⁶ “El Ecuador dentro del contexto global, comprometido con los Objetivos de Desarrollo del Milenio —ODM— y la promoción del desarrollo humano, comparte un ideal común encaminado a promover el bienestar de la población, enmarcado en los principios fundamentales de dignidad, libertad e igualdad; para lo cual se prevé replantear las prioridades fiscales y macroeconómicas hacia la inversión en ámbitos tales como educación y salud, orientado a mejorar las condiciones de vida de sus habitantes, con énfasis en aquellos sectores de mayor vulnerabilidad y exclusión” (Senplades, 2003: 16).

estos derechos son articulados como mecanismos para mejorar el capital humano, para que las personas mejoren sus interacciones en el mercado.

En el PND colombiano, salud, educación, seguridad social, justicia, agua, energías, vías y comunicaciones se identifican como “servicios esenciales”, cuya inversión pública se orienta, prioritariamente, a comunidades y regiones de menores ingresos —urbanas y rurales— a partir de tres planes sectoriales.¹⁷ Se establece como objetivo de la estrategia de desarrollo social garantizar el acceso de la población a los activos físicos, sociales y productivos necesarios para su seguridad social, su activa vinculación a la producción y al consumo (DPN, 1987: 20). Más aún, la población está claramente identificada como “un activo humano del país”.¹⁸

En el PND mexicano, los DESC se abordan como servicios públicos y desde la perspectiva de requerimientos mínimos indispensables para que la población pueda participar de las actividades del país.¹⁹ La política social se direcciona en ese sentido:

El mayor crecimiento económico generará mejores oportunidades de empleo y mayor desarrollo humano, mientras que los avances en el desarrollo social incrementarán la productividad de las personas [...]. Para participar plenamente de las actividades productivas los ciudadanos deben contar con un nivel mínimo de bienestar. Una educación de calidad y equitativa facilita a los individuos que su esfuerzo se traduzca en mayores ingresos y les permita mayor libertad de elección. Sin lugar a dudas, la salud es también una condición necesaria para una vida satisfactoria, personal y profesionalmente (GEUM, 2007: 83, 89).

Finalmente, en el PND ecuatoriano, la salud, educación, servicios básicos de vivienda y empleo se enuncian como servicios públicos fundamentales para mejorar el capital humano, particularmente de los sectores

¹⁷ El Plan Nacional de Rehabilitación, el Programa de Desarrollo Integral Campesino y el Plan de Lucha contra la Pobreza.

¹⁸ “Cuando existe pobreza o se deteriora la calidad de vida, la sociedad y la economía desaprovechan su activo humano fundamental e incumplen su responsabilidad de asegurar el bienestar colectivo” (DNP, 1987: 21).

¹⁹ “Sólo asegurando la igualdad de oportunidades en salud, educación, alimentación, vivienda y servicios básicos, las personas podrán participar activamente en esta economía dinámica y aprovechar los beneficios que ésta les ofrece” (GEUM, 2007: 144).

que definen como más vulnerables: niños y niñas, jóvenes, mujeres pobres, tercera edad y discapacitados (Senplades, 2003: 19).

Identifica explícitamente grupos en situación de vulnerabilidad

En la medida en que los DESC son considerados servicios públicos, cuyo principal objetivo es aumentar el capital humano, la focalización de las políticas públicas tiene como función generar alguna idea básica de igualdad de oportunidades, por lo que se prioriza a los grupos considerados en situación de vulnerabilidad. Así, en todos los PND, se identifican grupos con el objetivo de focalizar estas políticas, pero sin identificar las causas estructurales de opresión que generan los procesos de subordinación.

Paralelamente, en México se especifican necesidades propias de ciertos grupos, a partir de problemáticas concretas como la violencia de género contra las mujeres, o el reconocimiento de los usos y costumbres para los pueblos indígenas. En estos casos se hace uso explícito del DIDH.

El PND colombiano menciona que las políticas deben enfocarse a los grupos poblacionales con apremiante urgencia que vincula directamente con los afectados por situaciones de pobreza, falta de convivencia y carencia de condiciones institucionales, económicas y sociales que les impiden contribuir al crecimiento económico y participar de sus beneficios. Identifica como criterio elemental para la formulación de los programas de seguridad social la atención prioritaria a los miembros más vulnerables de la familia: niños recién nacidos y en edad preescolar, jóvenes y adolescentes, ancianos y personas con limitaciones físicas y mentales.

El PND mexicano identifica a múltiples grupos en situación de vulnerabilidad, como la población adulta mayor, las personas con capacidades diferentes y cualquier otro grupo social cuyas características los expongan más a la violación de sus DH. En particular, destaca el planteamiento de sancionar la violencia de género reconociendo los compromisos internacionales signados por México en la Convención Belém do Pará y la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, argumentación basada en el DIDH que también se amplía para los niños y niñas a partir de la Convención de los Derechos del Niño. Además, se reconoce de forma explícita a los grupos indíge-

nas mediante acciones vinculadas al cumplimiento de DH como el acceso pleno a la jurisdicción del Estado y se reconoce que las políticas públicas deberán respetar sus costumbres y formas internas de organización, siempre que no contravengan preceptos constitucionales y legales.

Por otro lado, hay un énfasis importante en relación con la vulnerabilidad de la población en situación de pobreza extrema, indicando que se espera que las políticas públicas implementadas superen el enfoque asistencialista, para que las personas adquieran capacidades y se generen oportunidades de trabajo.

En el caso del PND ecuatoriano, el principal objetivo del segundo eje, “Lucha contra la pobreza y el desempleo”, es, precisamente, atender a los sectores más vulnerables, entre los que se identifica —como se mencionó líneas arriba— a niños y niñas, jóvenes, mujeres pobres, personas de la tercera edad y personas con discapacidad.²⁰

Mecanismos de participación efectiva como elementos centrales de la planificación de las PP

Ninguno de los tres PND establece algún tipo de participación política para la ciudadanía. En cambio, enfatizan en valores cercanos como la descentralización y fortalecimiento de los municipios en el caso colombiano, o la transparencia y rendición de cuentas para el caso mexicano. Por su parte, la agenda gubernamental —posterior al golpe de Estado que derrocó a Lucio Gutiérrez en Ecuador— da relevancia a la participación política debido, precisamente, a las movilizaciones sociales que terminaron con dicho gobierno.

El PND colombiano señala que la estrategia implementada para garantizar la participación política es la descentralización de decisiones de gobierno y la mayor autonomía para los municipios, tanto en lo economi-

²⁰ Eje 2: “Lucha contra la pobreza y el desempleo”. Objetivo 1: Mejorar las condiciones de vida de la población con énfasis en los sectores de mayor vulnerabilidad y exclusión. Acción 3: Unificación de la población beneficiaria de los diferentes programas de la Red (de Protección Social) como mecanismo que permita el acceso de la población vulnerable al ejercicio de sus derechos básicos y a la protección de su capital humano (Senplades, 2003: 20).

co, como en la organización de sus objetivos de gobierno, a partir de las necesidades y problemáticas discutidas con la ciudadanía.

El PND mexicano argumenta que para fortalecer la democracia se debe reducir la brecha entre la ciudadanía y sus órganos de representación, mediante mecanismos de transparencia y rendición de cuentas que deben fomentar el diálogo y la formación de acuerdos; sin embargo, no se especifican estos mecanismos y no se mencionan formas de participación (GEUM, 2007: 274, 292).

Por su parte, debido al reconocimiento de la participación ciudadana y de la aguda crisis política y de representatividad que cubría la vida cotidiana e institucional de Ecuador, la agenda gubernamental del presidente Palacio otorgó un papel prioritario a la participación ciudadana, estableciendo el Sistema de Concertación Ciudadana como un mecanismo

para que esa expresión ciudadana pueda canalizarse adecuadamente, para que sus propuestas e inquietudes incidan efectivamente en la toma de decisiones gubernamentales y estatales o para la implementación de reformas políticas e institucionales [...] Los resultados o propuestas que se generen necesariamente deberán someterse a criterio político para que puedan ser viables (Senplades, 2005: 4).

Las reformas constitucionales

El DIDH como fuente de derecho a nivel constitucional

Las reformas constitucionales de Colombia, Ecuador y México reconocen diversos mecanismos de incorporación del DIDH como fuente del derecho constitucional. Ya sea mediante la interpretación conforme y el principio pro persona, por vía del bloque de constitucionalidad, o a través de cláusulas abiertas, en todos los casos el DIDH se convierte en fuente del orden normativo.

La Constitución Política del Estado de Colombia (CPEC) fue promulgada en Bogotá el 4 de julio de 1991, como resultado de la Asamblea Nacional Constituyente que se convocó en ese mismo año. En dicha Carta Magna, se establece que Colombia es un Estado social de derecho,

organizado en forma de república unitaria, fundada en el respeto de la dignidad humana.²¹ De forma muy clara, en el artículo 93 establece la prevalencia de las normas internacionales de DH y la interpretación conforme; lo que, posteriormente, fue conocido como bloque de constitucionalidad.²²

En el caso de México, la reforma de 2011 conformó un nuevo artículo 1º constitucional, en el que se establecieron dos mecanismos de incorporación del DIDH: la cláusula abierta en el primer párrafo²³ y la interpretación conforme, combinada con el principio pro persona en el segundo.²⁴ Actualmente, también en México se acepta que lo que se conformó fue un bloque de constitucionalidad que incluye al DIDH.

Entre noviembre de 2007 y octubre de 2008, la Asamblea Constituyente de Ecuador discutió y elaboró una nueva Constitución. En el artículo 1º, se declaró que Ecuador es “un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada” (CE, 2008: 16). En la Constitución se establece como sujetos de derechos a las personas y colectivos (comunidades, pueblos y nacionalidades), e incluye como sujeto de derechos a la naturaleza.

²¹ “Artículo 1. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general” (CPEC, 1991: 1).

²² “Artículo 93. Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los DH y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno. Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre DH ratificados por Colombia” (CPEC, 1991: 22).

²³ “Artículo 1. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece”.

²⁴ “Artículo 1. [...] Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia”.

La posibilidad de aplicación directa e inmediata de los tratados sobre DH por cualquier servidor público se aclara en las fracciones 3 y 7 del artículo 11.²⁵ Sin embargo, es en los artículos 417²⁶ y 424²⁷ que se establece la jerarquía constitucional de los tratados de DH siempre que contengan normas más favorables que las establecidas en la Constitución. En estos artículos se establecen los principios pro persona, de no restricción de derechos, de aplicabilidad directa, así como una cláusula abierta como parte de las herramientas de aplicación del DIDH en Ecuador.

4.2. Reconoce de forma explícita las obligaciones de DH

Las constituciones mexicana y ecuatoriana sí establecen las obligaciones generales de respetar, proteger, garantizar y promover los DH; a diferencia del caso colombiano. Seguramente, esto se debe a la distancia existente entre el nacimiento de esta última (1991) y las reformas de las otras dos (2008 para Ecuador, 2011 para México).

²⁵ “Artículo 11. El ejercicio de los derechos se regirá por 9 principios de aplicación: [...]

3. Los derechos y garantía establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de DH serán de directa e inmediata aplicación por y ante cualquier servidor público administrativo o judicial, de oficio o a petición de parte. Para el ejercicio de los derechos y las garantías constitucionales no se exigirán condiciones o requisitos que no estén establecidos en la Constitución o la ley. Los derechos serán plenamente justiciables. No podrá alegarse falta de norma jurídica para justificar su violación o desconocimiento, para desechar la acción por esos hechos ni para negar su reconocimiento.

7. El reconocimiento de los derechos y garantías establecidos en la Constitución y el DIDH no excluirá los demás derechos derivados de la dignidad de los sujetos de derechos que sean necesarios para su pleno desenvolvimiento” (CE, 2008: 21-22).

²⁶ Art. 417. “Los tratados internacionales ratificados por el Ecuador se sujetarán a lo establecido en la Constitución. En el caso de los tratados y otros instrumentos internacionales de DH, se aplicarán los principios pro ser humano, de no restricción de derechos, de aplicabilidad directa y de cláusula abierta establecidos en la Constitución”.

²⁷ Art. 424. “La Constitución es la norma suprema y prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico. Las normas y los actos del poder público deberán mantener conformidad con las disposiciones constitucionales; en caso contrario, carecerán de eficacia jurídica. La Constitución y los tratados internacionales de DH ratificados por el Estado que reconozcan derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, prevalecerán sobre cualquier otra norma jurídica o acto del poder público”.

En la Constitución colombiana no se expresan categóricamente los principios y obligaciones generales en materia de DH, cuya consolidación conceptual se ha concretado en la última década. En cambio, se particularizan las obligaciones de respetar, proteger, garantizar y promover en la redacción de algunos artículos de los capítulos I, II y III del “Título II: De los DH, las Garantías y los Deberes”.²⁸ Los elementos institucionales no se mencionan y sobre los principios de aplicación, si bien no se habla de la progresividad y no regresión, al menos se indica cuáles son los derechos de aplicación inmediata, entre los que se encuentra el derecho a la vida, a la libertad y al debido proceso.²⁹

²⁸ La Constitución Política de Colombia agrupa los derechos en tres grupos claramente identificados en el “Título II: De los DH, las Garantías y los Deberes”. En el capítulo I, enumera los derechos fundamentales entre los que señala los derechos civiles y políticos reconocidos en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) e incluye el señalamiento explícito de obligaciones estatales para la protección de las personas contra la desaparición forzada, tortura y tratos crueles, inhumanos o degradantes, así como la prohibición de la esclavitud y de imponer penas como el destierro, la prisión perpetua y la confiscación. El capítulo II está dedicado a los derechos sociales, económicos y culturales. En éste, además de reconocer a las familias como el núcleo fundamental de la sociedad sobre el que se señalan derechos y obligaciones estatales de protección, se enumeran los derechos de grupos específicos como infantes, adolescentes, personas de la tercera edad y personas con discapacidad (nombrados por la Constitución como disminuidos). Es relevante señalar que los derechos a la educación, seguridad social, atención de la salud y saneamiento ambiental son considerados como servicios públicos a cargo del Estado, por lo que se encuentran redactados desde la lógica de servicios. Finalmente, el capítulo III se concentra en los derechos colectivos y del ambiente. En éste igualmente se regula el control sobre la calidad de bienes y servicios ofrecidos y prestados a las comunidades, la planificación y manejo de recursos naturales y la prohibición sobre la fabricación, importación, posesión y uso de cualquier tipo de armas y desechos tóxicos.

²⁹ “Artículo 85. Son de aplicación inmediata los derechos consagrados en los artículos: derecho a la vida (artículo 11), protección contra desaparición forzada, torturas, tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes (12), derecho a la igualdad y no discriminación (13), reconocimiento personalidad jurídica (14), derecho a la intimidad personal (15), derecho al libre desarrollo de su personalidad (16), prohibición de la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos (17), derecho a la libertad de conciencia (18), derecho a la libertad de culto (19), derecho a la libertad de expresión (20), derecho a la honra (21), derecho a presentar peticiones (23), derecho al libre tránsito (24), derecho a la libertad de profesión y oficio (26), libertad de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra (27), derecho a la libertad (28), derecho al debido proceso (29), derecho a invocar el habeas corpus (30), derecho a apelación (31), nadie podrá ser obligado a declarar contra sí mismo o contra su cónyuge, compañero permanente o parientes del 4° de consanguinidad, 2° de afinidad o 1° civil (33), prohibición de pena de

En México, en el artículo 1° reformado en 2011, se establece que

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Por su parte, para el caso ecuatoriano, en el artículo 11° constitucional, fracciones 6, 8 y 9, se establecen las obligaciones estatales y los principios de DH.³⁰

El derecho a la igualdad y la no discriminación

Todas las constituciones de los países en estudio establecen el derecho a la igualdad y a la no discriminación. En el caso colombiano, este derecho se explicita en el artículo 13, el cual enfatiza en el deber del Estado de proteger a las personas que, por condiciones económicas, físicas o mentales, se encuentren en situaciones especiales de vulnerabilidad.³¹

destierro, prisión perpetua y confiscación (34), derecho a la reunión y manifestación pública y pacífica (37), derecho a votar y ser votado, tomar parte en todas las formas de participación democrática, constituir y formar parte de estructuras políticas, revocar el mandato, iniciativa en las corporaciones públicas, interponer acciones en defensa de la Constitución y ley, desempeñar cargos públicos (40)” (CPEC, 1991: 20).

³⁰ “Artículo 11°. El ejercicio de los derechos se regirá por 9 principios de aplicación:
[...]

6. Todos los principios y los derechos son inalienables, irrenunciables, indivisibles, interdependientes y de igual jerarquía.

8. Principio de progresividad.

9. El más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución: Obligación de reparación, derecho de repetición en contra de las personas responsables del daño producido, el Estado será responsable por detención arbitraria, inadecuada administración de justicia y toda violación al debido proceso, reparación a la persona en caso de sentencia condenatoria reformada o revocada” (CE, 2008: 21-22).

³¹ “Artículo 13°. Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional

Para el caso mexicano, nuevamente en el artículo 1º constitucional se establece este derecho, especificando que “Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas”.

Finalmente, en la Constitución ecuatoriana el derecho a la igualdad y a la no discriminación se establece en el artículo 11º constitucional, fracción 2: “Todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades [...]. El Estado adoptará medidas de acción afirmativa que promuevan la igualdad real de los titulares de derechos que se encuentran en situación de desigualdad” (CE, 2008: 21-22).

Mecanismos de participación en la elaboración de las PP

En relación con los mecanismos de participación, se observan tres tendencias distintas que se podrían analizar desde las versiones más restrictivas de la participación política hasta las más participativas: México, que no realiza ninguna reforma paralela a la de DH respecto de la participación política; Colombia, que establece diversos mecanismos de participación políticos propios de la democracia representativa y semidirecta, pero no avanza a otorgar un papel político relevante a la participación política directa; y Ecuador, que pone un mayor énfasis en la necesidad de aumentar el poder popular por medio de mecanismos participativos.

Para el caso mexicano, la reforma constitucional de 2011 no tuvo aparejada otra sobre los mecanismos de participación política de los ciudadanos, que estuviera directamente relacionada con la reforma en DH.³²

o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica. El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados. El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentran en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan” (CPEC, 1991: 3-4).

³² De hecho, ésta es una de las principales limitantes de la reforma constitucional en materia de derechos humanos promulgada en México: otorga más derechos, pero no más

Entre los mecanismos ya existentes, el artículo 26º constitucional indica que la planeación debe ser democrática e incorporar la participación de los diversos sectores sociales. Por eso faculta al Ejecutivo para que él determine los procedimientos de participación y consulta popular que servirán para delinear los PND. Estos mecanismos suelen ser foros sexenales con participación dirigida y acotada.

Por su parte, la Constitución Política del Estado de Colombia reconoció como mecanismo de participación el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato (art. 103º) y, para el ámbito departamental o municipal, se indica como facultad de gobernadores y alcaldes realizar consultas populares (art. 105º). En el ámbito de la definición del PND, el artículo constitucional 340º señala que debe crearse un Consejo Nacional de Planeación integrado por representantes de las entidades y de los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales para validar el proyecto presentado por las autoridades gubernamentales y presentar recomendaciones al documento.³³ Dichos representantes los designa el presidente de la República, según candidaturas presentadas por las autoridades y las organizaciones de las entidades y sectores indicados. Es a partir de la labor del Consejo Nacional de Planeación, que la Constitución establece mecanismos de participación en la elaboración de las PP; y, posteriormente al envío de sus recomendaciones, se deposita la formulación de las directrices de política pública nacional al gobierno ejecutivo y a la consideración del Congreso.

Finalmente, para el caso ecuatoriano, en el Título IV constitucional, “Participación y organización del poder”, se destina un capítulo a la participación ciudadana, en la que se reconoce la organización colectiva para fortalecer el poder ciudadano y sus formas de expresión, e incluso reconoce el derecho a la resistencia frente a acciones y omisiones del poder público o de las personas naturales o jurídicas no estatales que vulneren

mecanismos políticos para su defensa. Para un análisis más desarrollado de este punto, véase Vázquez (2013a).

³³ Artículo 341º. El gobierno elaborará el Plan Nacional de Desarrollo con participación activa de las autoridades de planeación, de las entidades territoriales y del Consejo Superior de la Judicatura y someterá el proyecto correspondiente al concepto del Consejo Nacional de Planeación; oída la opinión del Consejo procederá a efectuar las enmiendas que considere.

o puedan vulnerar sus derechos constitucionales y demandar el reconocimiento de nuevos derechos (artículo 98°). Además, en el artículo 100° se establece que, en todos los niveles de gobierno, habrá representación de la sociedad del ámbito territorial correspondiente para participar, entre otras cosas, de la elaboración de planes y políticas nacionales, locales y sectoriales entre los gobiernos y la ciudadanía, así como la elaboración de presupuestos participativos de los gobiernos. Para el ejercicio de esta participación, se deberán organizar audiencias públicas, asambleas, cabildos populares, consejos consultivos, observatorios y demás instancias que sean promovidas por la ciudadanía. Asimismo, en el artículo 85° se establecen los mecanismos de participación en la elaboración de las PP. Ahí se especifica no sólo la garantía de la participación de los sujetos de derechos individuales y colectivos en la formulación de las políticas, sino en los procesos de ejecución, evaluación y control de éstas y los servicios públicos.

Los planes posteriores a la reforma

Uso del DIDH en la definición de los ejes prioritarios

Los casos colombiano y mexicano mantienen la inercia de los PND anteriores a la reforma. Para el primero se trata de la inercia propia de los años noventa: planificar de acuerdo a la lógica neoliberal, en la que incluso el problema de la pobreza se observa desde el capital humano. En el segundo, nuevamente hay un reconocimiento de los DH, lo cual se profundiza apelando a la reforma constitucional, aunque esos derechos aún no logran constituirse en el fundamento de los ejes prioritarios de la planificación —no tienen efectos transversales—, sino que más bien conforman una política sectorial. En contraste, el PND que sí presenta una fuerte transformación en torno a los derechos es el de Ecuador. Sin embargo, pese a que se les da relevancia como ejes rectores del PND, se les construye a la vez como una entelequia abstracta, a partir de ideas como el *sumak kasay* o buen vivir. De esta forma, se apela a los DH y a los principios que de ellos emanan, como la dignidad de las personas, la universalidad o la indivisibilidad e interdependencia, pero no necesariamente al DIDH.

A finales de 1991, el presidente César Gaviria (1991-1994) presentó el PND titulado *La Revolución Pacífica*, el cual se divide en siete partes,³⁴ en donde enfáticamente se señala que el modelo económico proteccionista es ineficiente, por lo que es indispensable “propugnar por la autonomía de los individuos y el sector privado y estar a tono con las nuevas corrientes mundiales en el campo económico”³⁵ (DNP, 1991: 11). El planteamiento del PND de Gaviria fue que el nuevo modelo económico impulsado en Colombia impactaría en la disminución de la pobreza al priorizar acciones sociales, incluso puntualizaba que “la conciliación entre gasto social y crecimiento, que antes parecía imposible, es una de las características centrales de este plan”³⁶ (DNP, 1991: 13).

Dos años después de la reforma constitucional en materia de DH en México, el gobierno en turno elaboró el PND 2013-2018. Éste se estructura en cinco ejes.³⁷ En tanto que las metas nacionales y estrategias que en él se definen, se argumentan desde la interpretación del pacto social que se enmarca en la Constitución.³⁸ Si bien el PND reconoce la impor-

³⁴ El plan tiene el siguiente índice: 1) Diagnóstico general de los limitantes del largo plazo del crecimiento de la economía colombiana; 2) Las reformas estructurales; 3) Esencia del Plan: Estrategias de desarrollo a largo plazo; 4) Ajuste institucional y descentralización; 5) Plan de Inversiones Públicas; 6) Consistencia macroeconómica del Plan y 7) El impacto global del Plan.

³⁵ “Las antiguas ideas que valoran excesivamente la inversión física, el papel activista del Estado, el supuesto papel reactivador del gasto público, los sectores líderes y el proteccionismo a ultranza, han quedado relegados conceptualmente, por su ineficiencia e inutilidad. Por el contrario, el papel de los mercados, la información, el efecto del capital humano y las externalidades son los temas que dominan hoy las ideas del desarrollo” (DNP, 1991: 12). El capítulo 1 del PND, “Desarrollo Económico del País: sus límites y profundidades”, ahonda ampliamente en la teoría económica sobre la que se basa el modelo económico en Colombia.

³⁶ “El costo inevitable de la intervención excesiva en aspectos productivos y de la necesaria regulación ha sido el descuido de la educación, la salud, la justicia y la seguridad ciudadana. Por ello, en todos los campos que promueve el nuevo Plan, la acción estatal se concentra y focaliza en sus responsabilidades fundamentales y en promover que los ciudadanos tengan más oportunidades económicas y políticas que en el modelo anterior” (DNP, 1991: 12).

³⁷ 1) México en Paz, 2) México Incluyente, 3) México con Educación de Calidad, 4) México Próspero y 5) México con Responsabilidad Global.

³⁸ “Los ciudadanos otorgan el ejercicio de la autoridad al gobierno, para que éste haga cumplir la ley, regido por los principios de legalidad, objetividad, eficacia, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos. Dentro del pacto social, los ciudadanos confían en la capacidad del gobierno para garantizar sus derechos y, por

tancia de la reforma constitucional en DH, del que destaca su “potencialidad transformadora” que servirá de base para la promoción de la política de Estado en la materia, en su argumentación tales derechos no tienen el carácter de eje rector de la acción estatal, sino que los reduce a una política sectorial sin efectos transversales. Incluso un dato relevante es que la argumentación alrededor de los derechos sociales y los grupos vulnerables no apela a instrumentos del DIDH, sino que se limita a identificar la responsabilidad estatal, en tanto ésta se encuentra señalada en la Constitución. Sucintamente, en el apartado que aborda el posicionamiento político del gobierno de Peña Nieto frente a la política global, queda señalada la participación de México en la ONU y la OEA, así como el reconocimiento de contribuir al cumplimiento de las recomendaciones de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW).

En cuanto al Ecuador, el PND del gobierno posterior a la Constitución de 2008 pertenece a la administración de Rafael Correa. El “Plan Nacional para el Buen Vivir” retoma íntegramente los mandatos de la Constitución como elementos orientadores para su formulación, y establece doce objetivos para la política pública que define como “Objetivos nacionales para el Buen Vivir”. Desde una postura contraria a los modelos de desarrollo —incluidos el desarrollo humano y el sustentable— y su concepción de progreso,³⁹ el PND asegura que es necesario encontrar modelos que permitan garantizar la vida plena y otorga un peso relevante

tanto, contribuyen a la construcción de una vida democrática donde se respeta la ley” (GEUM, 2013: 29).

³⁹ “Las innumerables recetas para alcanzar el supuesto desarrollo, concebido desde una perspectiva de progreso y modelo a seguir, han llevado a una crisis global de múltiples dimensiones, que demuestra la imposibilidad de mantener la ruta extractivista y devastadora para los países del Sur, las desiguales relaciones de poder y comercio entre el Norte y el Sur y los ilimitados patrones actuales de consumo, que sin duda llevarán al planeta entero al colapso al no poder asegurar su capacidad de regeneración. Es imprescindible, entonces, impulsar nuevos modos de producir, consumir y organizar la vida y convivir” (Senplades, 2009: 31). En el capítulo 3 del PND titulado “Un Cambio de Paradigma: del Desarrollo al Buen Vivir”, se plantea el debate y las posturas éticas y teóricas enmarcadas en el buen vivir; allí destaca la constante referencia a autores como Boaventura de Sousa Santos, Amartya Sen y Martha Nussbaum.

al conocimiento de los pueblos indígenas, a partir del concepto de *sumak kawsay*.⁴⁰

De esta forma, el “Plan Nacional para el Buen Vivir” recupera las obligaciones y principios en DH, como una directriz central de las acciones estatales y califica a los derechos como pilares para el buen vivir, de los que prioriza una visión integral e indivisible, negando la existencia de tipologías que los jerarquicen y terminen convirtiéndolos en meros enunciados.⁴¹ De manera transversal, se identifica en los objetivos la primacía de los derechos del buen vivir y las disposiciones constitucionales en materia de DH como directrices obligatorias para la actuación estatal.⁴²

Los DESC como servicios públicos

Mientras que el PND colombiano mantiene la inercia de los años noventa —cuando los DESC se consideraban elementos básicos para aumentar el capital humano y lograr una mejor inserción al mercado, desde una

⁴⁰ “Los pueblos indígenas andinos aportan a este debate desde otras epistemologías y cosmovisiones y nos plantean el *Sumak Kawsay*, la vida plena [...]. Si recurrimos a la traducción cultural que nos sugiere Boaventura de Sousa Santos, nuestro debate sobre la construcción de una nueva sociedad, partiendo de epistemologías diversas, se enriquece enormemente: ya no estamos hablando de crecimiento económico, ni del PIB; estamos hablando de relaciones amplias entre los seres humanos, la naturaleza, la vida comunitaria, los ancestros, el pasado y el futuro. El objetivo que nos convoca ya no es el “desarrollo” desde una antigua perspectiva unilineal de la historia, sino la construcción de la sociedad del buen vivir” (Senplades, 2009: 32-33).

⁴¹ “Separar y jerarquizar los derechos implica que, en la práctica, se argumente la existencia de derechos fundamentales y derechos secundarios, bajo esta concepción, los únicos derechos verdaderos son los civiles y políticos, y los otros son sólo enunciados, deseos poco realistas. Detrás de esta concepción está la vieja distinción del liberalismo entre la libertad negativa y la igualdad. Esta libertad tiene prioridad sobre la igualdad. Entonces, existen derechos sustantivos inalienables y derechos adjetivos que podrían pasarse por alto, hasta que se realicen plenamente los primeros” (Senplades, 2009: 44).

⁴² “los derechos constitucionales, en particular los del buen vivir, son, a la vez, límites del poder y vínculos impuestos a la autoridad pública. Por tanto, para asegurar su ejercicio, someten y limitan a todos los poderes, inclusive al Constituyente. Esta garantía se expresa en el ordenamiento jurídico de la facultad de definir y aplicar políticas públicas, y opera a través de la facultad jurisdiccional, cuando las otras fracasan o violan derechos. En este modelo de Estado, la importancia de los derechos humanos, por sobre el derecho concebido como el conjunto de normas jurídicas, es fundamental” (Senplades, 2009: 303).

lógica de igualdad de oportunidades—, el caso mexicano es llamativo por su fluctuación entre los DESC como derechos y como servicios públicos. En el caso ecuatoriano no hay duda, los DESC son derechos, no servicios públicos, y tienen el objetivo de mejorar el capital humano.

La forma en que el PND colombiano trata a los DESC se asemeja más a la lógica del mercado que a la de derechos. Como mero ejemplo, citamos el argumento sobre el papel primordial de la educación:

El programa de apertura económica requiere del fortalecimiento de la infraestructura social. En esta perspectiva, *la educación juega un papel primordial*: a mayor nivel educativo de la población trabajadora o acumulación del capital humano representa mayor capacidad productiva para todo el sistema económico; mayor educación para las mujeres representa familias de menor tamaño y niños más saludables y mejor nutridos; y en general, más educación, representa mayor movilidad social (DNP, 1991: 4).

Lo mismo que se aplica para la educación, la salud, la vivienda social y el saneamiento ambiental (agua potable y alcantarillado), los cuales son conceptualizados desde la lógica de servicios públicos en los que el Estado asume la obligación de facilitar el acceso a los más pobres, con el fin de mejorar su capital humano rumbo a una mejor inserción en el mercado. La infraestructura física se maneja desde las inversiones y la política ambiental remite a la gestión estatal sobre el ambiente y los recursos naturales.

El PND mexicano explicita que el acceso a servicios básicos, agua potable, saneamiento, electricidad, seguridad social, educación, alimentación, vivienda digna y salud son derechos sociales básicos para que el capital humano permita a los individuos desarrollarse plenamente⁴³ (GEUM, 2013: 43, 47). Así, en este caso tenemos el reconocimiento de los DESC como derechos sociales básicos, pero, a la vez, con el objetivo de hacerlos efectivos como criterios de mejora del capital humano. Esto se observa nuevamente en el objetivo de las políticas públicas sociales, cuya

⁴³ “Un México Incluyente propone enfocar la acción del Estado en garantizar el ejercicio de los derechos sociales y cerrar las brechas de desigualdad social que aún nos dividen. El objetivo es que el país se integre [en] una sociedad con equidad, cohesión social e igualdad sustantiva” (GEUM, 2013: 43).

implementación busca garantizar, por un lado, el ejercicio efectivo de los derechos sociales para toda la población y, por el otro, fortalecer el desarrollo de las capacidades para mejorar la productividad⁴⁴ (GEUM, 2013: 53). Esta fluctuación se observa en un derecho que ocupa un papel especial en el PND: la educación. La educación de calidad es indispensable para garantizar “el derecho a elevar el nivel de vida” de la población.

El PND ecuatoriano identifica el cumplimiento de los derechos universales y la potenciación de las capacidades humanas como uno de los principios centrales del buen vivir. A nivel programático, el PND es muy enfático al señalar que se aboga por el reconocimiento de una igual dignidad de las personas y por ello: “Si el objetivo son los derechos, las políticas no pueden ser selectivas, sino universales [...]. La focalización puede reflejar una prioridad ante emergencias momentáneas, pero el principio rector de la estrategia económica y social de mediano y largo plazo debe ser la universalidad solidaria” (Senplades, 2009: 38). Incluso, el primer lineamiento que enuncia el PND es garantizar los derechos del buen vivir para la superación de todas las desigualdades (en especial, salud, educación, alimentación, agua y vivienda). Por otra parte, el tercer objetivo, “Mejorar la calidad de vida de la población”, enfatiza que las acciones públicas deben elaborarse desde un enfoque intersectorial y de derechos que se concreten en sistemas de protección y prestación de servicios integrales e integrados.

Identifica explícitamente grupos en situación de vulnerabilidad

En los tres países analizados, se identifican grupos en situación de vulnerabilidad, en todos los casos de forma muy relacionada con la política social y desde una perspectiva de igualdad de oportunidades. Aunque ni en Colombia, ni en Ecuador, ni en México se recuperan las causas es-

⁴⁴ “Un México Incluyente plantea una política social de nueva generación. Es decir, una política enfocada en alcanzar una sociedad de derechos ciudadanos y humanos plenos. En este sentido, se proponen políticas sociales que giran en torno al ciudadano, ubicándolo como un agente de cambio, protagonista de su propia superación a través de su organización y participación activa [...], el ejercicio efectivo de los derechos sociales implica fortalecer el desarrollo de capacidades en los hogares con carencias para contribuir a mejorar su calidad de vida e incrementar su capacidad productiva” (GEUM, 2013: 53).

tructurales de la desigualdad de los grupos a los que se apela. Incluso en este último, en el que se destina un apartado a exponer la desigualdad y discriminación, la conclusión es que hay un imperativo de “generar políticas públicas para corregir desigualdades, dar poder a quienes no lo tienen y crear una auténtica sociedad de derechos y de igualdad de oportunidades” (GEUM, 2013: 46).

El PND colombiano concentra su atención en niños y niñas, jóvenes, mujeres y, en general, en los sectores más pobres y necesitados.⁴⁵ Por su parte, en el PND mexicano se encuentran los pueblos indígenas (particularmente, las mujeres indígenas), las jefas de familia, las personas adultas mayores, la población rural que trabaja en el campo, las personas con alguna limitación física o mental y la población migrante.

Finalmente, si bien en el PND ecuatoriano se subraya el carácter universal de los derechos reconocidos constitucionalmente, también se especifica que es necesario focalizar acciones estatales que garanticen el cumplimiento de derechos para grupos de atención prioritaria,⁴⁶ en los que se incluye a los pueblos y nacionalidades étnicas ecuatorianas.

Mecanismos de participación efectiva como elementos centrales de la planificación de las PP

En los tres países en estudio, se da relevancia en un grado diverso a la participación política, pero en ninguno se establecen mecanismos concretos o una política transversal de participación. El mayor nivel de

⁴⁵ ¿A quiénes se refiere por los más pobres y necesitados? Según el PND, se tomaron cinco necesidades básicas para definir la pobreza: *vivienda inadecuada* (carencias en las condiciones físicas para el alojamiento), *viviendas sin servicios* (carencia de fuente adecuada de agua y servicio sanitario), *hacinamiento crítico* (más de tres personas por cuarto), *alta dependencia económica* (hogares con más de tres personas por miembro ocupado y en los que el jefe tuviera escolaridad inferior a tres años) y *ausentismo escolar* (hogares con al menos un niño entre siete y once años, pariente del jefe, que no asista a un centro de educación formal). Un hogar que tenga cualquiera de estas necesidades insatisfechas se considera como “pobre”; aquellas que tengan dos o más se catalogan como “miserable” o en “pobreza extrema” (Impacto Global del Plan, 16-17). De nueva cuenta, es importante destacar que no se habla de acceso a derechos, sino de necesidades.

⁴⁶ Los cuales se definen en el Capítulo III del Título II de la Constitución de Ecuador (artículos 36°-55°).

reconocimiento se realiza en Ecuador; en menor nivel encontramos el caso colombiano, con mecanismos propios de la democracia semidirecta (plebiscitos, referendos y consultas), mientras que, en México, se enfatiza en el proceso de consulta previa en la elaboración del PND, pero no se desarrollan otros mecanismos cotidianos de participación política.

El PND colombiano no establece mecanismos claros de participación como elementos centrales de la planificación de las PP y se limita a indicar que se “fortalecerán los mecanismos de participación popular a través de plebiscitos, referendos y consultas populares para la definición de asuntos de interés para el municipio o el departamento”, tal como se indica en la Constitución en los artículos 103° y 105° (Ajuste institucional y descentralización: 27); sin embargo, no se nombra a las autoridades específicas responsables para facilitar procedimientos que operen tales mecanismos de participación.⁴⁷

Para el PND ecuatoriano, garantizar el acceso a la participación pública y política en el diseño de las acciones estatales es un objetivo explícito. Asimismo, la participación pública se reconoce como elemento para generar mecanismos que permitan el libre acceso a la información pública, donde ésta es una condición de confianza en el gobierno y de promoción de una sociedad civil vigilante de sus autoridades, informada y con mecanismos de participación fortalecidos y eficientes. Pero tampoco se especifican los procedimientos a través de los cuales se llevará a cabo la participación política.

En múltiples ocasiones, el PND mexicano reconoce y enfatiza la relevancia de la participación política y social de la ciudadanía como base para la elaboración de las estrategias estatales y recupera un apartado descriptivo sobre la consulta previa para su propia elaboración; sin embargo, no operacionaliza los mecanismos que harán efectiva la participación ciudadana posterior a la planificación del PND.

⁴⁷ Los mecanismos de participación se consideran como una estrategia para lograr una verdadera apertura democrática que apoye, legitime e impulse el proceso de descentralización fiscal y administrativa, y como una acción para disminuir, en lo posible, el clientelismo político y el manejo tecnocrático alejado de la democracia (Ajuste institucional y descentralización, 26).

De las constituciones a las PP: las intermediaciones pendientes

Si algo caracteriza al caso colombiano, es que la reforma constitucional no tuvo ningún impacto en los contenidos de la planificación: quedó atrapado en los noventa. El caso mexicano lo podemos caracterizar como un proceso de continuidades y fluctuaciones, sin que estas últimas se transformen en rupturas. Es un caso que presenta un mayor énfasis del papel de los derechos en la planificación, pero esto no rompe las principales inercias, como la no transversalización en los ejes prioritarios de los PND, cierta ponderación en los DESC como instrumento para aumentar el capital humano, o la identificación de grupos en situación de vulnerabilidad en relación con esta igualdad de oportunidades proveniente del capital humano. Finalmente, el caso ecuatoriano se caracteriza como de ruptura y transformación, donde los DH cumplen un papel mucho más relevante en el proceso de planificación a partir del valor local del *sumak kawsay*.

El reconocimiento del DIDH y, con éste, de las obligaciones⁴⁸ y principios en materia de DH en la nueva Constitución de 1991 en Colombia, no tuvo impacto en la formulación de los ejes prioritarios, objetivos, estrategias o líneas de acción en el PND inmediato siguiente. Un aspecto llamativo es que, tanto la propia Constitución como los dos PND dan un tratamiento a los DESC de servicios públicos y no de derechos plenos; de hecho, los dos PND analizados se realizan sobre la lógica del capital humano, en la cual los DESC tienen como principal objetivo el incremento de aquél, a fin de que las personas tengan mejores condiciones para insertarse en el mercado.

Así, una parte de la reforma constitucional colombiana en materia de DH relacionada con los DESC y el proceso de planificación previo y posterior, se encuentra caracterizada por la lógica de la corriente neoliberal de los noventa. En relación con los mecanismos de participación, tampoco se observan mayores diferencias. En ambos PND se recuperan en términos muy generales y únicamente los relacionados con la democracia semidirecta (plebiscito, referendo y consulta).

⁴⁸ Si bien la nueva Constitución —debido al momento en que se elaboró— no enuncia de forma explícita las obligaciones en materia de DH, las desarrolla en su recuento de derechos.

En lo que respecta al principio de igualdad y no discriminación, la Constitución colombiana de 1991 lo establece en su artículo 13°. Mientras que el PND anterior se concentra en las personas pobres y en los grupos más vulnerables dentro del núcleo familiar, el plan de 1991 también recupera varios grupos en situación de vulnerabilidad, aunque sólo a partir de los procesos de focalización de la política pública para generar cierta igualdad de oportunidades. Por ende, no se hace una definición estructural de la subordinación de los grupos. En el cuadro 4 podemos observar las interacciones que se tejen entre el PND 1987-1990, la Constitución de 1991 y el PND 1991-1994 para el caso colombiano.

La reforma constitucional en materia de DH de México fue relevante porque terminó con una polémica añeja respecto del papel que tenía el DIDH y los estándares internacionales en el ámbito local. Más aún, se establecieron mecanismos como la interpretación conforme, el control de convencionalidad y el principio pro persona en un mismo momento, aspecto totalmente distinto a las etapas sucesivas con que estas figuras siguieron siendo utilizadas en otros países de América Latina. Además, se establecieron explícitamente las obligaciones y principios que todas las autoridades debían observar en materia de DH.

Pese a lo anterior, de nuevo se observan más continuidades que rupturas entre los PND previo y posterior a la reforma. En materia de reconocimiento del DIDH en los objetivos, metas y líneas de los programas, en ambos casos se otorgan espacios a medidas específicas de DH, en los cuales se les trata como una política sectorial, lo que disminuye la capacidad de transversalización de la perspectiva de derechos.

Ahora bien, si bien el discurso de derechos ya toma un lugar relevante en la enunciación de los DESC, aún se encuentra opacado por las teorías de desarrollo y capital humano, en los que esos derechos son vistos como servicios públicos cuyo principal objetivo es dotar a la persona de herramientas para que se realice en el mercado. Ciertamente, se observa un mayor énfasis sobre este punto en el PND 2007-2012 que en el 2013-2018; este último resulta ambivalente combinando los discursos más pragmáticos de desarrollo humano con la perspectiva de derechos.

Por todas las razones anteriores, en ambos planes, el ámbito en el cual se observa con mayor claridad el discurso de DH es en la planificación de los derechos civiles. Sin embargo, el aspecto a resaltar es que un mayor relieve constitucional en tal materia no necesariamente se convirtió

Cuadro 4. Relaciones entre las constituciones y las políticas públicas en Colombia

<i>Categoría analítica</i>	<i>Constitución de 1991</i>	<i>PND 1987-1990</i>	<i>PND 1991-1994</i>	<i>Categoría analítica</i>
<i>El DIDH como fuente del derecho a nivel constitucional</i>	Se reconoce al DIDH como fuente del derecho a nivel constitucional (art. 93). Los derechos civiles y políticos se encuentran claramente vinculados con el PIDCYP; sin embargo, los DESC se enuncian como servicios públicos.	No se apela al DIDH ni a las obligaciones en materia de DH en los ejes de PP. Se da prioridad a la idea de capital humano y se trata a los DESC como servicios públicos relevantes para mejorar a aquél, y como mecanismo para generar interacciones entre el crecimiento económico y la justicia social.	No apela al DIDH ni a las obligaciones en materia de DH en la formulación de sus ejes prioritarios, objetivos, estrategias y/o líneas de acción. Se apela al tránsito del Estado de bienestar al abierto y gerencial, generando así oportunidades para que las personas más pobres participen del desarrollo del país. La población es categorizada como capital humano. Los DESC son referidos como servicios públicos. Educación, salud, vivienda y el saneamiento ambiental se consideran servicios donde el Estado debe intervenir para garantizar que los pobres tengan acceso para integrarse en el sistema económico.	Apela al DIDH y a sus obligaciones en la formulación de sus ejes prioritarios. Identifica explícitamente a los DESC como derechos.
Reconoce las obligaciones en materia de DH.	No se reconocen de forma explícita las obligaciones en materia de DH, pero sí se particularizan en cada derecho.	Identifica la atención a grupos poblacionales que por su pobreza no pueden contribuir al crecimiento económico y participar de sus beneficios. Enfatiza en la atención a los miembros de la familia más vulnerables: niños recién nacidos y en edad preescolar, jóvenes y adolescentes, ancianos y personas con limitaciones físicas y mentales	Los sectores en situación de vulnerabilidad que se identifica son niños y niñas, jóvenes, mujeres y los "pobres", clasificados a partir de la carencia de cinco necesidades no satisfechas: vivienda inadecuada, vivienda sin servicio, hacinamiento crítico, alta dependencia económica y ausentismo escolar.	Identifica explícitamente grupos vulnerables.
Derecho a la igualdad y la no discriminación	En el artículo 13° se reconoce el derecho a la igualdad y no discriminación.	El único mecanismo que se identifica es la descentralización por medio de los municipios.	En el PND se indican los mecanismos de participación ciudadana señalados por la Constitución, pero no se mencionan los procedimientos para operarlos en el ámbito de las PP.	Mecanismos de participación en la planificación.
Mecanismos de participación	El art. 340° indica que el Consejo Nacional de Planeación es el órgano ciudadano de participación en la elaboración de las PP.	El art. 340° indica que el Consejo Nacional de Planeación es el órgano ciudadano de participación en la elaboración de las PP.	En el PND se indican los mecanismos de participación ciudadana señalados por la Constitución, pero no se mencionan los procedimientos para operarlos en el ámbito de las PP.	Mecanismos de participación en la planificación.

Reforma constitucional

Fuente: Elaboración propia.

en un cambio en el uso de los estándares del DIDH en los procesos de planificación. Si bien en el PND 2013-2018 hay un mayor uso del discurso sobre derechos, éste se encuentra anclado en la reforma constitucional, pero no en el DIDH. Es decir, la fuente del discurso de los derechos humanos es el derecho constitucional local, aspecto que forma parte de la tradición del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en torno a esa materia.

En relación con nuestras otras dos categorías analíticas, en los dos PND mexicanos aparece una identificación amplia de grupos en situación de vulnerabilidad, destacándose los adultos mayores, los indígenas y las mujeres, pero en ninguno de los dos casos se analizan las causas estructurales de subordinación de estos grupos.

Finalmente, es en los mecanismos de participación de políticas públicas donde surge la mayor carencia, tanto antes como después de la reforma e incluso durante la misma. De nuevo, lo que se identifica es que hay una continuidad en la ausencia de mecanismos de participación de política ciudadana, tanto en los dos PND, como en la propia reforma de DH (Vázquez, 2013b). En el cuadro 5 se observan las continuidades y rupturas entre los dos PND mexicanos.

Por su parte, la nueva Constitución ecuatoriana de 2008 supuso una ruptura respecto de la tendencia política previa, sobre todo por su fuerte recuperación del DIDH —tanto de las obligaciones como de los principios—, la cual impacta en la planificación de las PP, tanto en la reincorporación del discurso de DH que se transversaliza en los doce objetivos de las PP del PND, como —y ésta es una diferencia relevante— en la forma en que se piensa y articula a los DESC, que dejan de ser medios para convertirse en mejor capital humano (que permita un mayor desarrollo en el mercado), para convertirse en objetivos en sí mismos. Estas diferencias también están atravesadas por la inclusión de la cosmovisión indígena del *sumak kawsay* (el buen vivir).

Otra importante diferencia atañe a lo relacionado con el derecho a la igualdad y la no discriminación. En ambos PND se recupera ese derecho y se identifican grupos en situación de vulnerabilidad; pero en el segundo caso se subraya que el ejercicio de los derechos es universal, a la par que se busca compatibilizar ese principio con la existencia de políticas focalizadas. Si bien un punto que desaparece es el énfasis en el plan previo sobre las poblaciones empobrecidas y que, en el ulterior plan, se convierte

Cuadro 5. Relaciones entre las constituciones y las políticas públicas en México

Categoría analítica	Reforma constitucional de 2011	PND 2007-2012	PND 2013-2018	Categoría analítica
El DIDH como fuente del derecho a nivel constitucional	Se establecen nuevos mecanismos de incorporación: la cláusula abierta, el control de convencionalidad y la interpretación conforme.	Si bien se mencionan los derechos de las personas, éstos quedan opacados por la tendencia del desarrollo humano donde los derechos son vistos como capacidades que se deben fomentar como parte del capital humano (igualdad de oportunidades). Por ello se da prioridad al enfoque de derecho en los derechos civiles, mientras que los DESC son analizados como servicios públicos. Pese a lo anterior, ya se observan medidas específicas relacionadas con DH como la armonización, capacitación, identificación de grupos y promoción de derechos.	El PND es ambivalente respecto al uso de los DH en la planificación. Se reconoce la relevancia e impacto de la reforma, pero se mantiene una argumentación relacionada con el pacto social, la sectorialidad y el capital humano. Se especifica que los DESC son derechos pero se mantiene la idea de que su relevancia es que contribuyen a la formación de capital humano. Pese a esta ambivalencia, se observa un mayor papel de los derechos con respecto al PND anterior. La apelación a los DH se hace desde la constitución, sin mencionar el DIDH.	Apela al DIDH y a sus obligaciones en la formulación de sus ejes prioritarios. Identifica explícitamente a los DESC como derechos.
Reconoce de forma explícita las obligaciones en materia de derechos humanos.	Todas las autoridades están obligadas a respetar, proteger, garantizar y promover los DH. Se establecen también las obligaciones de prevenir, investigar, sancionar y reparar los DH y los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.	Se identifican como grupos en situación de vulnerabilidad a los adultos mayores, las personas con capacidades diferentes, se da prioridad a la violencia de género, a las comunidades indígenas y sobresale el análisis de los pobres como categoría de vulnerabilidad.	Identifican a los pueblos indígenas (las mujeres indígenas), las jefas de familia, las personas adultas mayores, la población rural que trabaja en el campo, las personas con alguna limitación física o mental y la población migrante.	Identifica explícitamente grupos vulnerables.
Derecho a la igualdad y la no discriminación	En el artículo 26° se mantiene el derecho a la igualdad y la no discriminación.	Se mencionan mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, pero no se operacionalizan. Quedan invisibilizados los mecanismos específicos de participación política.	No se mencionan mecanismos específicos de participación política.	Mecanismos de participación efectiva como elementos centrales de la planificación.

Reforma constitucional

Plan Nacional de Desarrollo

Fuente: Elaboración propia.

en medidas universales de derechos que se encuentran en diversos objetivos, en especial en el tercero: mejorar la calidad de vida de la población.

Finalmente, en cuanto a la participación, la crisis política por la que pasó Ecuador a principios del siglo XXI permite entender que aquella ha sido una preocupación constante, que precedió y prosiguió a la Constitución de 2008. Pese a ello, en los dos PND en cuestión no se detallan los mecanismos de participación, aun cuando ello tenga más presencia en la Constitución de 2008. Se observan las continuidades y rupturas de los PND de Ecuador en el cuadro 6.

Así, podemos caracterizar al caso colombiano como de inercia y continuidad, encarcelado en los años noventa; el mexicano, como de continuidad con fluctuaciones, y el ecuatoriano como rupturista. Si bien no es objetivo de este capítulo explicar las causas de estos cambios —sino sólo el hallazgo de las diferencias—, a partir de lo vertido en el texto podemos formular algunas hipótesis.

Para Colombia, donde se observa la mayor continuidad, si bien hubo un relevo de la figura presidencial, se trató de personas surgidas del Partido Liberal Colombiano. Esto explicaría esa continuidad. En México, por su parte, hubo cambio de personas en la Presidencia, pero también de partidos en el gobierno: Acción Nacional fue sustituido por el Revolucionario Institucional, lo que permite entender incluso el discurso un poco más nacionalista de los DH. En cambio, en Ecuador lo que hubo antes y después de la nueva Constitución de 2008 fue una ruptura política marcada por uno de los gobiernos que giraron hacia la izquierda en América Latina: el de Rafael Correa. Por ende, los puntos de contacto entre los cambios que determinan la Constitución de 2008 y el PND posterior son parte de esta ruptura política. Pero tan importantes como los contenidos constitucionales serán las fuerzas políticas existentes que logren concretar estos cambios en diversos instrumentos, entre éstos, los de planificación pública.

Otro aspecto interesante es la forma en que los gobiernos recuperan tanto a los DESC como a los grupos en situación de vulnerabilidad. En general, se observa una impronta propia del neoliberalismo vivido en la región, que mantiene la idea de que ciertos DESC (en especial educación y salud) son relevantes como servicios públicos para generar un mayor capital humano, que redunde en cierta igualdad de oportunidades para una mejor inserción en el mercado. De hecho, ésta sería una de las principa-

Cuadro 6. Relaciones entre las constituciones y las PP en Ecuador

<i>Categoría analítica</i>	<i>Constitución de 2008</i>	<i>PPG 2003-2005 y AG 2005-2007</i>	<i>PND 2009-2013</i>	<i>Categoría analítica</i>
<p><i>El DIDH como fuente del derecho a nivel constitucional</i></p>	<p>Los artículos 417° y 424° de la Constitución establecen los mecanismos inmediatos de incorporación del DIDH en el derecho constitucional.</p>	<p>El <i>DIDH</i> y las obligaciones en materia de DH no son recuperadas en estos dos instrumentos como criterios de planificación. El elemento central es generar estabilidad macroeconómica que permitirá recuperar el nivel de confianza y credibilidad de los agentes económicos internos y externos.</p>	<p>Desde una perspectiva que denominan “del buen vivir” o “sumak kawsay”, las obligaciones y principios en DH se constituyen como directrices de las acciones estatales —así como los principios de universalidad, indivisibilidad e integralidad— a la par que transversalizan en los 12 objetivos que integran el PND.</p>	<p>Apela al DIDH y a sus obligaciones en la formulación de sus ejes prioritarios. Identifica explícitamente a los DESC como derechos.</p>
<p>Reconoce de forma explícita las obligaciones en materia de DH.</p>	<p>En el art. 11° constitucional se establecen las obligaciones y principios en materia de DH.</p>	<p>El punto de partida también es que el crecimiento económico es central para que haya distribución. Es en este marco que los DESC son pensados como servicio público para fomentar el capital humano.</p>	<p>Desde esta perspectiva, los DESC toman la forma de derechos y como tales, los servicios públicos que los concretan se esbozan como un mecanismo de garantía de los derechos, más que como medios para alcanzar un fin.</p>	<p>Identifica explícitamente grupos vulnerables.</p>
<p>Derecho a la igualdad y a la no discriminación</p>	<p>En el artículo 11° se establece el derecho a la igualdad y a la no discriminación.</p>	<p>Se identifican algunos grupos en situación de vulnerabilidad, como mujeres, indígenas, niños y adultos mayores. Se hace especial énfasis en las poblaciones pobres.</p>	<p>Se prioriza la universalidad de los derechos, pero se menciona que esto no necesariamente es contrario a la realización de políticas focalizadas en especial para aquellos que están en franca desventaja. En particular se menciona el caso de las comunidades indígenas.</p>	<p>Identifica explícitamente grupos vulnerables.</p>
<p>Mecanismos de participación</p>	<p>Se establecen diversos mecanismos de participación ciudadana en la planificación, ejecución, evaluación y control de las PP (arts. 85° y 100°), incluyendo el derecho a la resistencia (art. 98°).</p>	<p>En el marco de crisis política en que se encontraba en este momento Ecuador se menciona la democracia como una instancia apropiada de participación y de ejercicio de los derechos individuales y colectivos. En particular, la AG menciona un sistema de concertación ciudadana, pero no se operacionalizan los mecanismos de participación.</p>	<p>El objetivo 10 se dedica a garantizar el acceso a la participación política y pública.</p>	<p>Mecanismos de participación efectiva como elementos centrales de la planificación.</p>

Plan Nacional de Desarrollo

Reforma constitucional

Fuente: Elaboración propia.

13. Constituciones y políticas públicas: las intermediaciones pendientes

Cuadro 7. Años transcurridos entre la reforma constitucional y el PND posterior

	<i>Reforma constitucional</i>	<i>PND posterior</i>	<i>Total de años de distancia</i>
Colombia	1991	1991	0
Ecuador	2008	2009	1
México	2011	2013	2

Fuente: Elaboración propia.

les estrategias para combatir la pobreza y, en consecuencia, para identificar los grupos en situación de vulnerabilidad, a fin de focalizar la política social. Esto se observa claramente en los dos PND de Colombia, y en los PND previos a las reformas constitucionales de México y Ecuador.

En cambio, en el PND mexicano posterior a la reforma hay un titubeo respecto de este tratamiento, mientras que en el ecuatoriano hay una clara ruptura. En buena medida, esto se explica tanto por la continuidad/ruptura del gobierno en turno, como se señaló arriba, como por el contexto temporal en el que se planifica: la década de los noventa en el caso colombiano, y casi veinte años después para los casos ecuatoriano y mexicano. Así, la temporalidad es relevante como parte de un marco ideológico más estructural que rebasa los cambios institucionales. Además, también se observan las demandas de ciertos grupos que se han consolidado y legitimado en los procesos de planificación, en especial las mujeres, las comunidades indígenas y, en menor medida, los niños y las personas con discapacidad. Cuando estos grupos aparecen con demandas específicas y sin el objetivo de focalizar la política social, se observa un uso más intensivo del DDH, pero se mantiene la ausencia de un diagnóstico sobre su condición de subordinación.

Si bien arriba se ha afirmado que el tiempo es relevante, parece que sólo lo es cuando se refiere al contexto en el que se desarrolla la planificación, mas no cuando se trata del tiempo transcurrido entre la reforma constitucional y el PND inmediato siguiente. En los tres casos seleccionados transcurrieron cero, uno y dos años, pero en el que se observa la mayor ruptura no es precisamente aquel en donde transcurrieron más años, sino en el intermedio, como se observa en el cuadro 7.

Asimismo, parece que tampoco es relevante si el cambio constitucional se realizó por medio de una reforma o a través de un congreso con-

stituyente, ya que en los tres países en estudio, los dos extremos (más continuidad/más ruptura) se dan en casos con nuevas constituciones: Colombia y Ecuador.

Referencias

Bibliohemerografía

- Bayefsky, Anne F. (1990). "The Principle of Equality or non-Discrimination in International Law", *Human Rights Law Journal*, vol. 11, núms. 1-2, pp. 1-34. [Traducción del Centro de Derechos Humanos de la Universidad de Chile].
- Courtis, Christian (1990). "Dimensiones conceptuales de la protección legal contra la discriminación", *Revista Derecho del Estado*, núm. 24, pp. 105-141.
- Fiss, Owen (1999). "Grupos y la cláusula de igual protección", en Roberto Gargarella (comp.), *Derecho y grupos desventajados*, Barcelona, Gedisa, pp. 137-167.
- Salazar, Pedro, José Luis Caballero y Daniel Vázquez (2014). *Alcances y desafíos del nuevo marco constitucional de derechos humanos a propósito del artículo 1º*, México, Instituto "Belisario Domínguez"-Senado de la República.
- Santos, Boaventura de Sousa (2009). "Derecho y democracia: la reforma global de la justicia", *Sociología jurídica crítica. Para un nuevo sentido común en el derecho*, Madrid, Trotta/ILSA, pp. 454-508.
- Serrano, Sandra y Daniel Vázquez (2013). *Los derechos en acción. Obligaciones y principios de derechos humanos*, México, Flacso México.
- Torre Martínez, Carlos de la (2006). "El derecho fundamental a no ser discriminado: estructura y contenido jurídico", en *Memorias del Congreso Internacional de derecho constitucional*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- Vázquez, Daniel (2013a). "La sentencia Rosendo Radilla: una puesta en cuatro actos", *Democracia y derechos*, año 2, núm. 4.
- Vázquez, Daniel (2013b). "Los límites de la reforma constitucional en materia de derechos humanos en México: por un poder político desconcentrado", *Isonomía. Revista de Teoría y Filosofía del Derecho*, núm. 39, octubre, pp. 161-181.

Vázquez, Daniel (2011). “El derecho internacional de los derechos humanos y los tribunales locales”, en Ángela Quiroga y María Elena Castillo (eds.), *Aplicación de instrumentos internacionales en materia de derechos humanos en el ámbito interno*, México, TSJDE, pp. 51-67.

Vázquez, Daniel y Domitille Delaplace (2011). “Public Policies from a Human Rights Perspective. A Developing Field”, *Sur. International Journal on Human Rights*, núm. 14, enero-junio.

Constituciones

Constitución de la República de Ecuador (2008), [en línea], disponible en <http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf>.

Constitución Política del Estado de Colombia (CPEC), [en línea], disponible en <<http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Documents/Constitucion-Politica-Colombia.pdf>>.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) (2012), [en línea], disponible en <<http://www.idconline.com.mx/media/2012/10/10/cpeum.pdf>>.

Planes nacionales de desarrollo

Departamento Nacional de Planificación (DNP) (1991). *La Revolución Pacífica (1990-1994)*, Bogotá, DNP.

Departamento Nacional de Planificación (DNP) (1987). *Plan de Economía Social (1986-1990)*, Bogotá, DNP.

Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos (GEUM) (2013). *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, México, GEUM.

Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos (GEUM) (2007). *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, México, GEUM.

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades) (2009). *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013: construyendo un Estado plurinacional e intercultural*, Quito, Senplades.

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades) (2005). *Agenda Gubernamental 2005-2007 (versión preliminar)*, Quito, Senplades.

Daniel Vázquez, Claudia Espinosa

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades) (2003). *Plan Plurianual de Gobierno 2003-2007*, Quito, Senplades.

14. La protección a la privacidad en América Latina

Nelson Arteaga, Liliana Onofre***

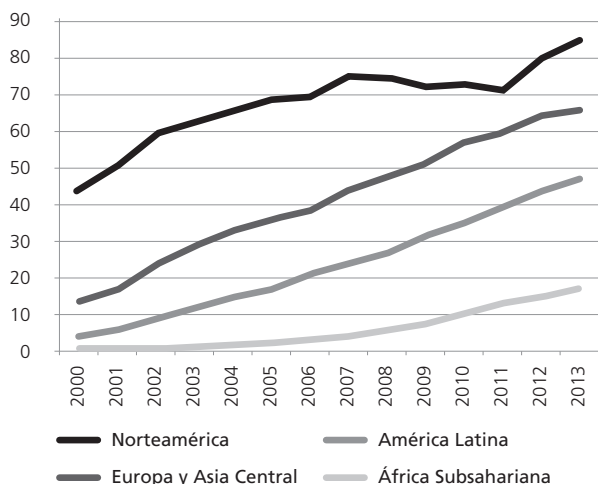
Introducción

La diseminación de distintas tecnologías de la información en América Latina ha dado lugar a que, tanto individuos como grupos sociales, sean incorporados a bases de datos a escala regional y global (Ling y Horst, 2012). A ello ha contribuido la informatización de los tradicionales mecanismos de recolección y procesamiento de datos —como en las cédulas de identificación o los pasaportes—, y que un mayor número de personas accedan a la Internet y a dispositivos móviles de comunicación (gráfica 1). En este sentido, la conformación de identidades virtuales, “dobles informáticos” o “data-dobles”, entendidos como la multiplicación de la persona a partir de la constitución de un yo adicional, compuesto de los datos personales que circulan en la red (Haggerty y Ericson, 2006), parece consolidarse. Ciertamente, no se ha alcanzado un nivel similar al de los países desarrollados, sin embargo, es relevante la velocidad con que las sociedades de la región acceden al mundo digital (Hawkins y Hawkins, 2003). Es necesario advertir, además, sobre las brechas digitales internas ligadas a las condiciones de acceso y uso del ciberespacio (Graham, 2011), que el acceso y uso de las redes móviles e interfaces se encuentra distribuida desigualmente, pues sólo algunos sectores sociales se mueven en los espacios híbridos que fusionan la esfera física

* Doctor en Sociología por la Universidad de Alicante. Profesor investigador, Flacso México.

** Maestra en Ciencias Sociales, Flacso México.

con la virtual (Souza, 2006). Pese a este escenario, una mayor cantidad de población en América Latina accede a dispositivos e interfaces en las que se colocan datos que son administrados y almacenados por entidades gubernamentales y privadas.



Fuente: Indicadores del desarrollo mundial, con datos del Banco Mundial (2015).

Gráfica 1. Usuarios de Internet como porcentaje de la población por región.

La gestión de tal información se orienta a maximizar la oportunidad de influir en el comportamiento de las personas. Lo cual se logra mediante la observación sistemática y a veces automatizada de los datos que individuos y colectivos dejan tras de sí en dispositivos e interfaces. Esta vigilancia electrónica permite identificar y monitorear el comportamiento y la movilidad de ciertos sectores de la población. El escenario descrito no es el resultado de un proceso más o menos azaroso, Daniel Bell (1991) señalaba hace tres décadas que la tendencia de las agencias gubernamentales y las corporaciones privadas iba encaminada a tratar de garantizar su capacidad para almacenar y manejar grandes bases de datos. Hoy en día, los bancos, las compañías de teléfono, proveedores y buscadores de Internet, aerolíneas, tiendas de autoservicio, aseguradoras, por mencionar algunas empresas privadas, funcionan a través de la recolección, almacenamiento y procesamiento de enormes volúmenes de información

de personas y colectivos, para optimizar ganancias, modelar consumidores y abrir nichos de mercado. Las entidades gubernamentales hacen lo propio: producen y consumen datos que permiten proporcionar seguridad a su población, detectar comportamientos ilícitos, evasiones fiscales, pero también proyectar el gasto social y garantizar la salud pública.

La tendencia a ampliar la capacidad de recolección y consumo de información adquiere proporciones globales. Empresas y corporativos ven en América Latina un nicho de expansión para los dispositivos de frontera en cuanto a la recolección de información, como las tarjetas inteligentes para los sistemas móviles de telecomunicación, que operan con GPS —útiles en el desarrollo de negocios y en la planeación gubernamental (SCALA, 2012)—. Se tiene proyectado que entre 2013 y 2018 se incrementarán las ventas del sector de 752 millones de dólares a 1.15 billones. México y Brasil son los principales objetivos. Panamá, Paraguay, Ecuador y Chile se posicionan como territorios a explorar en un segundo momento, esperando una tercera ola de crecimiento a finales de la segunda década del presente siglo en Uruguay y Bolivia (FN, 2013). Las empresas de software consideran que los mercados de licencias de manejo, tarjetas de salud, credenciales de elector, son los más importantes a atender en América Latina (ABI Research, 2013). La arquitectura de esta invasión tecnológica está diseñada para satisfacer las necesidades de información de entidades gubernamentales y privadas, las cuales buscan acceder a un mayor número de información personal a través de dispositivos electrónicos móviles y fijos. Se encuentra documentado, por ejemplo, que el software desarrollado por Blue Coat Devices —que facilita el acceso a la información personal— está presente en distintas áreas gubernamentales de la región (Marquis-Boire, 2013). Esta empresa ha firmado contratos con gobiernos acusados de restringir la libertad de expresión y reprimir la disidencia política —como China y Rusia—, o por desempeñar un papel relevante en la intervención militar de Iraq y Afganistán que encabezó Estados Unidos.

El incremento de las capacidades tecnológicas de gobiernos y empresas privadas en América Latina ha estado acompañado de una discusión en torno al peso de la protección de la privacidad y los datos personales como derecho humano fundamental. La mayoría de los países de la región ha avanzado en el proceso de difusión de normas para garantizar el disfrute de la privacidad. No obstante, las políticas en materia de seguridad

nacional y pública parecen generar dinámicas que, a contrapelo, propician la intervención de corporativos privados y entidades públicas en el ámbito material de la privacidad, como en las actividades digitales de las personas —en particular interviniendo en sus metadatos: identificando sus dispositivos tecnológicos y sus interacciones espacialmente, así como en tiempo real (Arteaga, 2012)—. La vigilancia sistemática de acciones, intereses e incluso intenciones, a través de los medios electrónicos, sin duda, afecta derechos y libertades civiles.

El objetivo del presente capítulo es abordar, desde una perspectiva sociológica, las tensiones de la institucionalización del derecho a la privacidad.¹ Lo anterior a partir del análisis de su narrativa en un contexto tecnológico que hace factible el monitoreo de actividades y metadatos personales. El argumento es que la potencial y real vigilancia electrónica de la población se acompaña de una narrativa legal que pone en el centro de su preocupación la sacralidad de la persona, pero dentro de un contexto cultural que, paradójicamente, desdibuja los trazos de la privacidad. Una narrativa marcada por la tensión que esta misma produce al tratar de resolver la garantía de sacralidad de la persona y sus datos, pero asegurando su flujo en un entorno en el que los datos son el combustible necesario para el funcionamiento de las instituciones económicas y políticas del mundo contemporáneo.

De este modo, el punto que interesa resaltar es que si existe una débil institucionalización en materia de protección de la privacidad, se potencia la capacidad de las empresas y de las entidades públicas para identificar, monitorear y clasificar personas y grupos —mermando con ello no sólo el ejercicio del derecho a la privacidad, sino también la libertad de expresión, opinión, tránsito, asociación y, en algunos casos, la integridad como sujetos de derecho frente a la justicia—. Por otro lado, si se presenta una fuerte institucionalización de la protección a la privacidad, tenemos un marco para el cuidado de esta última, pero también un escenario

¹ El capítulo entiende la institucionalización de derechos desde la línea de Simmons (2009) y Stammers (2009), quienes consideran como parte de este proceso la adopción de tratados internacionales en los marcos jurídicos, políticas públicas y mecanismos de justicia interna para un mayor impacto en el disfrute de derechos por parte de las personas.

donde se incrementa su flujo y administración por parte de empresas y entidades públicas.

A diferencia de otros trabajos que integran este volumen, el presente capítulo no presenta una propuesta de indicadores ni un análisis de los procesos de institucionalización del derecho a la privacidad, a partir de su incorporación en las políticas públicas y mecanismos de justiciabilidad desde una perspectiva comparada, sino que retoma las relaciones del sistema de protección y el ejercicio de este derecho, mediante un análisis sociológico que sugiere pensar de manera distinta la idea de privacidad, subrayando las nuevas lógicas que la estructuran y significan en el ámbito social y cultural, sin olvidar, por supuesto, las recientes configuraciones de poder que se ciernen sobre individuos y colectividades.

El capítulo abre con una discusión sobre las tecnologías de la información como dispositivos de procesamiento y monitoreo de datos personales. Se quiere recalcar con ello el paisaje sociotécnico de la vigilancia en la región. En un segundo momento, se expone el andamiaje legal internacional que se ha promovido para salvaguardar y proteger la privacidad y los datos personales. Se pone un énfasis particular en el proceso de difusión de normas y en la forma en cómo se delimita la idea de privacidad a partir de la sacralidad de la persona, y cómo contrasta con las formas culturales de su ejercicio en América Latina. En el tercer apartado, se discute cómo esa sacralidad del derecho a la privacidad implica también legitimar la recolección y manipulación a amplia escala de datos personales. Discordancia que impide la generación de mecanismos que garantizan los marcos jurídicos protectores y que se alimenta de las esperanzas y temores que condensan las tecnologías de la información.

Finalmente, el trabajo cierra con una reflexión general que sugiere algunas pistas para adicionar elementos del análisis cultural y social a la perspectiva legal con la que se aborda tradicionalmente la privacidad y que orientaría el diseño de mecanismos para su garantía.

Privacidad, control y monitoreo de la información

En años recientes, las sociedades contemporáneas latinoamericanas han vivido un proceso acelerado de adopción de tecnologías de la información. Un mayor número de ciudadanos realizan sus actividades labora-

les, educativas y de esparcimiento a través de distintos mecanismos de mediación, en las que se involucran software y hardware. Su influencia modifica poco a poco la forma tradicional de las interacciones sociales, así como la posición que los sujetos tienen en ellas. La conectividad de dichas tecnologías, su capacidad de almacenar y procesar información, cumplen un papel central en este escenario. Afectan la dimensión espacial —en la medida en que se construyen formas “extraterritoriales” de relaciones (Bauman y Lyon, 2013)—, como personal —ya que para garantizar la comunicación se requiere que un mayor número de datos personales estén disponibles en múltiples bases de datos—. Esto modifica los componentes de la interacción, en particular cómo se resguarda la privacidad —la región posterior o el trasfondo escénico (Goffman, 1986)—, que termina por ser más accesible a cualquiera. En la actualidad, la privacidad desborda los límites establecidos por la propia interacción (Zureik, 2010), dejando así un rastro digital expuesto a otros sujetos o entidades.

En este sentido, la privacidad parece vulnerarse cada vez más, siguiendo a Giddens (1991), a la penetración por parte del Estado —a través de sus dispositivos de vigilancia— y a la mirada de los otros. Una dinámica que, pese a su novedad, está anclada al nacimiento de los Estados nación (Giddens, 1987), pero que tuvo un impulso significativo con la diseminación de la democracia en el siglo xx —en la medida en que resultó necesaria para garantizar las demandas de igualdad y equidad, a la vez que asegurar la pertenencia de los individuos a una determinada ciudadanía (Dandeker, 1990)—. Al mismo tiempo que se expanden las formas organizadas de monitoreo, la privacidad queda expuesta a las esferas públicas de la vida, facilitando mecanismos de vigilancia y control que limitan el ejercicio de la ciudadanía.

En la actualidad, las tecnologías de la información —Internet, dispositivos móviles, cámaras de vigilancia, pasaportes biométricos, tarjetas de crédito, cartas de identidad nacional— facilitan la construcción de campos de interacción sobre los que se puede vulnerar la privacidad, y en ese sentido el ejercicio de la ciudadanía. Una parte importante de esta recolección y procesamiento de información se da de modo automatizado mediante objetos logarítmicos o “logjects” (Dodge y Kitchin, 2007) —teléfonos inteligentes, tabletas, sistemas de identificación por radio frecuencia, televisiones interactivas que se enlazan vía GSM, Wifi

o Bluetooth; objetos que tienen “conciencia de sí” y de su relación con el mundo y que, de antemano, graban automáticamente los recorridos y comportamientos de sus usuarios.

De esta manera, ¿cómo definir la privacidad a partir de la relación que establecen personas y grupos con las tecnologías de la información? Sobre todo porque en dichos acoplamientos se generan dinámicas de vigilancia que pueden menoscabar libertades civiles y derechos humanos —aspectos con un efecto directo en la distribución de oportunidades, así como en los procesos de inclusión y exclusión social (Bauman y Lyon, 2013).

La tecnología abre un campo de articulación particular con las personas, por lo que la privacidad adquiere sus fronteras, según Nippert-Eng (2010), por las formas en cómo los individuos negocian con éstas y con las entidades públicas y privadas. Si consideramos la ciudadanía como la capacidad de los individuos de construir espacios de autonomía y control de sus vidas, frente a las lógicas de estratificación y dominación (Held, 1989), la magnitud para recolectar, manipular y procesar datos por parte de las tecnologías de la información resulta en un potencial generador de desigualdades, así como de relaciones asimétricas de poder. El riesgo está en su capacidad para sortear las fronteras que delimitan el territorio considerado como personal —empezando por el cuerpo y sus comunicaciones (Marx, 1988)—. Las instancias públicas y empresas privadas usan estas tecnologías no sólo para supervisar individuos, sino también para definir y clasificar perfiles sociales de grupos y colectividades, e inferir o construir patrones de comportamiento.

La privacidad, como sugiere Lyon (2007), es un medio y un fin. A nivel sociocultural es un medio de realización y de seguridad ontológica; a nivel político, un antídoto para la interferencia estatal. La privacidad proporciona las capacidades de autonomía y los medios para evitar la manipulación. Garantiza en consecuencia un ambiente emocional y psicológico, así como un espacio de protección propicio para la puesta en marcha de las relaciones sociales.

La condición sociohistórica de América Latina imprime a este escenario sus especificidades, la asimilación de las tecnologías de la información y, por supuesto, un específico desarrollo de aparatos institucionales. Cabe agregar, además, el peso de la política norteamericana en la región. La guerra contra el terrorismo, impulsada por el gobierno estadounidense

a partir de los atentados a las Torres Gemelas de Nueva York, ligada a los procesos de lucha contra el tráfico de drogas en América Latina, favorece las lógicas de monitoreo de datos personales. La puesta en marcha, por ejemplo, de la Iniciativa Mérida, significa un esfuerzo enorme por desplegar un importante número de recursos de vigilancia electrónica para dar cuenta de los desplazamientos de población, los flujos de información por Internet, la información que circula por aparatos de transmisión móviles, así como las transacciones económicas (Arteaga, 2009). Lo anterior se catalogaría como la segunda ola de procesos de vigilancia a gran escala en América Latina, después de la Guerra Fría.² Si bien su diseño ha sido sugerido para enfrentar la guerra contra el terrorismo y el tráfico de drogas, lo cierto es que en algunos casos buena parte de esta infraestructura tecnológica ha servido para implementar políticas de espionaje político —como en México, Colombia y Panamá (Rodríguez, 2012)—. Mientras que en países fuera de la órbita de la Iniciativa Mérida, como Argentina, las empresas estadounidenses, respaldadas por su gobierno, trabajan en una de las políticas más agresivas de vigilancia a través de sistemas biométricos (The Voice of Russia, 2013).

Al respecto, por ejemplo, la presidenta brasileña Dilma Rousseff denunció ante el pleno de la 68ª Asamblea General de la ONU el espionaje al que están sujetos los países latinoamericanos por parte de Estados Unidos, subrayando que “las tecnologías no pueden convertirse en un nuevo campo de batalla entre estados”, sugiriendo con ello un proyecto de ley que obligue a las empresas extranjeras a almacenar los datos sobre sus clientes en servidores nacionales de su país (Sepa más, 2013). Lo anterior tiene relevancia debido a que los marcos impuestos para garantizar el cumplimiento de un derecho consagrado en la Constitución deben considerar la existencia de poderes públicos, privados, políticos y económicos, tanto en el ámbito estatal como en el internacional (Ferrajoli, 2006).

² Como señala acertadamente Mattelart (2007), desde los años de la Guerra Fría, y con el abierto apoyo de Estados Unidos, se establecieron sistemas de vigilancia orientados a eliminar la disidencia política de los regímenes autoritarios de la región para garantizar la llamada “seguridad nacional”. Éstos funcionaron como dispositivos que articulaban la excepción de la ley, con la exclusión como fuerza para respaldar los procesos de modernización. Las formas de esta vigilancia no sólo se circunscribieron al mero espionaje, se materializaron en tortura, guerra psicológica, ejecuciones extralegales, genocidio y desapariciones forzadas.

En ese sentido, resulta relevante que Brasil avance en el establecimiento de un garantismo que incluya agentes privados internacionales.³

Otro mecanismo para garantizar la efectividad del derecho a la privacidad tiene que ver con la participación de la sociedad civil en la exigencia de su cumplimiento. Como Pisarello (2007) señala, el establecimiento de marcos jurídicos protectores debe abrir la puerta a espacios de presión popular que se orienten a la exigibilidad de ese derecho. En este sentido, y en respuesta al incremento de la vulneración de la privacidad por parte de diversos agentes, se ha gestado una importante movilización de grupos sociales en defensa de los derechos a la privacidad y la protección de datos personales en distintos puntos de la región. Entre otros, destacan la Fundación Vía Libre (Argentina), la cual ha cuestionado la ley sobre crímenes cibernéticos; Movimiento Mega Nao (Brasil), que busca salvaguardar la libertad de expresión y la privacidad en Internet y dispositivos móviles de comunicación; Derechos Digitales (Chile), que trabaja desde 2005 para promover los derechos humanos en ambientes digitales; al igual que la ONG Meta (Ecuador) y Fundación Proacceso (Venezuela).

A nivel regional destaca la presencia de la Asociación para el Progreso de las Comunicaciones. Algunas otras organizaciones han transitado de la defensa de los DH al tema de la libertad de expresión y movimiento en Internet, como la Asociación por los Derechos Civiles (Argentina) o Espacio Público (Venezuela), en el conjunto de América Latina el Instituto Prensa y Sociedad, así como la Asociación Pro Derechos Humanos (Rodríguez y Ávila, 2012). Estas últimas, junto con otras organizaciones de la sociedad civil (osc), firmaron una propuesta ante la ONU para que los gobiernos adopten trece principios sobre la Aplicación de los Derechos Humanos a la Vigilancia en las Comunicaciones (Necessary and Proportionate, 2013).

Estas organizaciones e instituciones han internalizado, además, las tecnologías que ponen bajo el velo de su crítica. Eso permite que puedan vigilar a las autoridades gubernamentales y las instancias privadas —en

³ Se adopta el concepto de garantismo de Luigi Ferrajoli, entendido como “la elaboración e implementación de técnicas de garantía idóneas para asegurar el máximo grado de efectividad a los derechos constitucionalmente reconocidos” (2006: 7), así pues, el garantismo es el conjunto de marcos impuestos a los poderes —públicos, privados, políticos y económicos, en el plano estatal e internacional— mediante los que se tutelan los derechos fundamentales establecidos en la Constitución.

lo que ha sido catalogado como expresiones de subvigilancia o vigilancia lateral (Andrejevic, 2005; Albrechtshlund, 2008)—. La puesta en marcha de nuevas formas de ejercicio de la ciudadanía ha reconfigurado la propia idea de justicia y la protección de los derechos ciudadanos, la privacidad y los datos personales. Como ha mostrado el trabajo de Harlow (2012), las redes sociales se convierten en ocasiones en una forma de minar la capacidad de control de la información de actores públicos y privados.

Si bien existe un proceso de institucionalización del derecho a la privacidad en América Latina, las dinámicas sociotecnológicas, la expansión del mercado de las tecnologías de la información, así como los procesos de confrontación política, complejizan el escenario. Por un lado, la velocidad a la que crece la capacidad de recolección, sistematización y uso de los datos personales, genera una especie de “autonomía”, “desapego” o “distancia” de los datos frente a sus propietarios. Por el otro, los marcos regulatorios caminan en sentido inverso: buscan reducir la distancia entre los propietarios y sus datos, de tal suerte que sigan dentro de la órbita de la privacidad. Esta tensión centrífuga y centrípeta de los datos en relación con los individuos se encuentra inserta en una sociedad que funciona cada vez más por (y a través de) su flujo, abriendo permanentemente intersticios para la transmisión de datos.

La protección a la privacidad

La normatividad en materia de protección a la privacidad tiene como fundamento el artículo 12 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, el cual señala que: “Nadie será objeto de injerencias arbitrarias en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques a su honra o a su reputación. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra tales injerencias o ataques”. En 1966, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos agregó este derecho, y en 1969 la Convención Americana de Derechos Humanos añadió en su artículo 11: que nadie “puede ser objeto de injerencias arbitrarias o abusivas en su vida privada, en la de su familia, en su domicilio o en su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra o reputación”.

En los años ochenta, la OCDE planteó la necesidad de integrar a este ordenamiento lo relativo a la protección de datos personales (OCDE,

1980); un año después, en 1981, el Convenio 108 del Consejo de Europa (CE, 1981) se sumó a esta posición. Lo anterior dio como resultado la incorporación de la protección de datos personales al derecho a la privacidad (Remolina, 2012), aunque cabe señalar que, en el 2000, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea estableció el derecho a la protección de datos personales como autónomo e independiente (PE, 2000).

Diversos países de Latinoamérica han llevado a cabo el proceso de difusión de normas de este derecho, sin embargo, las maneras de concebir la idea de privacidad responden a las circunstancias de cada país (anexo 1). Como punto de partida, tenemos que la privacidad refiere tanto a la salvaguarda de la autonomía para el ejercicio de libertades civiles y políticas, como a la protección de la información y la comunicación que establecen los ciudadanos. Como Joas (2013) sugiere, la consolidación de los DH está ligada a la creencia en la sacralidad y divinidad universal de la persona, a tal grado que su irreductibilidad se expresa en forma de ley. No obstante, dicho proceso de sacralización se encuentra ligado, a su vez, a las particularidades culturales de cada contexto social; por tanto, la forma en cómo se construya la idea de persona determina los conceptos de privacidad, intimidad, hogar, comunicaciones y datos.

Por lo que se refiere a su expresión en la ley, los elementos antes mencionados permiten destacar algunas particularidades en América Latina. En algunos casos, como sucede en Bolivia, se considera que existe una personalidad individual y colectiva —la cual no se centra exclusivamente en la familia y su entorno—. En otros países, como Ecuador, Chile, Colombia y México, se entiende que la sacralidad de la persona es una fuente de irradiación de tal magnitud que impregna a la familia. Ésta se piensa como el campo gravitacional que se mueve alrededor de la sacralidad de la persona. Al parecer, una cosa distinta puede observarse en Argentina, Brasil y Venezuela, donde la idea de la familia queda prácticamente desdibujada por un elemento más de carácter espacial: el hogar. Aquí cabe destacar a Uruguay: la referencia a la familia y el espacio habitacional se cristaliza en la figura del “jefe de hogar” —apelando a la presencia de una autoridad que emerge de entre quienes cohabitan un mismo espacio—. De esta forma, los distintos matices de la sacralidad que se expresan en las legislaciones proporcionan diferentes dimensiones de protección de la privacidad.

Las tonalidades narrativas bajo las que se suscribe la protección de la privacidad, en el discurso legal, dan cuenta del peso específico que, se considera, tiene la persona. En algunas normatividades aparecen como elementos inviolables y sagrados —con lo que se advierte el culto hierático que alumbra el discurso secular de las garantías constitucionales—. Cualquier atentado contra la privacidad no demerita en ningún caso su fuerza, ni pone en cuestión su permanencia; su profanación simplemente no es viable. Esto significa que los actos ejercidos por la autoridad contra ésta no degradan su sacralidad, la mantienen fuera de toda contaminación.

Existen casos en los que la privacidad es un valor que debe ser resguardado y preservado, con el fin de garantizar el conjunto de los derechos ciudadanos y el ejercicio de la libertad. Finalmente, aparece en cierto número de legislaciones la presencia de términos que apelan a la necesidad de no afectar o molestar a las personas en su privacidad. Con lo cual ésta se reconoce en un contexto más abierto a su entorno, que precisa de mecanismos para evitar que sea perturbada.

En general y en primera instancia, el aura de la persona hace referencia al cuerpo —que debe protegerse de cualquier injerencia física externa, no consentida, contra la individualidad—. En un segundo momento, apela a la salvaguarda de un espacio específico, lo que implica la protección de los límites territoriales en los que el aura personal se mueve —como el domicilio, pero también se llega a incluir, en algunos casos, los espacios laborales (PIR, 2011)—. En tercer lugar, abarca las comunicaciones que establecen las personas —como correos o llamadas telefónicas a través de medios físicos o virtuales.

Finalmente, se encuentra el vínculo con la información que es parte o se encuentra ligada a la persona, por ejemplo, los datos personales. En ninguno de estos casos se pueden transgredir o suspender las barreras que garantizan la privacidad de la persona, a menos que sea por la vía de órdenes y procedimientos judiciales.

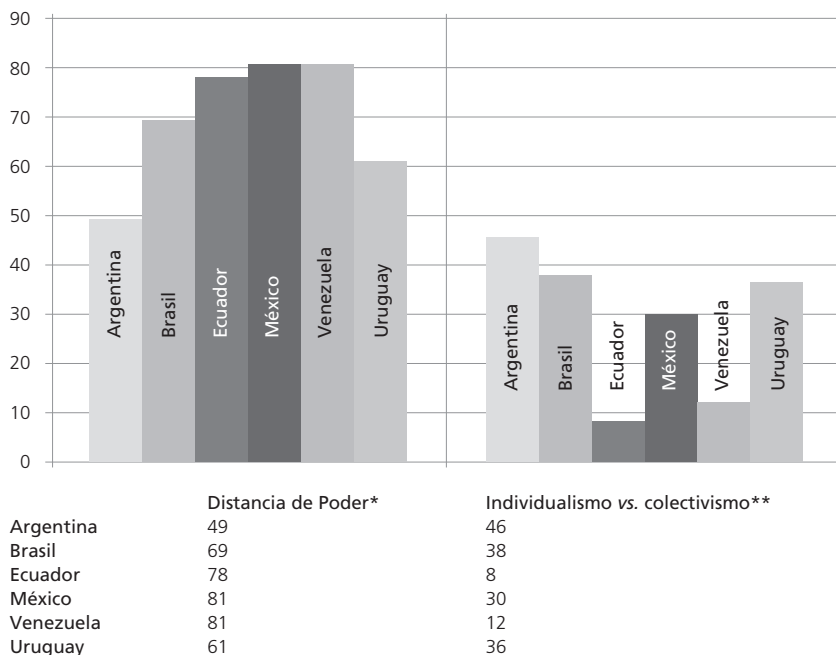
Por lo que se refiere a las particularidades culturales de la privacidad, cabe destacar que en América Latina los grupos sociales subordinados esperan y aceptan relaciones de poder, distribuidos de forma desigual y

por medios no democráticos (Hofstede, 2010).⁴ Las posibles violaciones a la sacralidad de la persona en su privacidad se aceptan y asumen, entonces, con mayor facilidad, pues se consideran relaciones de dominación legítimas. A esto hay que sumar, como señala Hofstede, que el individualismo tampoco es un elemento valorado en la región; por el contrario, se prefieren y valoran las lógicas colectivas, centradas en grupos de pertenencia definidos por relaciones de lealtad. Si bien estas tendencias son generales, existen particularidades que es necesario señalar. La sociedad argentina, por ejemplo, es la menos proclive a aceptar las relaciones desiguales de poder, al tiempo que su sociedad es más individualista. En contraste, México y Venezuela presentan los índices más altos en la aceptación de las relaciones desiguales de poder. Aunque en el primer caso la individualidad se encuentra mejor valorada (aunque por debajo de Brasil y Uruguay). Venezuela y Ecuador, por su parte, tienen los índices más bajos de individualidad —incluso el segundo es el que menor ponderación alcanza a nivel mundial.

Si este escenario se observa bajo el crisol de las legislaciones en materia de protección a la privacidad, podría argumentarse que existe una tensión entre ambas. Mientras que, en términos formales, se tiende a subrayar la necesidad de la inviolabilidad, protección y respeto a la privacidad; por otro lado, las dimensiones culturales ligadas a la aceptación de las relaciones inequitativas de poder y la desvaloración de la individualidad, tienden a desdibujar a la persona y sus derechos. En este sentido, existe una dinámica legal que busca mantener la sacralidad de las personas, a través de marcos jurídicos que protegen la privacidad y los datos personales, pero en un contexto que la menosprecia constantemente.

Estas tendencias opuestas imprimen una tensión particular entre la institucionalización de ciertos valores abstractos y el mundo de las relaciones sociales. Una tensión que deriva del hecho de que ambos polos no se encuentran funcionando de forma separada, mantienen vasos comunicantes cada vez que ciertos sectores sociales o sujetos tratan de ejercer su derecho a la privacidad, frente a prácticas normalizadas que la minimizan o la desdibujan.

⁴ Para determinar lo anterior, se utilizó el índice de Geert Hofstede, el cual ofrece una propuesta de medición a partir de varias dimensiones, para evaluar las diferencias culturales entre naciones. Las mediciones en este trabajo corresponden al año 2010.



* Distancia de poder. Esta dimensión expresa el grado en que los miembros menos poderosos de una sociedad aceptan y esperan que el poder esté distribuido de manera desigual. La gente en las sociedades que presentan un alto grado de distancia de poder acepta un orden jerárquico en el que todo el mundo tiene un lugar sin más justificación —dicha aceptación responde a una construcción histórica de relaciones desiguales de poder—. En las sociedades con la distancia baja, la gente se esfuerza para equilibrar la distribución del poder. Esta dimensión subraya los elementos de aceptación y no resignación a la distribución desigual del poder.

** Individualismo vs. colectivismo. La parte alta de esta dimensión, correspondiente al individualismo, se relaciona con una preferencia por un marco social sin mayor cohesión, en el que se espera que los individuos cuiden sólo de sí mismos y de sus familiares directos. Su opuesto, el colectivismo, representa una preferencia por un marco muy unido en la sociedad, en la que los individuos pueden esperar que sus familiares o miembros de un determinado grupo cercano cuiden de ellos, a cambio de lealtad incondicional. En este sentido, las culturas individualistas dan prioridad a la consecución de objetivos personales, mientras que en las sociedades colectivistas los objetivos del grupo se valoran por encima de los del individuo.

Fuente: Elaboración propia, con datos de The Hofstede Centre (2010).

Gráfica 2. Dimensiones culturales.

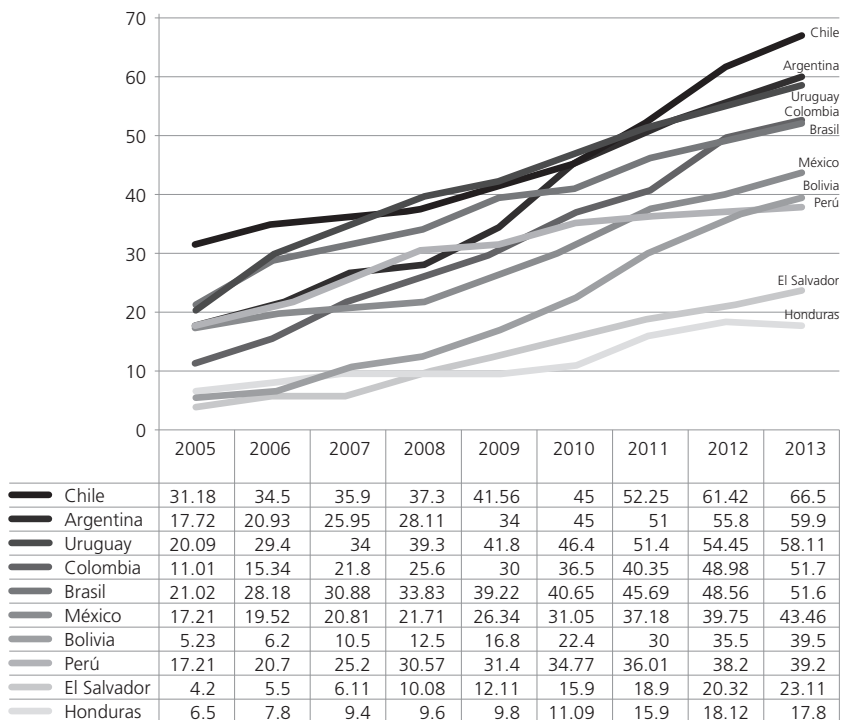
Lo anterior supone también límites para el desarrollo de mecanismos de garantía del derecho a la privacidad y a la protección de datos personales, más allá de su legislación. Las garantías, entendidas como técnicas diseñadas para asegurar la efectividad de los derechos constitucionalmente reconocidos (Ferrajoli, 2006), representan las vías de acción para su disfrute. Avanzar sobre este camino implica no perder de vista un contexto como el latinoamericano, donde se valora poco la individualidad, y en el que este derecho se encuentra directamente relacionado con un avance tecnológico que permite la invasión casi permanente de la misma.

Privacidad y circulación de datos

América Latina posee una distribución desigual de las tecnologías de la información. Si bien en Chile o Argentina el 66.5 y el 59.9% de las personas usan Internet respectivamente, en Honduras o El Salvador menos del 25% lo hacen. El porcentaje de hogares conectados a una red de Internet es mucho menor en el conjunto de la región. No son muchos los países que rebasan el 50% (gráfica 3). No obstante estas cifras, se puede afirmar que, en el futuro, un número mayor de personas establecerá comunicaciones mediadas de forma tecnológica. Esto favorecerá la exposición de información personal que podrá ser recolectada, monitoreada y procesada.

Las legislaciones en América Latina muestran una preocupación importante por normar la nueva morfología de la privacidad que emerge de este escenario. Las constituciones latinoamericanas revisadas contienen derechos específicos para la privacidad, la protección de datos o cuentan con el recurso *habeas data*;⁵ pese a ello, no existe un acuerdo internacional que regule el derecho a la protección de datos en la región, como sí ocurre en el caso europeo, o en el caso de tratados comerciales como el APEC (2004). Como casi la mayoría de las legislaciones o normatividades a escala global, en América Latina se subraya que el manejo de los datos

⁵ El concepto de *habeas data* se refiere al derecho constitucional de cualquier persona registrada en una base de datos para acceder a dicho registro y tener conocimiento de la información existente en torno a su persona, así como a la posibilidad de corregir o eliminar datos que potencialmente lo perjudiquen.



Fuente: Indicadores del desarrollo mundial, con datos del Banco Mundial (2015).

Gráfica 3. Usuarios de Internet como porcentaje de la población en América Latina.

personales debe regirse por criterios como la transparencia, un planteamiento claro de sus propósitos, la necesidad de que la persona conozca y consienta el uso de sus datos, que se definan claramente las limitaciones en su uso, el tipo de resguardo que se hará, así como el tiempo y las formas de su destrucción (Bennett y Raab, 2003). La Asamblea General de la OEA (2011) comparte estos criterios y ha explorado la posibilidad de un marco legal regional en torno a la protección de datos (Remolina, 2012). Llevar a cabo lo anterior implicaría un avance en lo relativo a escalas de garantía (Pisarello, 2007), que incluyera ámbitos territoriales diferenciados para la regulación de este derecho. Sin embargo, pareciera que el interés y la urgencia por resguardar la privacidad de las personas es también un reconocimiento al inevitable avance de la fábrica de producción y consumo de datos que mueve a la sociedad de la información. La

institucionalización en los marcos jurídicos manifiesta así su interés por proteger la privacidad, al tiempo que subraya la necesidad de permitir y garantizar su flujo.

Este planteamiento, en el fondo, como señala Magnet (2011), busca resolver un nuevo problema con una vieja solución. Considera que las personas, aun antes de la sociedad de la información, dejaban tras de sí, en su paso por el espacio público, rastros y datos que podían vulnerar su privacidad. La regulación que se puso en marcha apuntaba a garantizar su resguardo. La emergencia de las tecnologías de la información, según esta lógica de argumentación, obliga a proteger la privacidad de las personas a una escala mayor, pero lo hace en esencia igual que antaño. Se requiere una regulación de la producción a gran escala de datos personales, que garantice su flujo de manera legal, respetando siempre la privacidad de las personas, incluso de colectivos sociales. Sin embargo, las cosas son un poco más complejas. Los rastros que dejan las personas en las sociedades de la información difieren sustancialmente de los que se dejaban en el viejo espacio público no informatizado. Las capacidades tecnológicas de gran parte de los dispositivos de transmisión de información que se utilizan en nuestra vida cotidiana traducen ideas, corporeidades y gestos en códigos binarios, dando cabida a formas novedosas de clasificación y monitoreo de las personas y grupos sociales. Esto implica el fin de una cierta concepción de la invisibilidad y autonomía fincada en el siglo XIX, que constituían los atributos de la privacidad (Bauman y Lyon, 2013). Las condiciones sociales han cambiado y los datos personales no se encuentran anclados necesariamente en una individualidad, ni en algún espacio próximo a ésta, se encuentra fluyendo permanentemente, por lo que la institucionalización de este derecho y los mecanismos de garantía parecen estar en un proceso inacabado.

Como señala Rule (2012), paradójicamente, las legislaciones que buscan proteger la privacidad, responden a la necesidad de resguardar los datos personales de la mirada de un creciente número de entidades públicas y privadas que las necesitan, pero, al mismo tiempo, legitiman la recolección y manipulación a amplia escala de datos personales fuera del control de los sujetos.

La constante computarización de esos datos empuja ambos procesos a tal punto que un mayor número de instituciones dependen para su funcionamiento de un flujo constante y creciente de información personal.

Las leyes de protección de la privacidad tratan de mediar así entre la defensa de la privacidad como un derecho humano fundamental, y su mutación es un elemento clave que alimenta el desarrollo económico e institucional de las sociedades contemporáneas (Kerr y Barrigar, 2012).

Lo anterior significa que, por un lado, es indispensable actualizar la normatividad y la regulación tendientes a proteger los datos personales; pero, por el otro, se debe reconocer que éstas resultan, hasta cierto punto, limitadas en su capacidad para frenar la explotación de los enormes recursos de información que fluyen por diferentes vías a escala nacional y global. Como Rule sugiere, si bien se puede atestiguar con beneplácito que cuarenta años después de la primera normatividad nacional para resguardar la privacidad “existen ahora a escala global más leyes que la protegen, es también necesario reconocer que existe menos privacidad” (Rule, 2012: 70).

Este contrasentido es el resultado de pensar la privacidad y el derecho a la protección de datos personales como una propiedad, no como una relación social (Raab, 2012). En parte, el predominio de una cierta visión legal del tema es responsable del déficit de elementos sociales o culturales (Lyon, 1994). Repensar la idea de la naturaleza de la privacidad con estos aspectos permitiría protegerla de los poderes que se ciernen sobre ella y que están constantemente redefiniéndose (Marx, 1988).

Si en Latinoamérica la legislación sobre la privacidad y los datos personales considera que es suficiente con declarar la sacralidad de la persona y garantizar que sus datos fluyan de forma segura entre los intereses de las entidades públicas y empresas privadas, modela un tipo de persona que carece de vasos comunicantes que conecten su definición como entidad moral y como objeto de intercambio. Con esta figuración no sorprende que el análisis del tema sea ponderado en términos deficitarios. Una evaluación que resultaría diferente si se incluye, primeramente, entre la entidad moral y práctica de los datos personales, el contexto social que desvaloriza la persona y, en un segundo momento, la aceptación de las relaciones de dominación basadas en criterios de desigualdad y jerarquía.

En este punto conviene introducir también el papel de las tecnologías de información, no sólo como instrumentos orientados a solventar necesidades específicas, sino como códigos culturales que informan la ponderación moral y práctica de la privacidad (Bell, 1991). Movilizan, por un lado, las esperanzas de producir un mundo digital accesible para

todos, en el que se potencien las capacidades productivas y los intercambios financieros, en el que se fortalezcan los lazos sociales y se democratice el conocimiento. Por el otro, se visualizan como una amenaza a la privacidad de las personas (Lyon, 1994). En esa medida, es un código binario que condensa, como cualquier otra tecnología, las esperanzas y miedos de la sociedad: es una herramienta que potencia las capacidades del hombre para modificar positivamente su entorno, pero es también un mecanismo que contamina su vida, reduciendo su autonomía y su libertad. La actual discusión en torno a la protección de la privacidad en la sociedad de la información se construye en parte bajo esta premisa. Cabría preguntarse entonces si es posible llevar la discusión por un camino diferente. Como sugiere Marx (1988), si el primer concepto de privacidad permitió preservar la libertad y los derechos de las personas frente a la fuerza coercitiva del aparato estatal, es necesario pensar ahora cómo salvaguardarlas de las formas suaves y secretas que se ciernen sobre aquéllas. Una tarea complicada, porque son amenazas sutiles, indirectas y difusas —difíciles de denunciar— que merman poco a poco, pero profundamente, los espacios de autonomía individual y colectiva.

Reflexión final

No se puede negar el papel relevante de la institucionalización instaurada a partir de la adopción de marcos legales regulatorios en Latinoamérica; aun con sus deficiencias, con las tensiones inherentes y las contradicciones que puedan tener. La necesidad de considerar el marco social y cultural donde se localizan, implica dar cuenta de su espacio de operación. Lo anterior significa considerar el diseño de las propias leyes, los mecanismos de garantía, los principios que les dan sentido y orientación, pero también los criterios de decisión que modelan la recolección y procesamiento de los datos personales. Considerando la velocidad a la que evolucionan las tecnologías de la información, así como los procedimientos de monitoreo y clasificación, una parte del problema radica en cómo los individuos encuentran los medios para proteger sus datos, apelando a la esfera legal como al conocimiento que se adquiere al relacionarse con el mundo de la sociedad de la información. Pero también es cierto que se debe poner más atención a los poderes que procesan los da-

tos personales, con el fin de garantizar que su actuación no perjudique a ningún individuo o grupos sociales. Esto no se logra solamente con la expedición de leyes que protejan la privacidad, también se requiere el diseño de garantías, además de transparentar la forma en cómo se construyen los criterios de organización de esos datos que, en última instancia, permiten construir modelos de clasificación social.

Esto resulta indispensable debido a que el tema de la privacidad tiene que ver con la capacidad de las empresas privadas y entidades públicas de procesar información, con la finalidad de establecer categorías sociales para el diseño de estrategias de mercado y el diseño de políticas públicas, las cuales, finalmente, ponen a las personas y grupos en procesos de inclusión y exclusión social —definiendo así el acceso diferencial a bienes privados y públicos (Lyon, 2007)—. Estos procedimientos de clasificación no son susceptibles de definir sino a través de la integración e interoperabilidad de grandes bases de datos. En este sentido, si los datos personales reflejan la sacralidad de la individualidad humana, al agregarlos y transformarlos en un “doble-digital de la sociedad”, deberían estar suscritos bajo los criterios que definen los principios de una sociedad democrática.

Finalmente, si se consideran las particularidades culturales de la privacidad y el contexto social donde se definen, ¿es posible pensar en mecanismos que eviten la reproducción de la desigualdad social en el mundo de la información, generando así una especie de espiral perversa? Para el caso latinoamericano ésta es una pregunta pertinente y necesaria. Con una individualidad desdibujada que debilita el respeto a la persona, y con formas legitimadas de autoritarismo, el escenario parece decirnos que las formas de clasificación a través de grandes bases de datos reproducirán las desigualdades sociales existentes —e incluso crearían nuevas.

En este sentido, resulta obligatorio ampliar el alcance de las políticas de transparencia como un tipo de regulación que podría salvar las tensiones expuestas del derecho a la privacidad. La transparencia en las sociedades de la información resulta uno de los temas centrales para garantizar la salud de la democracia y la dignidad humana (Lyon, 2007). Es necesaria para regular el apetito de las instituciones públicas y privadas por los datos personales, así como para conocer de qué forma se clasifica a las personas y a los grupos sociales. Es un principio democrático

que apela a vigilar a quienes administran nuestros datos. Como sugiere Galdón (2013), esto podría impulsarse mediante el ofrecimiento de recompensas económicas a las personas que denuncien públicamente las malas prácticas y la producción de criterios de discriminación que las empresas y gobiernos realicen con el manejo de datos personales —un financiamiento que se obtendría del porcentaje de las multas impuestas a los infractores—. Podría pensarse también una estrategia de financiamiento de grupos de la sociedad civil para la defensa de los derechos a la privacidad y uso transparente de las grandes bases de datos y metadatos. Pequeños pasos para un paisaje complejo, pero, al final de cuentas, por un lugar hay que empezar.

Referencias

- ABI Research (2013). "Smart Cards in Latin America", [en línea], disponible en <<https://www.abiresearch.com/research/product/1016309-smart-cards-in-latin-america/>>, consultada en noviembre de 2013.
- Albrectshlund, Anders (2008). "Online Social Networking as Participatory Surveillance", *First Monday*, vol. 13, núm. 3, [en línea], disponible en <<http://firstmonday.org/htbin/cgiwrap/bin/ojs/index.php/fm/article/viewArticle/2142/1949>>, consultada en noviembre de 2013.
- Andrejevic, Mark (2005). "The Work of Watching One another: Lateral Surveillance, Risk and Governance", *Surveillance and Society*, vol. 2, núm. 4, pp. 479-497.
- Arteaga Botello, Nelson (2012). "Surveillance Studies: An Agenda for Latin America", *Surveillance and Society*, vol. 10, núm. 1, pp. 5-17.
- Arteaga Botello, Nelson (2009). "The Merida Initiative: Security-Surveillance Harmonization in Latin America", *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, vol. 87, núm. 2, pp. 103-110.
- Bauman, Zygmunt y David Lyon (2013). *Liquid Surveillance*, Cambridge, Polity Press.
- Bell, Daniel, (1991). *The Winding Passage. Sociological Essays and Journeys*, Nueva Brunswick, Transaction.
- Bennett, Colin y Charles Raab (2003). *The Governance of Privacy: Policy Instruments in Global Perspective*, Aldershot, Ashgate Press.

- Consejo de Europa (1981). "Convenio N° 108. Protección de las personas con respecto al Tratamiento Automatizado de Datos de Carácter Personal", [en línea], disponible en <http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/dataprotection/Global_standard/Conv%20108_es.pdf>, consultada en noviembre de 2013.
- Dandeker, Christopher (1990). *Surveillance, Power and Modernity*, Londres, Polity Press.
- Dodge M. y R. Kitchin (2007). "Outlines of a World Coming into Existence: Pervasive Computing and the Ethics of Forgetting", *Environment and Planning B: Planning and Design*, vol. 34, núm. 3, pp. 431-445.
- Ferrajoli, Luigi (2006). *Sobre los derechos fundamentales y sus garantías*, México, CNDH.
- Finanz Nachrichten (FN) (2013). "Annual Latin America Smart Card Shipments to Achieve the 1 Billion Unit Landmark in 2015", [en línea], disponible en <<http://www.finanznachrichten.de/nachrichten-2013-09/28124694-annual-latin-america-smart-card-shipments-to-achieve-the-1-billion-unit-landmark-in-2015-says-abi-research-004.htm>>, consultada en noviembre de 2013.
- Foro de Cooperación Asia Pacífico (APEC) (2004). "Marco de privacidad", [en línea], disponible en <<https://www.sellosdeconfianza.org.mx/legal/Marco%20de%20privacidad%20APEC.pdf>>, consultada en noviembre de 2013.
- Galdón Clavell, Gema (2013). "Espionaje y derechos: de la indignación a la acción de los países afectados", *El Diario*, [en línea], disponible en <http://www.eldiario.es/turing/Espionaje-derechos-indignacion-accion_0_191781466.html>, consultada en noviembre de 2013.
- Giddens, Anthony (1991). *Modernity and Self-identity*, Stanford, Stanford University Press.
- Giddens, Anthony (1987). *The Nation-State and Violence*, Berkeley, University of California Press.
- Goffman, Erving (1986). *Frame Analysis. An Essay on the Organization of Experience*, Boston, Northeastern University Press.
- Graham, Mark (2011). "Time Machines and Virtual Portals: The Spatialities of the Digital Divide", *Progress in Development Studies*, vol. 11, núm. 3, pp. 211-27.

- Harlow, Summer (2012). "Social Media and Social Movements: Facebook and an Online Guatemalan Justice Movement that Moved Offline", *New Media and Society*, vol. 14, núm. 2, pp. 225-243.
- Haggerty Kevin y Richard Ericson (2006). "The New Politics of Surveillance and Visibility", en K. Haggerty y R. Ericson, *The New Politics of Surveillance and Visibility*, Toronto, University of Toronto Press.
- Hawkins, Eliza y Kirk Hawkins (2003). "Bridging Latin America's Digital Divide: Government Policies and Internet Access", *Journalism and Mass Communication Quarterly*, vol. 80, núm. 3, pp. 646-665.
- Held, David (1989). *Political Theory and the Modern State*, Cambridge, Polity Press.
- Hofstede, Geert (2010). "The Globe Debate: Back to Relevance", *Journal of International Business Studies*, vol. 41, núm. 8, pp. 1339-46.
- Indicadores del desarrollo mundial, con datos del Banco Mundial (2015), [en línea], disponible en <http://www.google.com/publicdata/explore?ds=d5bncppjof8f9_#!ctype=l&strail=false&bcs=d&nselm=h&met_y=it_net_user_p2&scale_y=lin&ind_y=false&rdim=region&idim=country:HND:SLV:ARG:BOL:BRA:CHL:COL:MEX:PER:URY&idim=region:ECS:SSF:LCN:NAC&ifdim=region&tstart=1122958800000&tend=1375419600000&hl=es&dl=es&ind=false>, consultada en agosto de 2015.
- Joas, Hans (2013). *The Sacredness of the Person. A New Genealogy of Human Rights*, Washington, D.C., Georgetown University Press.
- Kerr, Ian y Jennifer Barrigar (2012). "Privacy, Identity and Anonymity", en K. Ball, K. Haggerty y D. Lyon (eds.), *Routledge Handbook of Surveillance Studies*, Nueva York, Routledge.
- Ling, Rich y Heather Horst (2012). "Mobile Communication in the Global South", *New Media and Society*, vol. 13, núm. 3, pp. 363-374.
- Lyon, David (2007). *Surveillance Studies. An Overview*, Cambridge, Polity Press.
- Lyon, David (1994). *The Electronic Eye. The Rise of Surveillance Society*, Mineápolis, University of Minnesota Press.
- Magnet, Shoshana (2011). *When Biometrics Fail: Gender, Technology of Identity*, Durham, Duke University Press.
- Marquis-Boire, Morgan (2013). *Planet Blue Coat: Mapping Global Censorship and Surveillance Tools*, Toronto, University of Toronto.

- Mattelart, Armand (2007). *Historia de la sociedad de la información*, Barcelona, Paidós.
- Marx, Gary (1988). *Under Cover. Police Surveillance in America*, Berkeley, University of California Press.
- Necessary and Proportionate (2013). “Principios internacionales sobre la aplicación de los derechos humanos a la vigilancia de las comunicaciones”, 10 de julio, [en línea], disponible en <<https://es.necessaryandproportionate.org/text>>, consultada en noviembre de 2013.
- Nippert-Eng, Christena (2010). *Islands of Privacy*, Chicago, University of Chicago Press.
- Organización de los Estados Americanos (OEA) (2011). “Cuadragésimo Primer Periodo Ordinario de Sesiones, San Salvador”, [en línea], disponible en <<http://oas.org/consejo/sp/AG/resoluciones-declaraciones.asp>>, consultada en noviembre de 2013.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (1980). “Directrices relativas a la protección de la privacidad y flujos transfronterizos de datos personales”, [en línea], disponible en <<http://www.oecd.org/sti/ieconomy/15590267.pdf>>, consultada en noviembre de 2013.
- Parlamento Europeo (2000). “Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea”, [en línea], disponible en <http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_es.pdf>, consultada en noviembre de 2013.
- Pisarello, Gerardo (2007). *Los derechos sociales y sus garantías*, Madrid, Trotta.
- Privacy International Report (PIR) (2011). “Una guía de privacidad para hispanohablantes”, [en línea], disponible en <<https://www.privacyinternational.org/reports/una-guia-de-privacidad-para-hispanohablantes-0>>, consultada en noviembre de 2013.
- Raab, Charles (2012). “Regulating Surveillance: The Importance of Principles”, en K. Ball, K. Haggerty y D. Lyon (eds.), *Routledge Handbook of Surveillance Studies*, Nueva York, Routledge.
- Red Iberoamericana de Protección de Datos (2009). “Legislación”, [en línea], disponible en <<http://www.redipd.es/legislacion/index-ides-idphp.php>>, consultada en noviembre de 2013.
- Remolina, Nelson (2012). “Aproximación constitucional de la protección de datos personales en Latinoamérica”, *Revista Internacional de Protección de Datos Personales*, [en línea], disponible en <http://habeasdatacolombia.uniandes.edu.co/wp-content/uploads/7_-Nelson-Remolina.pdf>, consultada en noviembre de 2013.

- Rodríguez, Katitza (2012). "How the US Fuels Latin America's Surveillance Technology", [en línea], disponible en <<http://www.aljazeera.com/indepth/opinion/2012/05/2012514135631527464.htm>>, consultada en noviembre de 2013.
- Rodríguez, Katitza y Renata Ávila (2012). "Privacy Rights Activism in Latin America", [en línea], disponible en <<https://www.eff.org/deeplinks/2012/09/privacy-activism-latin-america>>, consultada en noviembre de 2012.
- Sepa más (2013). "Rousseff sobre el espionaje de Estados Unidos: 'Es una falta de respeto a la soberanía de nuestro país'", *Sepa más*, 24 de septiembre, [en línea], disponible en <<http://actualidad.rt.com/actualidad/view/106677-rousseff-brasil-espionaje-eeuu-onu>>, consultada en noviembre de 2013.
- Rule, James (2012). "'Needs' for Surveillance and the Movement to Protect Privacy", en K. Ball, K. Haggerty y D. Lyon (eds.), *Routledge Handbook of Surveillance Studies*, Nueva York, Routledge.
- Simmons, B. (2009). *Mobilizing for Human Rights. International Law in Domestic Politics*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Smart Card Alliance Latino America (SCALA) (2012). "Smart Card Alliance Latino America (SCALA) llevará a cabo el Primer Smart Card Summit en Expo Seguridad 2012 en la Ciudad de México, DF", [en línea], disponible en <<http://latinamerica.smartcardalliance.org/>>, consultada en noviembre de 2013.
- Stammers, N. (2009). *Human Rights and Social Movements*, Londres, Pluto Press.
- Souza, Adrina (2006). "From Cyber to Hybrid: Mobile Technologies as Interfaces of Hybrid Spaces", *Spaces and Culture*, vol. 9, núm. 3, pp. 261-278.
- The Hofstede Centre (2010), "Cultural Insights", [en línea], disponible en <<http://geert-hofstede.com/>>, consultada en noviembre de 2013.
- The Voice of Russia* (2013). "Argentina Conducts most Aggressive Surveillance Campaign in Latin America-Assange", *The Voice of Russia*, [en línea], disponible en <http://voiceofrussia.com/news/2013_06_27/Argentina-conducts-most-aggressive-surveillance-campaign-in-Latin-America-Assange-5668/>, consultada en noviembre de 2013.
- Zureik, Elia (2010). "Cross-Cultural Study of Surveillance and Privacy: Theoretical and Empirical Observations", en Elia Zureik *et al.* (eds.) *Sur-*

veillance, Privacy and the Globalization of Personal Information, Toronto,
McGill-Queen's University Press.

Anexo 1

Garantía constitucional en torno a la privacidad

Leyes reglamentarias

Argentina

43°. [...] Toda persona podrá interponer esta acción para tomar conocimiento de los datos a ella referidos y de su finalidad, que consten en registros o bancos de datos públicos, o privados destinados a proveer informes, y en caso de falsedad o discriminación, para exigir la supresión, rectificación, confidencialidad o actualización de aquellos. No podrá afectarse el secreto de las fuentes de información periodística.

Sumatoria de gestiones legislativas realizadas por año (no acumulativas).

Bolivia

21°. Las bolivianas y los bolivianos tienen los siguientes derechos:
II. A la privacidad, intimidad, honra, honor, propia imagen y dignidad.

Código Penal 1997.

130°. I. Toda persona individual o colectiva que crea estar indebida o ilegalmente impedida de conocer, objetar u obtener la eliminación o rectificación de los datos registrados por cualquier medio físico, electrónico, magnético o informático, en archivos o bancos de datos públicos o privados, o que afecten a su derecho fundamental a la intimidad y privacidad personal o familiar, o a su propia imagen, honra y reputación, podrá interponer la Acción de Protección de Privacidad. II. La Acción de Protección de Privacidad no procederá para levantar el secreto en materia de prensa.

Artículo 29
Artículo 296
Artículo 297
Artículo 298
Artículo 363

131° I. La Acción de Protección de Privacidad tendrá lugar de acuerdo con el procedimiento previsto para la acción de Amparo Constitucional. II. Si el tribunal o juez competente declara procedente la acción, ordenará la revelación, eliminación o rectificación de los datos cuyo registro fue impugnado. III. La decisión se elevará, de oficio, en revisión ante el Tribunal Constitucional Plurinacional en el plazo de las veinticuatro horas siguientes a la emisión del fallo, sin que por ello se suspenda su ejecución. IV. La decisión final que conceda la Acción de Protección de Privacidad será ejecutada inmediatamente y sin observación. En caso de resistencia se procederá de acuerdo con lo señalado en la Acción de Libertad. La autoridad judicial que no proceda conforme con lo dispuesto por este artículo quedará sujeta a las sanciones previstas por la ley.

Decreto Supremo N° 28168 Acceso a la Información del Poder Ejecutivo (Artículo 19 Petición de Habeas Data). 2005.

Año 2004

14. La protección a la privacidad en América Latina

Brasil

Artículo 5º X. Son inviolables la intimidad, la vida privada, el honor y la imagen de las personas, asegurándose el derecho a indemnización por el daño material o moral derivado de su violación.

XI. La casa es asilo inviolable del individuo no pudiendo penetrar nadie en ella sin el consentimiento del morador salvo en caso flagrante de delito o desastre o para prestar socorro o durante el día por determinación judicial.

XII. Es inviolable el secreto de la correspondencia, de las comunicaciones telegráficas, de las informaciones y de las comunicaciones telefónicas, salvo en el último caso, por orden judicial, en las hipótesis y en la forma que la ley establezca para fines de investigación criminal o instrucción penal.

XIV. Queda garantizado a todos el acceso a la información y salvaguardado el secreto de las fuentes cuando sea necesario para el ejercicio profesional.

LXXI. Se concederá "Habeas data" :

1. Para asegurar el conocimiento de informaciones relativas a la persona del impetrante que consten de registros o bancos de datos o entidades gubernamentales o de carácter público.

2. Para la rectificación de datos, cuando no se prefiera hacerlo por procedimiento secreto, judicial o administrativo.

Año 1988

Ley Nº 9.507 del Artículo 1. Derecho de Acceso a la Información y Reglamento del "habeas data". 1997

Ley Nº 9.296 que reglamenta la interceptación de comunicaciones telefónicas. 1996

Código Penal: violación del domicilio, de correspondencia; de comunicación telefónica, divulgación de secreto; violación de secreto profesional. 1940

Ley complementaria 105, secreto de las operaciones de instituciones financieras. 2001

Código de Protección y defensa del consumidor. 1990

Chile

19º. La Constitución asegura a todas las personas:

IV. El respeto y protección a la vida privada y a la honra de la persona y su familia;

V. La inviolabilidad del hogar y de toda forma de comunicación privada. El hogar sólo puede allanarse y las comunicaciones y documentos privados interceptarse, abrirse o registrarse en los casos y formas determinados por la ley.

Año 1989.

Ley para la Protección de la Vida Privada. 2002.

Ley Relativa a Datos Informáticos. 1993.

Ley de Protección al Consumidor. 1997.

Colombia

15° Todas las personas tienen derecho a su intimidad personal y familiar y a su buen nombre, y el Estado debe respetarlos y hacerlos respetar. De igual modo tiene derecho a conocer, actualizar y rectificar las informaciones que se hayan recogido sobre ellas en bancos de datos y en archivos de entidades públicas y privadas. En la recolección, tratamiento y circulación de datos se respetarán la libertad y demás garantías consagradas en la Constitución. La correspondencia y demás formas de comunicación privada son inviolables. Sólo pueden ser interceptadas o registradas mediante orden judicial, en los casos y con las formalidades que establezca la ley. Para efectos tributarios o judiciales y para los casos de inspección, vigilancia e intervención del Estado podrá exigirse la presentación de libros de contabilidad y demás documentos privados, en los términos que señale la ley.

Ley 1266, disposiciones sobre el habeas data. 2008.

Año 2003.

Ecuador

Art. 23. [...] el Estado reconocerá y garantizará a las personas:
VIII. El derecho a la honra, a la buena reputación y a la intimidad personal y familiar. La ley protegerá el nombre, la imagen y la voz de la persona.
XII. La inviolabilidad de domicilio. Nadie podrá ingresar en él ni realizar inspecciones o registros sin la autorización de la persona que lo habita o sin orden judicial, en los casos y forma que establece la ley.
XIII. La inviolabilidad y el secreto de la correspondencia. Esta sólo podrá ser retenida, abierta y examinada en los casos previstos en la ley. Se guardará el secreto de los asuntos ajenos al hecho que motive su examen. El mismo principio se observará con respecto a cualquier otro tipo o forma de comunicación.

Ley Especial de Telecomunicaciones. 1992.

Ley de Burós de Información Crediticia. 2005.

Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. 2004.

Art. 94.- Toda persona tendrá derecho a acceder a los documentos, bancos de datos e informes que sobre sí misma, o sobre sus bienes, consten en entidades públicas o privadas, así como a conocer el uso que se haga de ellos y su propósito. Podrá solicitar ante el funcionario respectivo, la actualización de los datos o su rectificación, eliminación o anulación, si fueren erróneos o afectaren ilegítimamente sus derechos. Si la falta de atención causare perjuicio, el afectado podrá demandar indemnización. La ley establecerá un procedimiento especial para acceder a los datos personales que consten en los archivos relacionados con la defensa nacional.

Ley de Comercio Electrónico, Firmas y Bases de Datos. 2002.

Año 1998.

14. La protección a la privacidad en América Latina

México

6°.A. II. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.

Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares. 2010.

Reformado en 2013.

16°. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. 2002, última reforma en 2012.

Toda persona tiene derecho a la protección de sus datos personales, al acceso, rectificación y cancelación de los mismos, así como a manifestar su oposición, en los términos que fije la ley, la cual establecerá los supuestos de excepción a los principios que rijan el tratamiento de datos, por razones de seguridad nacional, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger los derechos de terceros.

Ley Federal de Protección al Consumidor. 1992, última reforma en 2012.

[...] Las comunicaciones privadas son inviolables. La ley sancionará penalmente cualquier acto que atente contra la libertad y privacidad de las mismas, excepto cuando sean aportadas de forma voluntaria por alguno de los particulares que participen en ellas. El juez valorará el alcance de éstas, siempre y cuando contengan información relacionada con la comisión de un delito. En ningún caso se admitirán comunicaciones que violen el deber de confidencialidad que establezca la ley.

Ley Federal de Telecomunicaciones. 1995, última reforma en 2013.

Exclusivamente la autoridad judicial federal, a petición de la autoridad federal que faculte la ley o del titular del Ministerio Público de la entidad federativa correspondiente, podrá autorizar la intervención de cualquier comunicación privada. Para ello, la autoridad competente deberá fundar y motivar las causas legales de la solicitud, expresando además, el tipo de intervención, los sujetos de la misma y su duración. La autoridad judicial federal no podrá otorgar estas autorizaciones cuando se trate de materias de carácter electoral, fiscal, mercantil, civil, laboral o administrativo, ni en el caso de las comunicaciones del detenido con su defensor.

Ley Federal de Delincuencia Organizada. 1996, última reforma en 2012.

Las intervenciones autorizadas se ajustarán a los requisitos y límites previstos en las leyes. Los resultados de las intervenciones que no cumplan con éstos, carecerán de todo valor probatorio.

Ley de Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros. 1999, última reforma en 2012.

Reformado en 2009.

Uruguay

7°. Los habitantes de la República tienen derecho a ser protegidos en el goce de su vida, honor, libertad, seguridad, trabajo y propiedad. Nadie puede ser privado de estos derechos sino conforme a las leyes que se establecen por razones de interés general.

Ley de Protección de Datos Personales y Acción Habeas Data. 2008.

11°. El hogar es un sagrado inviolable. De noche nadie podrá entrar en él sin consentimiento de su jefe, y de día, sólo de orden expresa de Juez competente, por escrito y en los casos determinados por la ley.

Ley de Acceso a la Información Pública. 2008

28°. Los papeles de los particulares y su correspondencia epistolar, telegráfica o de cualquier otra especie, son inviolables, y nunca podrá hacerse su registro, examen o interceptación sino conforme a las leyes que se establecieron por razones de interés general.

Año 1967.

Venezuela

28°. Toda persona tiene el derecho de acceder a la información y a los datos que sobre sí misma o sobre sus bienes consten en registros oficiales o privados, con las excepciones que establezca la ley, así como de conocer el uso que se haga de los mismos y su finalidad, y de solicitar ante el tribunal competente la actualización, la rectificación o la destrucción de aquellos, si fuesen erróneos o afectasen ilegítimamente sus derechos. Igualmente, podrá acceder a documentos de cualquier naturaleza que contengan información cuyo conocimiento sea de interés para comunidades o grupos de personas. Queda a salvo el secreto de las fuentes de información periodística y de otras profesiones que determine la ley.

Ley sobre Protección a la Privacidad de las Comunicaciones. 1991.

Ley especial contra delitos informáticos. 2001.

48°. Se garantiza el secreto e inviolabilidad de las comunicaciones privadas en todas sus formas. No podrán ser interferidas sino por orden de un tribunal competente, con el cumplimiento de las disposiciones legales y preservándose el secreto de lo privado que no guarde relación con el correspondiente proceso.

60. Toda persona tiene derecho a la protección de su honor, vida privada, intimidad, propia imagen, confidencialidad y reputación.

143. Los ciudadanos y ciudadanas tienen derecho a ser informados e informadas oportuna y verazmente por la Administración Pública, sobre el estado de las actuaciones en que estén directamente interesados e interesadas, y a conocer las resoluciones definitivas que se adopten sobre el particular. Asimismo, tienen acceso a los archivos y registros administrativos, sin perjuicio de los límites aceptables dentro de una sociedad democrática en materias relativas a seguridad interior y exterior, a investigación criminal y a la intimidad de la vida privada, de conformidad con la ley que regule la materia de clasificación de documentos de contenido confidencial o secreto. No se permitirá censura alguna a los funcionarios públicos o funcionarias públicas que informen sobre asuntos bajo su responsabilidad.

281. Son atribuciones del Defensor o Defensora del Pueblo:

III. Interponer las acciones de inconstitucionalidad, amparo, hábeas corpus, hábeas data y las demás acciones o recursos necesarios para ejercer las atribuciones señaladas en los numerales anteriores, cuando fuere procedente de conformidad con la ley.

Año 1999.

Fuente: Elaboración propia con base en reportes de Privacy International y de la Red Iberoamericana de Protección de Datos.

15. El derecho de acceso a la información en la Cámara de Diputados: hacia una nueva institucionalidad

Ramiro Daniel Sánchez Gayosso*

Introducción¹

En México, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPIG) de 2002 fue la entrada del acceso a la información como un derecho de los particulares que debía ser reconocido por el Estado. Pero a nivel internacional, el debate sobre ese derecho ya se estaba dando desde la interpretación del artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, del 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y del 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles. Los tres reconocían que el derecho a la información era parte del derecho a la libertad de expresión, aunque no como un derecho humano de forma particular.

Será hasta el 19 de septiembre de 2006, y en el caso *Claude Reyes y otros vs. Chile*, relacionado con el derecho de acceso a la información (DAI) que el Estado chileno negaba a una persona, que la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) reconozca al DAI, en poder del Estado, como un derecho humano. El hecho marcó la ruta para que todos los Estados miembros de la OEA también lo reconocieran como un derecho fundamental de todas las personas.

* Maestro en Ciencias Sociales, Flacso México. Candidato a doctor en Procesos Políticos por la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa.

¹ Agradezco el apoyo de Diego Ernesto Díaz Iturbe, director general de Impacto Legislativo, A.C., durante el desarrollo de este trabajo.

Al siguiente año de esa sentencia, el acceso a la información se incorporó en México como derecho en el artículo 6° constitucional, lo cual permitió que se regulara de mejor manera en la LFTAIPG. En su origen, dicha ley permitió el libre acceso por parte de las personas a cualquier tipo de información que fuese producto del quehacer gubernamental, específicamente del Ejecutivo federal. Sin embargo, no sólo contemplaba como sujetos obligados a los integrantes del Ejecutivo y de la administración pública federal (APF), también incluía en su cuerpo normativo a los poderes Legislativo y Judicial, además de órganos constitucionales autónomos, los cuales quedaban obligados a implementar los órganos, criterios y procedimientos institucionales que proporcionaran a las personas el acceso a la información, de conformidad con los principios y plazos de la LFTAIPG.

El Congreso de la Unión respondió a ese mandato de la Ley de Transparencia y tanto en el Senado de la República como en la Cámara de Diputados se expidieron sus respectivos reglamentos. El “Acuerdo Parlamentario para la aplicación de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental en la Cámara de Senadores” y el “Reglamento para la Transparencia y el Acceso a la Información Pública en la Cámara de Diputados”, a finales de abril de 2003, conformaron la normatividad en materia de transparencia.

El hecho de que ambas cámaras cumplieren con el requisito de normar no se tradujo en apego al cumplimiento del derecho a la información, al contrario. La desconfianza y poca credibilidad que generan los legisladores federales entre la ciudadanía se mantiene como una constante debido a factores como la opacidad en el ejercicio en las cámaras, la falta de información y transparencia, así como por los escasos canales de comunicación entre agentes y principales. Esto lleva a preguntarnos: ¿existe un verdadero proceso de institucionalización del derecho a la información en el Congreso mexicano, en específico, en la Cámara de Diputados?, ¿qué se tiene en dicha materia actualmente?, ¿qué falta?

El presente capítulo analiza, en el marco del proceso de institucionalización del derecho a la información en México, el caso específico de la Cámara de Diputados a partir de su normatividad interna sobre el tema. La elección de esta cámara y no la del Senado o de ambas, se debe a que en la primera se han hecho modificaciones constantes a la normatividad sobre la transparencia y el acceso a la información: se han creado y des-

aparecido órganos garantes en ese recinto, así como de otras medidas y mecanismos de transparencia que pareciesen generar escenarios internos discordantes.

Para cumplir con tal objetivo, se observará el comportamiento de algunas unidades de análisis en el marco normativo de la Cámara de Diputados que serán tomadas como los criterios mínimos de transparencia y de acceso a la información. Las categorías de análisis que ayudarán en el contraste se dividen en dos grupos: las procedimentales y las estructurales. Las primeras serán la *normatividad*, esto es, si existe o no algún cuerpo normativo escrito que regule el DAI dentro del Palacio Legislativo; el *acceso a la información vía solicitud*, es decir, si se ha implementado o no este mecanismo para que las personas accedan a la información generada en esa instancia legislativa; el *tiempo de respuesta* será considerado como el lapso que consume la entrega de la información al particular y la claridad en los plazos máximos de respuesta, lo que elimina la incertidumbre sobre si habrá o no entrega de información y en qué momento será; el *tipo de información* será entendido como el parámetro por el cual se puede negar información, es decir, si hay normatividad interna que prohíba la entrega de información; como los *recursos de revisión* o *reconsideración* son fundamentales para atender cualquier negativa de alguna instancia y así proteger mejor el derecho de los particulares, aquí se observará su existencia y ante quién se promueve, y las *notificaciones*, es decir, el que una ley o reglamento incorpore esta categoría de forma amplia y diversa señala un avance en la materia, más formas de notificar se podrían considerar como un mejor disfrute del DAI.

También se analizarán las categorías de tipo estructural: en primer lugar la *Unidad de Enlace*, instancia encargada de vincular la Cámara con el solicitante y ante la cual se lleva a cabo una solicitud y es la que le da respuesta; lo que se observará es si tal categoría existe, cuáles son sus funciones y de qué forma opera. Los *sujetos obligados* los entendemos como los individuos, grupos o instancias que estarán obligados por ley a entregar información, por lo que es importante que estén plenamente incorporados en cualquier cuerpo normativo relativo a la transparencia. La existencia de un *órgano garante* o un *órgano autónomo* resulta crucial para el cumplimiento de cualquier legislación en la materia; ello genera una mayor expectativa en cuanto a reconocimiento y protección del DAI.

Este capítulo consta de dos apartados principales. Para entender el proceso de acceso a la información en la Cámara de Diputados, primeramente se sitúa el debate del proceso de institucionalización² de ese derecho a nivel nacional. Enseguida se abordará el tema del acceso a la información en la Cámara de Diputados, apartado en el que por medio del análisis de las categorías referidas y de los dos tipos de reglamentos en cuanto a transparencia y acceso a la información que ha habido, se esclarecerá la evolución normativa al respecto. La comparación de ambos reglamentos mostrará qué tanta progresividad se le ha permitido al DAI dentro de la cámara. El capítulo cierra con una breve reflexión.

El acceso a la información en México

El acceso a la información en México no es un tema nuevo y como preámbulo se debe decir que comparte la misma cuna que la democracia. Con la promulgación de la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales en 1977 —el detonante de la transición a la democracia mexicana—, la reforma constitucional conllevó a que se garantizase el derecho a la información.³ Sin embargo, la diferencia entre ese derecho constitucionalmente reconocido entonces y el actual se encuentra en su confusa (mala) interpretación y en su nula regulación.

Lo que se tuvo en México durante más de veinticinco años fue un derecho a la información limitado, restrictivo y parco en su campo de acción y disfrute. Ese derecho se volverá plenamente efectivo cuando en 2002 se promulga la LFTAIPG y, cinco años después, cuando se adiciona un

² Si bien, en la última década, una parte de la literatura sobre institucionalización de los derechos humanos (Stammers, 2009) en el mundo enfatiza en las vías y mecanismos a través de los cuales aquéllos se pueden materializar (Landman, 2005), así como en las prácticas en los países para institucionalizar las normas internacionales en la materia (Simmons, 2009), en este capítulo no se desarrollarán esos debates. Una mejor referencia sobre “institucionalización” de derechos humanos se encuentra en este volumen en el capítulo de Karina Ansolabehere y Ruth Navarrete, apartado “Derecho a la alimentación: difusión exitosa, impacto limitado”, y en Georgina Flores-Ivich y Rodrigo Salazar-Elena, “Institucionalización y disfrute de derechos humanos en América Latina”.

³ Luna Pla (2002) habla del largo trayecto que llevó el reconocer y garantizar el derecho a la información desde 1977 hasta el nacimiento del IFAI en 2002.

segundo párrafo al art. 6° constitucional que contiene siete fracciones, las cuales, en resumidas cuentas, dictan la “máxima publicidad” de la información en manos del gobierno, el derecho de acceso a la información pública y la protección de datos personales.⁴

En la Constitución mexicana ha quedado establecido el DAI y a su máxima publicidad, el cual un año antes ya se le había reconocido como derecho humano a nivel internacional. El encargado de redactar e implementar esa reforma constitucional fue el Congreso de la Unión; allí confluieron todas las fuerzas políticas en torno a esa materia (Merino, 2009: 67), que entendieron el acceso a la información como:

un espectro que regula las condiciones en función de las cuales es posible el intercambio (difusión y recepción) a la vez ordenado y libre de “información”, entre actores públicos y privados, con fines personales, sociales o públicos, en funciones profesionales como el periodismo, en cumplimiento de mandatos públicos o desde la esfera privada individual. Este derecho [...] incluye el reconocimiento del Estado como una de las fuentes y repositorios de información, en este caso, de carácter público gubernamental [...]. En consecuencia, suele hablarse de acceso a la información pública gubernamental [...], siempre que se trate de la interacción entre personas y una agencia estatal, que tenga por objeto conocer la información generada por esta última o depositada en sus archivos, registros u otros recipientes [...]

(Pulido, 2013: 24-25).

Concordando con estas ideas, el acceso a la información debe ser visto como un derecho que impulsa la construcción de sociedades más justas, equitativas y corresponsables en la gestión de los asuntos públicos, además de que coadyuva al fortalecimiento de una vida democrática. Más y mejor información significan mayores posibilidades de incidir en la toma de decisiones concernientes a políticas públicas,⁵ programas

⁴ Aquí no se pretende analizar la relación entre la constitucionalización y el desarrollo legislativo del derecho de acceso a la información, ya que el desarrollo del DAI se dio antes de que fuese reconocido en la Constitución como un derecho humano. A cambio se mostrará su implementación y desarrollo desde el año 2002 en una instancia del Poder Legislativo.

⁵ Una política pública puede entenderse desde el punto de vista de Luis F. Aguilar (2009): “un conjunto de acciones, estructuradas en modo intencional y causal, que se

y proyectos, públicos y privados. El acceso a la información es la herramienta que permite corregir las asimetrías de información en la sociedad, las cuales derivan en problemas para la democracia misma.

Algunos análisis de la reforma de 2007 consideran que sentó las bases para una nueva política de transparencia gubernamental, y que fue encaminada hacia la rendición de cuentas de “todas las autoridades en los diferentes órdenes de gobierno” (Caballero *et al.*, 2012: 1). Ciertamente, esta reforma permitió ampliar y clarificar el ámbito de protección y disfrute del derecho, pero no se considera que haya generado las bases para una rendición de cuentas más clara. Para esto habrá que remontarse a la ley de 2002, la cual trajo consigo los instrumentos e instituciones necesarios para garantizar el ejercicio del derecho a la información a nivel federal.⁶ Los trabajos de Merino (2006) y Guerrero y Ramírez (2006) han destacado la importancia de la promulgación en 2002 de una ley que garantizaba el derecho a la información, la cual, si bien no cumplía con los altos estándares de otras leyes semejantes en el mundo, se convirtió en el punto de partida para hablar de un derecho a la información, concerniente a todos los ciudadanos mexicanos.

Como una síntesis, se debe decir que la ley de 2002 fundó las instituciones y procedimientos que garantizarían el ejercicio del derecho a la información, en tanto que la reforma de 2007 determinó “el estándar mínimo del ejercicio del derecho y sentó los principios de la política de transparencia gubernamental”⁷ (Caballero *et al.*, 2012: 4).

Con lo anterior caben dos preguntas: ¿cuál es la importancia en reconocer o no un derecho como el acceso a la información? y ¿de qué manera impacta su pleno ejercicio? El protagonismo que la literatura le da (Fox *et al.*, 2007) estriba en tres razones esenciales:

orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver problemas cuya solución es considerada de interés o beneficio público”. Para más detalles sobre la noción de políticas públicas, en Aguilar se analiza la relación entre el diseño constitucional y el contenido de las políticas públicas en el apartado “Constituciones y políticas públicas: las intermediaciones pendientes”.

⁶ Por ejercicio del derecho se entiende la forma en que se busca y se accede al mismo, en este caso, el derecho de acceso a la información.

⁷ Un análisis más amplio del proceso por el que los poderes tradicionales del Estado se apropian de las reformas constitucionales en materia de *DN* y cómo eso desemboca en políticas públicas, se encuentra en Daniel Vázquez y Claudia Espinoza, “Constituciones y políticas públicas: las intermediaciones pendientes”, en este volumen.

- 1) El hecho de que la ciudadanía ejerza una supervisión constante a través de la información genera para los gobernantes una permanente amenaza de ser castigados por medio del voto o de sanción administrativa, lo cual conduce a un ejercicio honesto del poder.
- 2) Si se desea una democracia participativa, es necesaria una ciudadanía bien informada sobre el funcionamiento de su gobierno y, para ello, la información verdaderamente confiable sólo puede provenir del mismo gobierno.
- 3) Que las instituciones encargadas de gobernar tengan el acompañamiento en su labor de la sociedad civil organizada hace que tengan un desempeño adecuado y que así se genere un sistema de rendición de cuentas horizontal y social.

Lo que destaca de estas tres razones sobre la importancia del DAI radica en la idea del fortalecimiento de la democracia, vía un empoderamiento ciudadano que conlleve a una adecuada rendición de cuentas. Mas para que este derecho sea plenamente efectivo, su promoción y ejercicio demandan un estado de transparencia constante bidireccional: a través de una divulgación de carácter obligatorio de la información gubernamental sobre este quehacer y cómo se hace; o bien, por medio de una sociedad plenamente activa que exija información que sea de su interés.

La transparencia obligada por los sujetos en cuestión será considerada como *transparencia activa*; mientras que la transparencia generada por medio de solicitudes de información por parte de los interesados será *transparencia pasiva*. La primera surge de las normas que estipulan su carácter obligatorio; la transparencia pasiva la garantiza un órgano o institución encargada de velar por el derecho de acceso a la información y que da trámite a este tipo de solicitudes.

Pero la duda y el debate constante sobre el derecho a la información surgen cuando se plantea el hecho de qué consideramos transparente y qué no, pues si concebimos la información como poder, quienes la poseen lo perderían al permitir una libertad de acceso pleno a aquélla. Entonces, para responder qué es relevante en la información transparentada y qué no, habrá que analizar el caso a partir de la información que han trans-

parentado de forma activa y pasiva los organismos o agencias encargadas de esta tarea.⁸

Si bien la Constitución establece que el artículo 6° implica a la Federación, estados y Distrito Federal, así como a cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, la Ley Federal de Transparencia hace una distinción tajante sobre quién está obligado a dar información y quién no. El artículo 3° de la LFTAIPG designa como sujetos obligados a:

- a) El Poder Ejecutivo Federal, la APF y la Procuraduría General de la República (PGR).
- b) El Poder Legislativo Federal, integrado por las cámaras de Diputados, de Senadores, la Comisión Permanente y cualquiera de sus órganos.
- c) El Poder Judicial de la Federación y el Consejo de la Judicatura Federal.

Sin embargo, el artículo 61 de la misma ley se refiere a los “Otros sujetos obligados” (oso): el Poder Legislativo Federal, a través de la Cámara de Senadores, la Cámara de Diputados, la Comisión Permanente y la Auditoría Superior de la Federación; el Poder Judicial de la Federación, a través de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del Consejo de la Judicatura Federal y de la Comisión de Administración del Tribunal Federal Electoral; los órganos constitucionales autónomos y los tribunales administrativos.

Estos otros sujetos obligados implantarán (señala el artículo) “mediante reglamentos o acuerdos de carácter general, los órganos, criterios y procedimientos institucionales para proporcionar a los particulares el acceso a la información”. En otras palabras, la Ley Federal, y el IFAI como garante de esta ley, hacen una diferenciación clara sobre los sujetos de su competencia y los que no lo son; esa competencia se restringe al Poder Ejecutivo Federal, la APF y la PGR; mientras que hay sujetos que ajustan de manera libre sus normas de acceso a la información y que se rigen bajo sus

⁸ A nivel nacional, el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (IFAI) garantiza el cumplimiento pleno de la LFTAIPG.

propios criterios.⁹ Por ende, el tipo de información que se genere de sujeto a sujeto variará mucho.

Si, como lo señala el art. 3° de la LFTAIPG, la Cámara de Diputados es un sujeto obligado a transparentar su información y, de acuerdo al art. 6° constitucional, ella también debe regirse por la máxima publicidad de sus actos (internos y externos) ante cualquier ciudadano interesado, se concluye que existen graves deficiencias al respecto desde su normatividad interna, sus canales de acceso a la información, y en el acceso a ésta. Todo ello se analiza a continuación.

El acceso a la información en el Congreso de la Unión: Cámara de Diputados

En el plano teórico, el acceso a la información pública en cualquiera de los ámbitos de gobierno sería determinante para la construcción de agencias y de Estados honestos, eficientes y eficaces. Lo que se esperaría es que los agentes fuesen conscientes de que sus acciones, decisiones y comunicaciones estarían en constante revisión y análisis por parte de los actores externos; por ello se documentarían y fundamentarían de mejor manera, es decir, se entraría a un estado de rendición de cuentas (Ackerman, 2008: 11). El ideal democrático sería que el acceso a la información detonara un estadio de transparencia clara, que conllevaría a un régimen de rendición de cuentas constante y éste, a su vez, a un gobierno eficiente y responsable.

Lo relevante es que en México aún persisten las prácticas de opacidad y corrupción¹⁰ por parte de los agentes, lo cual desemboca en altos

⁹ La distinción que se hace en la LFTAIPG sobre los sujetos obligados y los osos es un problema grave el cual, a pesar de que no se estudiará en este capítulo, resulta conveniente señalarlo, pues esta distinción tan tajante y arbitraria que hizo el IFAI al interpretar la ley de manera que sólo tuviera como sujetos de transparencia a unos pocos (específicamente al Ejecutivo y la APF) permitió que tanto el Legislativo, como el Judicial y demás órganos del Estado, interpretaran el acceso a la información de manera libre y formaran esquemas de transparencia particulares a cada caso.

¹⁰ El Índice de Percepción de la Corrupción de 2012 señalaba que en México hay altos índices de corrupción. México se encontraba, con 34 puntos, en la posición 105 de 176 países. Este índice marca que valores debajo de 50 puntos son altos en corrupción; en cuanto a las posiciones, en éstas se observa que los primeros lugares los ocupan los paí-

índices de desconfianza por parte de los ciudadanos. La paradoja radica en que en México se han establecido formas y mecanismos de acceso a la información, empero, éstas no han incidido en el proceso virtuoso que eso conllevaría. Dicho problema conduce a cuestionar: ¿qué pasa con el derecho a la información?, ¿su instauración y reglamentación son insuficientes para llegar a un buen gobierno?, ¿en dónde está el problema de fondo?

La literatura especializada (Emmerich, 2004; Ackerman, 2008; Pérez Pintor, 2012) dirá que no es el derecho a la información *per se* el que generará transparencia, rendición de cuentas y gobiernos de excelencia. El derecho a la información deberá ir acompañado de estrategias complementarias que permitan su disfrute y desarrollo pleno; de otra manera se cae en el riesgo de generar transparencias opacas, rendiciones de cuentas graduales o parciales y gobiernos simuladores.

En el caso que nos importa, la Cámara de Diputados en México, lo que se busca es conocer el proceso de institucionalidad (institucionalización) del acceso a la información. La institucionalización en el Legislativo se entiende como el conjunto de reglas, procedimientos y agencias internas que ayudan a fortalecer su capacidad técnica y profesional para cumplir con el acceso, por parte de los ciudadanos, a sus actividades y la información legislativa (González, 2013: 27).

Para el análisis de esta sección veremos el desarrollo del derecho a la información en la Cámara de Diputados, desde su legislación interna, atendiendo en especial las unidades de análisis arriba enunciadas. Para el primer momento se abordará el contenido y alcance del reglamento interno de transparencia de 2003. Acto seguido, el reglamento de 2009 ayudará a contrastar entre ambos, lo cual aportará elementos a considerar. Es decir, lo que se busca con esta comparación es saber si ha habido avances, retrocesos, cuáles son las nuevas vías (si se han generado) en la Cámara para acceder a la información y, asimismo, quiénes son los actores involucrados en el acceso a la información.

ses donde hay bajos niveles y los que están en los últimos lugares o arriba del 100 en la clasificación mundial, se encuentran en estados de corrupción preocupantes. Cabe destacar que México, junto a Guatemala, República Dominicana, Ecuador, Nicaragua, Honduras, Paraguay y Venezuela, son los países más corruptos de la región (véase el índice completo en <www.transparency.org>).

El primer reglamento en materia de transparencia (2003)

Con la promulgación de la LFTAIPG el 11 de junio de 2002, la Cámara de Diputados atendió de manera expedita ese llamado para que los sujetos obligados y los OSO adecuaran o instauraran los marcos normativos en la materia. Después de once meses, la Cámara emitió su reglamento para la “Transparencia y acceso a la información Pública” (11 de mayo de 2003), con el cual se entreabrió la puerta para conocer un poco del trabajo legislativo y de sus integrantes. Cabe señalar que dicho reglamento sufrió una sola reforma en 2007 y se abrogó en 2009.

El reglamento de 2003 que la Cámara de Diputados expidió, apenas presentaba 22 artículos contenidos en cinco capítulos y una extensión no mayor a once cuartillas. El cuadro 1 lo presenta en lo sustancial a partir de ocho rubros.

En principio, se observa que la Cámara de Diputados siguió la línea federal en la materia, ya que dispuso que el acceso a la información debería ser vía “solicitudes de información” hechas por las personas interesadas ante una “Unidad de Enlace”, solicitudes que hasta la fecha actual no presentan mayores complicaciones para ingresarlas. Se pedía cuatro requisitos para tramitarlas: nombre del solicitante, descripción clara y precisa de lo solicitado, datos adicionales para la localización del documento (opcional) y modalidad en que se deseaba recibir la información.

Cuadro 1. Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información de 2003

<i>Criterios mínimos en materia de acceso a la información y transparencia</i>	
<i>Normatividad</i>	<i>Reglamento de 2003 (abrogado)</i>
Acceso a la información vía solicitud	Sí
Tiempo de respuesta	Sí (20 días máximo)
Tipo de información	Sí. Se menciona que existe información reservada o confidencial
Unidad de Enlace	Sí (órgano operativo)
Sujetos obligados	Sí: Mesa Directiva; Junta de Coordinación Política (Jucopo); Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, y las comisiones y comités de la Cámara
Órgano garante	Sí (Comité de Información de la Cámara y Mesa Directiva)
Recursos de revisión	Sí (ante la Mesa Directiva)
Notificaciones	Sí (en línea o en la Unidad de Enlace)

Fuente: Elaboración propia, con información de la Cámara de Diputados.

Además, la Cámara se impuso un plazo máximo no mayor a veinte días para atender una solicitud de información. En el artículo 13 de dicho reglamento, se contemplaba la afirmativa ficta¹¹ cuando la Unidad no proporcionaba la información en los plazos determinados. Cabe señalar que las notificaciones podían presentarse en línea o en la misma Unidad de Enlace.

En cuanto al acceso al tipo de información, la Cámara de Diputados no fue clara al momento de fijar los criterios que determinaban una información como reservada o confidencial. El artículo 6° del reglamento dictaba que serían las unidades administrativas de la Cámara (sujetos obligados) las que estipularían qué información obtendría dicho carácter y qué información no; es decir, quedaba a la discrecionalidad de la Cámara implantar los criterios con los que se clasificaba la información.

El reglamento también instauró dos agencias principales para dicho fin: por un lado, la Unidad de Enlace, que funcionaba de manera operativa y dependía de la Presidencia de la Cámara de Diputados. Sus funciones iban desde el auxilio a los particulares para elaborar solicitudes, hasta ser el canal y vínculo entre los sujetos obligados y los particulares en el proceso de información.

Por otro lado, se creó el Comité de Información, con capacidades administrativas que iban desde recodificar el tipo de información que habían hecho las unidades administrativas, hasta ampliar los plazos de reserva de la información; el Comité estaba constituido por los coordinadores de los grupos parlamentarios que integran la Junta de Coordinación Política, el secretario general de la Cámara, el titular de la Unidad de Enlace y el director general de Asuntos Jurídicos (únicamente con derecho de voz).

Sin embargo, a la par del Comité de Información, la Mesa Directiva se erigió como máxima autoridad en la materia e intérprete de su propio reglamento, cuyo artículo 7° disponía como funciones:

¹¹ La “afirmativa ficta” corresponde al silencio administrativo, la inactividad, inercia o pasividad de la administración frente a la solicitud de un particular; dicho silencio deberá tenerse como resuelto en sentido positivo. La jurisprudencia sostiene que para que se otorgue el mencionado efecto, debe estar expresamente previsto en la ley aplicable al caso. Sobre este particular, véase <<http://www.diccionariojuridico.mx/?pag=vertermino&id=117>>.

15. El derecho de acceso a la información en la Cámara de Diputados

- a) Aplicar lo dispuesto en la Ley y en su reglamento.
- b) Coordinar y supervisar las acciones de la Cámara tendientes a proporcionar la información prevista en la Ley.
- c) Conocer y resolver los recursos de revisión y reconsideración interpuestos por los solicitantes.
- d) Establecer y revisar los criterios de clasificación, desclasificación y custodia de la información reservada y confidencial.
- e) Supervisar y ordenar lo necesario para que las unidades administrativas den cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 7º de la Ley y lo previsto en su reglamento.
- f) Elaborar un informe anual sobre las solicitudes de acceso a la información, su resultado, tiempo de respuesta, solicitudes presentadas a revisión y/o reconsideración, y cualquier otra información relacionada.

Así, la Cámara de Diputados y sus integrantes configuraron un reglamento a modo, en el que los propios diputados cuidaban del modo en que procesaban sus acciones dentro del recinto legislativo. Prueba de ello son los sujetos obligados a transparentar información, ya que ellos mismos decidían la información que se daba y cuál no; es decir, eran juez y parte. El artículo 2º de ese reglamento dictaba que las unidades administrativas encargadas de publicar la información eran siete, por orden de aparición del artículo: la Secretaría General, la Secretaría de Servicios Parlamentarios y las direcciones generales que la integran, la Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros y las direcciones generales que la integran, la Contraloría Interna, la Coordinación General de Comunicación Social, los centros de estudios de la Cámara, y cualquier otra unidad administrativa dedicada a la prestación de servicios de cualquier naturaleza a la Cámara de Diputados. En ningún momento se mencionaba a los partidos políticos representados por los grupos parlamentarios en la Cámara, ni a los diputados en su calidad individual.

Cabe señalar que este reglamento incluyó los recursos de revisión, es decir, la facultad que tiene un individuo de buscar una instancia mayor cuando su solicitud de información ha sido rechazada o no está conforme con la respuesta obtenida. Como ya se mencionó, la instancia mayor en la Cámara de Diputados en materia de transparencia quedó en manos de la Mesa Directiva, así que esos recursos eran promovidos ante la

misma y ésta actuaba o podía decidir bajo tres criterios: desechar por improcedente, confirmar la decisión de la Unidad Administrativa, o revocar/modificar las decisiones del Comité y ordenar a la unidad administrativa y a la Unidad de Enlace que permitieran al particular el acceso a la información solicitada o a los datos personales, que reclasificara la información, o bien, que modificara los datos. El recurso no se promovía directamente ante la Mesa Directiva, sino que era interpuesto ante la Unidad de Enlace y ésta lo canalizaba a aquélla. Las decisiones de la Mesa Directiva, dictaba el reglamento, eran definitivas para las unidades administrativas de la Cámara, pero los particulares tenían la posibilidad de impugnarlas ante el Poder Judicial de la Federación.

Además de ello, esta ley ya asignaba los recursos de reconsideración, pero de manera muy simple y laxa, para lo cual debía transcurrir un año de la decisión de la Mesa sobre el recurso de revisión para poder interponerlo.

En síntesis, este primer reglamento de la Cámara de Diputados se encontraba en los límites en materia de transparencia y de acceso a la información. El hecho de que fueran los mismos miembros del Poder Legislativo en esa Cámara los que tomaran las decisiones sobre qué sí transparentar, cómo y cuándo hacerlo, dejaba mucho que desear y generaba gran desconfianza al momento de constituirse como juez y parte en esos asuntos.

Un avance en la materia se dio en 2009, cuando el reglamento mencionado se abrogó y su lugar fue ocupado por otro nuevo, con lo que se atendía a una reforma constitucional y a la modificación de la Ley Federal de Transparencia, que ahora pasaría a velar por la protección de los datos personales.

Transparencia, acceso a la información y protección de datos (2009)

Atendiendo a la reforma constitucional en materia de acceso a la información con la que se reconoció este derecho, los órganos de gobierno, poderes, entidades y dependencias ajustaron sus marcos normativos a esa disposición. La Cámara de Diputados cumplió sus adecuaciones en 2009, abrogando el reglamento de 2003 y sustituyéndolo por otro el 6

de abril de ese año. En cuanto a extensión, el de 2009 fue mayor, con sus 141 artículos y cinco títulos, contrastaba frente a los 22 del primer reglamento.

En esencia, se supone que cumple y comparte los criterios mínimos de acceso a la información del anterior reglamento. No obstante, vale la pena comparar los cambios introducidos (cuadro 2).

Los señalamientos de la sociedad civil son en el sentido de que el acceso a la información es un derecho esencial para promover la transparencia de las instituciones públicas y para fomentar la participación ciudadana en la toma de decisiones (Access Info, 2010) y pareciese que el ajuste a la normatividad en 2009 por parte de los diputados sería en el sentido de buscar que este derecho reconocido como tal por el Estado mexicano fuese en un sentido reactivo.¹²

Las diferencias identificadas son procedimentales y estructurales. En las del primer tipo se encontraron tres en los criterios señalados: *i*) se han reducido los tiempos de respuesta de veinte a diez días como máximo, lo contrario significaría caer en la “afirmativa ficta”; *ii*) se ampliaron las vías para notificar una respuesta a cualquier solicitante, y *iii*) se pasó de dos a cinco vías, lo cual amplía el proceso de reconocer más rápida y precisamente la respuesta de la Cámara.

A los dos criterios ya señalados habría que indicar uno más, considerado relevante desde el punto de vista de los ciudadanos: que se da una opción más a los solicitantes de poder conocer la información de la Cámara cuando ha sido negada. Los diputados decidieron que cuando la Unidad de Enlace ha negado el acceso a la información, los solicitantes tienen la oportunidad de pedir ante el órgano rector un recurso de revisión de su solicitud, la cual se resolverá en menos de quince días hábiles y que ratificará o modificará/desechará la resolución de la Unidad. Sin embargo, en caso de que la revisión no favorezca al solicitante, éste puede interponer un recurso de reconsideración ante el Consejo de Transparencia en la Cámara, la cual termina por ser la máxima autoridad en la materia en el recinto legislativo de San Lázaro. Esto nos lleva a los cambios de tipo estructural incorporados en este nuevo reglamento. Una

¹² Por reactivo o reactividad se entiende que es un “derecho de los ciudadanos de solicitar a los funcionarios públicos cualquier tipo de información de y el derecho a recibir una respuesta documentada y satisfactoria” (Info Access, 2010).

Cuadro 2. Reglamentos de 2003 y 2009

<i>Criterios mínimos en materia de acceso a la información y transparencia</i>		
<i>Normatividad</i>	<i>Reglamento de 2003 (abrogado)</i>	<i>Reglamento de 2009</i>
Acceso a la información vía solicitud	Sí	Sí
Tiempo de respuesta	Sí (20 días máximo)	Sí (10 días hábiles máximo)
Unidad de Enlace	Sí (órgano operativo)	Sí (órgano coordinador de la Cámara) Establece espacios físicos para operar
Sujetos obligados	Sí: Mesa Directiva; Jucopo; Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, y las comisiones y comités de la cámara	Sí (se incluyeron dos más: diputados sin partido y comités)
Órgano garante	Sí (Comité de Información de la Cámara)	Sí (órgano rector)
Órgano autónomo	No	Sí: Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales de la Cámara de Diputados (tres miembros) No establecen espacios físicos para que opere ni presupuesto para cumplir sus funciones
Recursos de revisión	Sí (ante Mesa Directiva)	Sí (ante el órgano rector)
Recursos de reconsideración	No	Sí (ante el Consejo)
Notificaciones	Sí (en línea o en la Unidad de Enlace)	Sí (cinco formas: vía electrónica; personalmente o por medio de un representante en el domicilio del órgano rector; por estrados;* por correo certificado o mensajería, así como por estrados electrónicos)**

* Por estrados en el reglamento se entiende como el sitio donde se colocan los avisos de las resoluciones, con lo que se notifica legalmente al solicitante. Cada órgano responsable de dar respuesta tiene los suyos.

** Los estrados electrónicos son mecanismos mediante los cuales se publican los avisos de las resoluciones en el portal de la Cámara de Diputados, con lo que se notifica legalmente al solicitante.

Fuente: Elaboración propia.

pronta evaluación de los mecanismos procedimentales, su avance e inclusión parecen indicar una mejor protección del DAI en la Cámara de Diputados. Al menos la reducción en tiempos de respuesta, la ampliación

de vías de notificación y la inclusión de un mecanismo mediante el cual se apele a la segunda decisión de cierre de información, están orientadas a la mejora de condiciones en la protección de este derecho ciudadano.

Los cambios estructurales impactaron tanto en las modificaciones a la Unidad de Enlace y a los sujetos obligados a transparentar información, como en la creación de un órgano autónomo en la materia, que funcionaría bajo el esquema del IFAI, pero dentro de la Cámara. La Unidad de Enlace dejó de ser un órgano operativo con funciones limitadas, para convertirse en una coordinación con amplias funciones en materia de acceso a la información y en protección de datos personales. En el mismo reglamento se dispuso la necesidad de contar con un espacio físico y personal capacitado para poder funcionar.

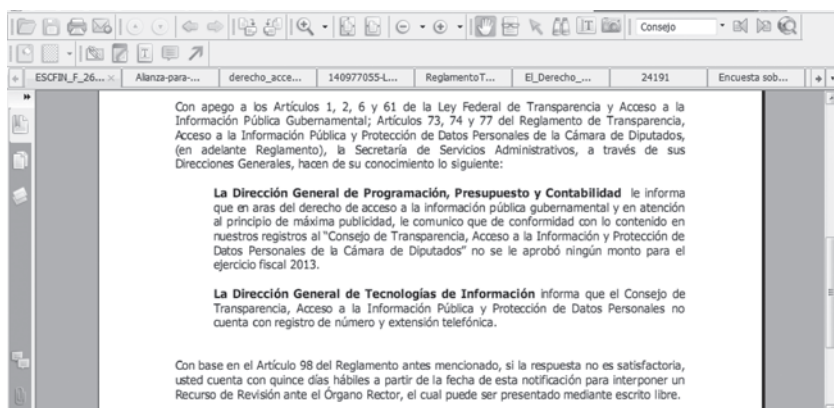
En cuanto a los sujetos obligados a transparentar información, hubo un avance significativo, mas no el deseado. Se pasó de cuatro sujetos políticos a catorce, lo cual representa un paso adelante, ya que si se considera que dentro de la Cámara existen quinientos diputados y más de mil empleados (entre administrativos y trabajadores de confianza, que en conjunto conforman comités, comisiones, secretarías, grupos parlamentarios, oficinas, etc.), cuatro criterios no servían para acceder a la información de ese pequeño mundo que es San Lázaro. A pesar de que se incluyeron dos sujetos tal vez importantes: los comités creados en fechas recientes y los diputados sin partido que en algunas legislaturas no han alcanzado los cinco para formar una bancada, no se logró incorporar la figura de *diputados* de manera particular, por lo que el trabajo de cada representante sigue sujeto a lo que ellos quieran y compartan en sus informes legislativos anuales.

Una mención especial se refiere a la creación del Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales de la Cámara de Diputados, el cual, cuando se crearon las organizaciones de la sociedad civil (Fundar, Impacto Legislativo, etc.) consideraron como un "IFAI en San Lázaro". El reglamento de 2009 dedicó un capítulo completo y una veintena de artículos para referirse a la integración, duración, mecanismos de designación de los miembros del Consejo, así como a sus funciones y atribuciones. La idea de este Consejo es que fuese la máxima autoridad en materia de acceso a la información y protección de datos personales, por ello es que tenían la última palabra de decidir si se daba o no la información por medio de los recursos de reconsideración.

Se tardó tres años antes de que se designara a los miembros del Consejo. El 27 de marzo de 2012, en sesión ordinaria y por 287 votos a favor, 20 en contra y 5 abstenciones, Guillermo Antonio Tenorio Cueto, Jorge Alejandro Ortiz Ramírez y Óscar Rodríguez Olvera fueron nombrados por el Pleno de la Cámara de Diputados como nuevos miembros del Consejo durante cinco años.¹³

Sin embargo, a la fecha, el Consejo no ha funcionado como debería. El reglamento no estipula que tengan espacios físicos para laborar y tampoco personal capacitado, como sí ocurre en el caso de la Unidad de Enlace; tampoco se fija que reciban una remuneración por su trabajo, ni un presupuesto para operar.

Para los fines de este capítulo, se solicitó información a la Cámara el 5 de noviembre de 2013 para corroborar la información sobre la falta de mecanismos para operar por parte del Consejo durante todo 2013. La respuesta (del 26 de noviembre de 2013) a la solicitud con folio 10118 fue que para dicho Consejo no habían sido aprobados recursos para el ejercicio fiscal del año 2013, ni existían registros de un medio electrónico de contacto con sus miembros.



Fuente: Portal de Transparencia de la Cámara de Diputados.¹⁴

Ilustración 1. Respuesta a solicitud de información.

¹³ La nota completa sobre su designación y perfil de cada consejero se encuentra en García (2012).

¹⁴ La solicitud y respuesta completa se puede consultar en línea en <http://transparencia.diputados.gob.mx/index2.php?nodo=72&id_sol=10118>.

El acceso a la información supone una herramienta indispensable para adquirir los conocimientos que permitan controlar la actuación de los gobiernos y prevenir y luchar contra la corrupción, así como contrarrestar la violación de nuestros derechos. Por ello las acciones emprendidas por la Cámara de Diputados para designar y, posteriormente, frenar las acciones de su máxima autoridad en la materia, ponen en entredicho el respeto y garantía del DAI.

Reflexiones finales

El desarrollo de este documento es bastante significativo, debido a la carencia de trabajos similares. El resultado de la investigación, a partir de los reglamentos creados por la Cámara de Diputados para la materia, no deja dudas sobre los pasos en la construcción de un Estado de transparencia y rendición de cuentas a través del acceso a la información. A pesar de que observamos que se han dotado de más y mejores herramientas a los solicitantes para poder adquirir la información, y de más sujetos obligados a rendirla, lo cierto es que se ha avanzado, pero de modo controlado. Las acciones emprendidas han sido escasas y dirigidas desde sus mismos órganos directivos, lo cual no ha permitido el desarrollo del DAI como se desearía.

El derecho de acceso a la información como derecho humano ha encontrado trabas para su progreso en el ámbito legislativo. Existen elementos mínimos para su desarrollo y disfrute, mas no ha podido alcanzarlos debido a la inacción en la parte colegisladora.¹⁵

Desde la sociedad civil, se ha empujado la propuesta de que el Congreso de la Unión en su conjunto se adscriba a los principios del denominado parlamento abierto, donde, como cuerpo colegiado y en el plano individual, se rinden cuentas y se pone la información a disposición de la sociedad de forma transparente, sencilla y accesible. Además, que se utilicen las tecnologías de la información y comunicación para redefinir el vínculo con la ciudadanía, permitiendo la fundación de un canal

¹⁵ Los problemas de baja efectividad en materia de transparencia y acceso a la información dentro de la Cámara de Diputados, han sido bien documentados por diversos medios, a partir de la entrada en vigor de su reglamento en 2009 (véase Chávez, 2013).

bidireccional que no sólo informe, sino que también retroalimente. Un parlamento abierto permite la vigilancia y supervisión, garantiza el uso y manejo de la información con la que cuenta y hace partícipe a la ciudadanía de las decisiones de los asuntos públicos.¹⁶ En esencia, que el principio de máxima publicidad sea el que impere.

Sólo así el Congreso de la Unión podrá garantizar y respetar el derecho de acceso a la información de todos los ciudadanos dentro del ámbito legislativo y contribuir así a su fortalecimiento. La nueva reforma en materia de transparencia aprobada en 2013 le quitará el uso discrecional de la ley a los órganos directivos del Congreso, además de que el IFAI abrirá por completo la información a los ciudadanos. Ello será un reto y avance que deberá observarse en los años venideros.

Referencias

Bibliohemerografía

- Ackerman, John Mill (2008). *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho*, México, Siglo XXI/IIJ, UNAM/Cámara de Diputados.
- Aguilar, Luis F. (2009). "Marco para el análisis de las políticas públicas", en Freddy Mariñez y Vidal Garza (coords.), *Política pública y democracia en América Latina: del análisis a la implementación*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Caballero, José Antonio et al. (2012). *El futuro del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales. Consideraciones sobre su autonomía constitucional*, México, IIJ, UNAM.
- Chávez, Víctor (2013). "Denuncian transparencia simulada en San Lázaro", *El Financiero*, 6 de junio, [en línea], disponible en <<http://www.elfinanciero.com.mx/archivo/denuncian-transparencia-simulada-en-san-lazaro.html>>.

¹⁶ Las bases del parlamento abierto las han retomado en últimas fechas los diversos grupos camerales y los principales partidos políticos en el país. Se pueden consultar en la página de Transparencia Mexicana: <<http://www.tm.org.mx/tag/parlamento-abierto/>>.

- Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) (2006). *Caso Claude Reyes y otros*, sentencia de 19 de septiembre, serie C, núm. 151.
- Emmerich, Gustavo (2004). "Transparencia, rendición de cuentas, responsabilidad gubernamental y participación ciudadana", *Polis*, vol. 2, núm. 4.
- Fox, Jonathan *et al.* (2007). *Mexico's Right-To-Know Reforms. Civil Society Perspectives*, México, Woodrow Wilson International Center for Scholars/Fundar.
- García, Carina (2012). "Diputados integran Consejo de Transparencia", *El Universal*, 27 de marzo, sec. "Nación", [en línea], disponible en <<http://www.eluniversal.com.mx/notas/838424.html>>.
- González Arreola, Alejandro (2013). *Fortalecimiento de las capacidades. Técnicas del Congreso para la Rendición de Cuentas*, núm. 4, México, Red por la Rendición de Cuentas, CIDE.
- Guerrero, Gutiérrez, Eduardo y Leticia Ramírez de Alba (2006). "La transparencia en México en el ámbito subnacional: una evaluación comparada de las leyes estatales", en Sergio López-Ayllón (coord.), *Democracia, transparencia y Constitución. Propuestas para un debate necesario*, México, IFAI/IIJ, UNAM.
- Info Access (2010). "El derecho de acceso a la información: definición, protección internacional del derecho y principios básicos", Info Access Europe.
- Luna Pla, Issa (2008). "Estudio de caso: legislación federal del derecho de acceso a la información en México", en José Zalaquett y Alex Muñoz (eds.), *Transparencia y probidad pública. Estudios de caso de América Latina*, Santiago de Chile, Facultad de Derecho, Universidad de Chile.
- Landman, Todd (2005). *Protecting Human Rights. A Comparative Study*, Washington, D.C., Georgetown University Press.
- Maríñez, Freddy y Vidal Garza (2009). *Política pública y democracia en América Latina del análisis a la implementación*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Merino, Mauricio (2009). *Cuaderno sobre rendición de cuentas en México: perspectivas y retos*, México, Secretaría de la Función Pública.
- Pérez Pintor, Héctor (2012). "El derecho a la información: horizonte del paradigma democrático", en Víctor S. Peña (coord.), *A una década. Temas y reflexiones sobre transparencia y rendición de cuentas como política pública en México*, México, Miguel Ángel Porrúa/EGAP.
- Pulido Jiménez, Miguel Ángel (2013). "Otra lectura del derecho de acceso a la información", México, Flacso México, tesis de maestría.

- Relatoría Especial para la Libertad de Expresión (2007). "Estudio especial sobre el derecho de acceso a la información", Washington, D.C., CIDH.
- Simmons, B.A. (2009). *Mobilizing for Human Rights: International Law in Domestic Politics*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Stammers, Neil (2009). *Human Rights and Social Movements*, Nueva York, Pluto Press.

Leyes y reglamentos

- Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- Declaración Universal de los Derechos Humanos.
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.
- Pacto Internacional de Derechos Civiles.
- Reglamento para la Transparencia y el Acceso a la Información Pública en la Cámara de Diputados.
- Reglamento para la Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos de la Cámara de Diputados.

Recursos electrónicos

- <<http://www.elfinanciero.com.mx/opinion/columnas/gabriel-moyssen-/17411-denuncian-transparencia-simulada-en-san-lazaro.html>>.
- <<http://www.tm.org.mx/tag/parlamento-abierto/>>.
- <www.access-info.org>.
- <www.transparency.org>.

Esta edición de *Entre el pesimismo y la esperanza:
Los derechos humanos en América Latina.
Metodología para su estudio y medición*, editada por
Karina Ansolabehere, Francisco Valdés Ugalde y Daniel Vázquez,
se terminó de imprimir el 15 de febrero de 2015
en los talleres de Gráfica Premier S.A. de C.V., 5 de Febrero núm. 2309,
San Jerónimo Chicahualco, Metepec, Estado de México 52170.
Coordinación editorial: Gisela González Guerra; cuidado de edición:
Julio Roldán; diseño de forros e interiores: Flavia Bonasso;
formación electrónica: Urs Graf; corrección de estilo: Hugo Espinoza.
Para su elaboración se usaron tipos *Jenson* y *Frutiger*.

El tiraje consta de 1000 ejemplares.

Entre el pesimismo y la esperanza:

Los derechos humanos en América Latina

Metodología para su estudio y medición

Desde la década de los ochenta, dos fenómenos han estado presentes en América Latina: la democratización del régimen político y la expansión del discurso y las instituciones de protección de derechos humanos. El movimiento constituyente de finales del siglo xx y principios del xxi se marcó por el reconocimiento e incorporación al derecho local de los tratados que integran el derecho internacional de los derechos humanos. Sin embargo, poco sabemos del impacto de dicho proceso en las condiciones de vida de las personas.

¿Cuál es la relación entre las diferentes formas en que se ha institucionalizado la protección de los derechos humanos, la economía, la democracia y el nivel efectivo de ejercicio de los derechos? Suponemos que cuando la institucionalización de derechos humanos es integral, cuando las normas de derechos humanos se difunden más allá del marco jurídico del Estado e impregnan las políticas públicas y la actuación judicial, el impacto en el disfrute de los derechos por parte de la población será mayor.

Los trabajos que componen este volumen muestran que dicha conjetura se sostiene, aunque con matices, para la mayor parte de los derechos estudiados.

