
La trastienda¹ de la evaluación en derechos humanos.

Guía del proceso de trabajo



DEFENSORÍA DEL PUEBLO
Provincia de Santa Fe



UNR Universidad
Nacional de Rosario

1. El término trastienda ha sido utilizado originariamente en nuestro país en el título del libro *La trastienda de la investigación*, Catalina Wainerman y Ruth Sautu (Compiladoras), Buenos Aires: Editorial de Belgrano, 1997. Se utiliza nuevamente este término en el título de esta publicación por la riqueza simbólica de su significado (lo situado detrás de la tienda), según el diccionario de la Real Academia Española, y a la inexistencia de un vocablo sinónimo que lo reemplace.

.....

Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe
La trastienda de la evaluación en derechos humanos.
Guía del proceso de trabajo;
coordinación general de Hugo Quiroga – 1a ed. –
Rosario: Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe;
Santa Fe: Universidad Nacional de Rosario, 2019.
Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online
ISBN 978-987-47160-4-0

1. Derechos Humanos. 2. Políticas Públicas.
I. Quiroga, Hugo, coord. II. Título
CDD 320.6

.....

© Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe
Santa Fe, Argentina, 2019.

Queda hecho el depósito que marca la Ley 11723.
Reservados todos los derechos.

Eva Perón 2726 (3000) Santa Fe
(0342) 4573904 – 4573374
<http://www.defensoriasantafe.gob.ar/>

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN

Tè de tintas / tedetintas@hotmail.com
DGCv Martín Margüello / DGCv Pamela Nuñez

COLABORACIÓN EN VISUALIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN

Lic. Malén D'Urso

.....

Autoridades

Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe

Dr. Raúl Lamberto

DEFENSOR

Universidad Nacional de Rosario

Lic. Franco Bartolacci

RECTOR

Equipo de Evaluación en Políticas Sociales y Derechos Humanos

COORDINADOR GENERAL

Dr. Hugo Quiroga

COORDINADORA ACADÉMICA

Dra. Silvia Levín

COORDINACIÓN TÉCNICA

Mg. María Alejandra Ingaramo

Mg. María Angélica Pignatta

COORDINACIÓN DE TRABAJO DE CAMPO

Mg. Paula Durán

Lic. Luciana Araya

Lic. Florencia Brizuela

ASISTENTES DE TRABAJO DE CAMPO

Lic. Cecilia Cappelletto

Lic. María Oliva

Lic. Celina Barón

B. Estad. Mariana Díaz

Introducción

¿Por qué una guía?

Esta Guía fue concebida por el Equipo de Evaluación en Políticas Sociales y Derechos Humanos de la provincia de Santa Fe como uno de los tres productos del plan de trabajo de evaluación, consensado y aprobado por la Defensoría del Pueblo de la provincia de Santa Fe y la Universidad Nacional de Rosario en 2018. El principal objetivo del trabajo fue evaluar el estado de avance de los derechos a: la Seguridad Social, la Educación, la Salud, la Vivienda Adecuada y Servicios Públicos Básicos y una Vida Libre de Violencia en el territorio santafesino, cuyo producto principal es el libro *Progresos y Desafíos de los Derechos en la provincia de Santa Fe. Evaluación del estado de avance*. Un segundo producto, es la Matriz de vacancia de información pública provincial con enfoque de derechos. Finalmente un tercer producto que se presenta en este documento es la Guía de registro del paso a paso de la trayectoria del Equipo, que permite plasmar la trastienda del proceso de trabajo.

La Guía fue producida como una *herramienta práctica* que intenta relatar y registrar las fases del proceso de evaluación en derechos humanos en la provincia de Santa Fe, recorrido por el Equipo, con el potencial objetivo de orientar posibles réplicas y/o mejoras del mismo. En efecto, una de las dos razones principales que dan sustento a la utilidad de esta publicación, es la posibilidad de réplica así como también de mejoras, por el carácter pionero e innovador de la labor desarrollada en la materia, tanto en el país como en la región.

Es un trabajo pionero, porque por primera vez se crea un Equipo de Evaluación en Políticas Sociales y Derechos Humanos a nivel subnacional, dado que no se conocen antecedentes de este tipo en Argentina. Al constituir una novedad, surgió la necesidad política y académica de producir conocimiento operativo y publicarlo para su difusión pública. Por tanto, el interés fue dar a conocer no sólo el resultado final alcanzado, sino también los desafíos asumidos durante el proceso recorrido hasta llegar a él. De allí surge, entonces, el propósito de reconstruir, el paso a paso, de la experiencia colectiva de evaluación —desde sus primeros pasos organizativos (políticos e institucionales), pasando por los pasos conceptuales y metodológicos, hasta los últimos que muestran resultados, con los hallazgos y recomendaciones.

También es necesario resaltar que resulta pionera la iniciativa por la vinculación institucional que se da, para un propósito académico específico con efecto político, entre una Defensoría del Pueblo y una Universidad Nacional, de gestión estatal, a los fines de la evaluación en derechos humanos a escala territorial. Como veremos más adelante, este vínculo fue institucionalizado mediante un Convenio de Cooperación.

Es innovador, en la medida que no se pudieron constatar evaluaciones científicas sobre el estado de avance de los derechos sociales, a nivel provincial ni en línea con metodología proveniente del Sistema Interamericano de Derechos Humanos y del Sistema Internacional de Naciones Unidas. En los contenidos desarrollados en las distintas partes de esta publicación, se profundiza en otros aspectos conceptuales y metodológicos innovadores, que aporta esta experiencia de evaluación.

No podemos dejar de mencionar, de manera expresa, que este producto fue sugerido y alentado expresamente, por la destacada colega y amiga la Dra. Laura Pautassi experta en la materia, en oportunidad de su presencia en Rosario en 2018, por invitación de la Defensoría del Pueblo de la provincia de Santa Fe, en el marco del desarrollo de Jornadas internas de capacitación en políticas sociales y derechos humanos dirigidas al Equipo y a agentes de la Defensoría, sede Rosario y sede Santa Fe. Nuestro mayor agradecimiento por su apoyo permanente, compromiso y aliento sostenido por esta causa.

Otra razón principal que fundamenta esta producción, es que la reconstrucción de la trayectoria del trabajo de evaluación, que denominamos trastienda, es significada por el Equipo como una experiencia de aprendizaje colectivo. Si bien, existió un proceso de selección de la integración del Equipo en base a perfiles académicos y profesionales preestablecidos, sobre los cuales nos referiremos más adelante, desarrollar esta tarea, por su novedad y carencia de antecedentes, implicó afrontar desafíos recurrentes y generar estrategias sistemáticas y permanentes para su resolución y avances.

Nos parece importante acentuar en la idea de experiencia y en la de aprendizaje, asociadas ambas a la noción de evaluación aplicada en el trabajo. Tal como lo venimos señalando desde 2018 (Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe, 2018: 51), entendemos la evaluación como herramienta para consolidar procesos de aprendizaje y para generar cambios, y se espera que los resultados obtenidos brinden elementos para operar algún tipo de modificación en la estrategia o metodología de intervención implementada priorizando el aprendizaje. En esta noción, se enfatiza en el aprendizaje en base a conocimiento crítico proveniente del campo de los derechos humanos que no se propone el control para juzgar sino para favorecer y orientar cambios públicos efectivos. Esta visión se trasladó también al proceso de trabajo y se instaló como pauta de funcionamiento colectivo.

Organización política e institucional del proceso de evaluación

En 2016, por iniciativa de la Defensoría del Pueblo de la provincia de Santa Fe a través de su equipo de asesores, se busca el acercamiento y contacto con la Universidad Nacional de Rosario para la realización de un Convenio de Cooperación que incluya la creación de un Equipo de Evaluación en Políticas Sociales y Derechos Humanos, coordinado por recursos humanos con el mayor grado académico, formados en dicha Universidad, con trayectorias académicas y especialidad en derechos humanos. En marzo de 2017, se concreta la firma de dicho Convenio con la Universidad y se crea el Equipo.

Esa iniciativa de la Defensoría, cuyos resultados se materializan y se potencian con la labor del Equipo, fue institucionalmente innovadora y estratégica, tanto en el país como en la región, por cuatro razones principales. En primer lugar, como órgano de contraloría del Estado, decide impulsar mediante la evaluación de avances en derechos humanos un proceso progresivo de transformación institucional a través de la implementación de acciones que promueven cambios graduales, políticos y culturales, en el saber y en el hacer de los tres poderes del Estado. Así, la cultura de los derechos intenta desplazar a la cultura de los

beneficios; la cultura de la legitimidad se abre camino frente a la de la discrecionalidad; la cultura de las obligaciones se suma a la cultura de la voluntad; la cultura de las políticas de gobierno se encamina hacia la cultura de políticas de Estado.

En segundo lugar, promueve la producción de información federal en derechos humanos, en la medida que constituye una vacancia tal como lo revelan los Informes de país presentados por Argentina; los cuales reflejan solamente información nacional y desconocen particularidades de cada territorio provincial. En tercer lugar, se asocia a una Universidad pública, de gestión estatal, para buscar conocimiento y recursos humanos formados, que aporten visiones y orientaciones académicas a los procesos políticos de cambio institucional. En cuarto lugar, la Defensoría se coloca al lado de la sociedad y la apoya, de manera amigable, gratuita y accesible, mediante el ejercicio de acciones y procedimientos que garantizan la exigibilidad y la efectividad de sus derechos.

La creación del Equipo, constituyó también un propósito desafiante, tanto para la Defensoría como para la Universidad Nacional de Rosario. Comprendió organizar una estructura profesional, colectiva e interdisciplinaria, con capacidad política y técnica suficientes, con una gradación de responsabilidades y funciones, para asumir con la *expertise* y el compromiso necesarios, la envergadura del trabajo que supone evaluar avances en derechos humanos, en particular derechos sociales, en todo un territorio.

La estructura organizativa del Equipo, y su gradación, se funda principalmente en la necesaria distribución de responsabilidades y funciones, en el marco de un trabajo colectivo de aprendizaje junto al reconocimiento de ciertas trayectorias académicas en la UNR ya consolidadas y otras en proceso de formación. Desde 2017 hasta 2019, el Equipo fue adecuando su estructura organizativa y funcional a los desafíos que demandaba el trabajo a asumir conforme a los intereses, académicos y políticos, de la Defensoría.

En una primera etapa de trabajo del Equipo, el objeto de evaluación fueron las políticas sociales locales (Pobreza, Vejez, Discapacidad, Violencia de Género y Vivienda y Servicios) y el estado de avance en los derechos involucrados a escala municipal (2017). En una segunda etapa, el objeto de evaluación fue el estado de avance de cinco derechos sociales (Seguridad Social, Salud, Educación, Vivienda Adecuada y Servicios Públicos Básicos y Vida Libre de Violencia) a escala provincial (2018–2019).

En función del objeto de evaluación y los alcances jurisdiccionales del trabajo en cada etapa, según demandas e intereses de la Defensoría, la conformación del Equipo adquirió en parte una composición y perfiles profesionales distintos, acordes a esas nuevas necesidades. Cabe aclarar que se mantuvieron en las dos etapas de trabajo las personas que integran la Coordinación General, la Coordinación Académica y la Coordinación Técnica.

En 2017, el Equipo contó con una organización estructural consistente en: una Coordinación General, una Coordinación Académica y una Coordinación Técnica acompañada de un grupo de Referentes y otro grupo de Asistentes en trabajo de campo. Tanto los Referentes como los Asistentes se diferenciaban por temática social de abordaje y fueron seleccionados por su probada aproximación profesional a cada temática social. En total, el Equipo estuvo integrado durante esta etapa por once personas.

Actualmente, segunda etapa de trabajo (2018–2019), el Equipo posee la siguiente organización estructural: una Coordinación General, con funciones políticas, institucionales e interinstitucionales; una Coordinación Académica, con funciones de dirección y planificación académica del proceso de trabajo y de producción; una Coordinación técnica, de asesoramiento académico, técnico, de planificación y de producción y una Coordinación del trabajo de campo, con funciones de planificación, seguimiento y producción de herramientas e instrumentos técnicos.

La conformación e integración de buena parte de la Coordinación, que funciona en los hechos como Coordinación ejecutiva (General, Académica y Técnica), contribuyó a acelerar el proceso de armado de la estructura profesional restante del Equipo (Coordinación del trabajo de campo y Asistentes del trabajo de campo). Esa Coordinación con funciones ejecutivas, está integrada por profesionales formados en derechos humanos y otros en políticas sociales y derechos humanos, con estudios de posgrado y trayectorias profesionales en ese campo, que se desempeñan como docentes e investigadores de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario.

La dinámica de funcionamiento del Equipo se ancló en tres propósitos: consolidar una interacción colectiva, producir en Red y afianzar el compromiso grupal. Para el logro de esos propósitos, las estrategias de funcionamiento se orientaron a: desarrollar habilidades y capacidades de socialización, promover los intercambios y la comunicación, ejercitar el trabajo y la producción en red, propiciar el apoyo cooperativo, aportar conocimientos específicos acumulados por trayectorias profesionales y/o por trayectorias académicas, potenciar aptitudes e iniciativas personales.

La participación se aplicó al proceso de trabajo como un componente necesario de la evaluación, en el sentido que la idea de evaluar no supone «contabilizar denuncias, sino avances o progresos» (Defensoría del Pueblo de la provincia de Santa Fe, 2018: 51) que colocan al Equipo al lado del evaluado (Gobierno Municipal y/o Gobierno Provincial), como apoyo técnico para asesorar y orientar los cambios. Por ello, la lógica de interacción e interlocución con actores involucrados en la evaluación de derechos humanos (gubernamentales, no gubernamentales, organismos internacionales de derechos humanos, etc) también constituyó una de las estrategias de trabajo desarrolladas por el Equipo. En esta tarea, el mayor desempeño y esfuerzo estuvo a cargo de la Coordinación General.

Por último, cabe destacar el amplio trabajo de presentaciones públicas y participación en eventos académicos y del plano de la gestión pública, nacionales e internacionales de las cuales participó el Equipo.

Parte 1. Evaluación y enfoque de derechos

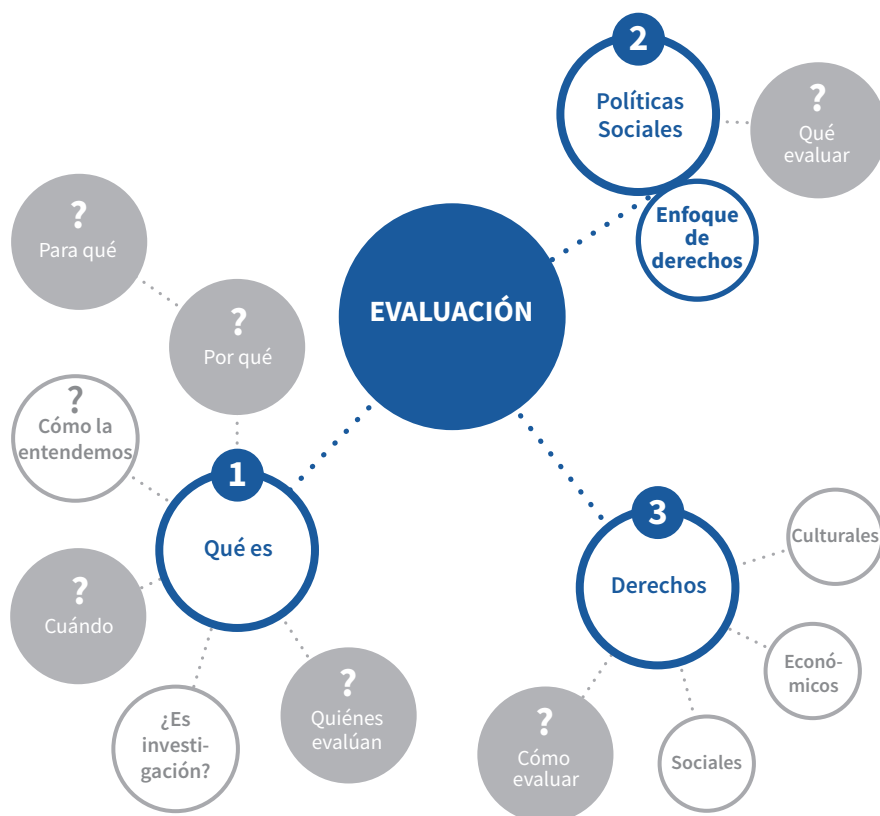
SUMARIO

1.1 Elementos conceptuales de la evaluación. ¿Qué es la evaluación? ¿Por qué y para qué evaluar? ¿Quiénes evalúan? ¿Cuándo evaluar? Evaluar e investigar ¿una misma actividad? ¿Cómo se entiende la evaluación?

1.2 La Evaluación de las políticas públicas sociales desde el enfoque de derechos: ¿qué evaluar desde el enfoque de derechos humanos?

1.3 Evaluación de los derechos humanos: ¿cómo evaluar los derechos económicos sociales y culturales?

GRÁFICO 1. ¿Cómo se organiza este capítulo?



Fuente: elaboración propia.

1.1 Elementos conceptuales de la evaluación



¿Qué es la evaluación?

La evaluación es un proceso integral y programado de reflexión sobre la acción de gobierno, basado en procedimientos sistémicos de recolección, análisis e interpretación de información, con la finalidad de emitir juicios valorativos sobre las actividades, resultados o impactos de las intervenciones y recomendaciones para la transformación y mejora de las políticas públicas (Nirenberg, Brawerman & Ruiz, 2003; Nirenberg, 2013; Neirotti, 2016; Mokate, 2000).

Monitoreo / seguimiento¹

- Es la valoración recurrente de avance de una intervención, usando indicadores de desempeño seleccionados a priori que pueden enfocar el proceso y/o los resultados. Sin embargo, no explica las causas de lo que se documenta, ni ofrece la oportunidad de aprender la complejidad de los procesos (Cunill y Ospina, 2007).
- Proceso continuo por el que las partes interesadas obtienen regularmente una retroalimentación sobre los avances que se han hecho para alcanzar las metas y objetivos. No sólo se preocupa por la cuestión de si estamos emprendiendo las acciones que dijimos que haríamos, sino que también pregunta si estamos avanzando para lograr los resultados que dijimos que queríamos alcanzar (PNUD, 2009).

Como características distintivas, se enfoca en la gestión interna y consiste en un examen continuo o periódico.

• CARÁCTER CONTINUO Y PERMANENTE

• APLICACIÓN INTERNA PROPIA DE LAS ORGANIZACIONES

La complementariedad de la dupla monitoreo/seguimiento y evaluación se hace necesaria al considerar que la información sistematizada por el monitoreo favorece la evaluabilidad de las políticas, así como también las mejoras a implementar en función de las recomendaciones de las evaluaciones requieren seguimiento para su efectiva implementación.

¹ Los conceptos monitoreo y seguimiento son considerados bajo el mismo significado, lejos de estar asociados meramente al control, son interpretados como un proceso amplio que acompaña a la implementación de las políticas públicas.



Sistema de monitoreo y evaluación

Los sistemas de información refieren a «un conjunto de herramientas, datos estadísticos, personal capacitado, equipos de informática, comunicaciones y procedimientos organizados que interactúan para capturar, almacenar, actualizar, manejar, analizar y desplegar información en un sistema de referencia que enriquezca las decisiones de una organización»

(Di Virgilio y Solano, 2012).

Diversos autores han definido los sistemas de monitoreo y evaluación con énfasis en diversos elementos: un conjunto de herramientas articuladas, acuerdos institucionales estables, coordinación de diversos actores y una perspectiva epistemológica compartida (Crescini, 2019; Di Virgilio, 2013; Aquilino, Balleca, Potenza, & Rubio, 2017).

La institucionalización de sistemas de monitoreo y evaluación y el desarrollo de capacidades estatales en la materia, presenta amplias brechas entre los países de la región latinoamericana como así también entre los diversos niveles de gobierno y sectores del Estado (Pignatta, 2019). En este sentido existen estudios que consideran como sistemas de monitoreo y evaluación a un conjunto de herramientas tendientes a convertirse en tales (Crescini, 2019).

¿Por qué y para qué evaluar?

- Planificación gubernamental
- Mejorar las políticas a partir del aprendizaje y la gestión
- Rendir cuentas a la ciudadanía
- Institucionalizar, legitimar una política y sensibilizar
- Derribar mitos instalados en el sentido común
- Utilizar información para la toma de decisiones
- Asignar y planificar presupuesto.....



..... Cuando se evalúa para asignar y planificar presupuesto es necesario considerar el principio de progresividad y no regresividad, esto implica evitar la reducción de presupuesto destinado a garantizar el acceso a los derechos económicos, sociales y culturales por motivos de eficiencia.



Claves para la utilización de la información para la toma de decisiones

- Recomendaciones para la acción futura, orientadas a introducir cambios en concepciones o maneras de pensar y para mejorar comportamientos de los actores involucrados. «...la evaluación debe detectar los problemas pero a la vez debe recomendar el modo de resolverlos: así supera al rol de mero enjuiciamiento para adoptar una posición de enseñanza–aprendizaje» (Nirenberg, 2009).
- La comunicación efectiva resulta un elemento central para que los hallazgos de la evaluación puedan incidir en la toma de decisiones. Por un lado, el evaluador debe propiciar canales de comunicación constantes: antes, durante y al finalizar la investigación. Por el otro, debe trabajar en la transposición didáctica de los conocimientos para hacerlos significativos, atractivos y accesibles a las diferentes audiencias interesadas (Neirotti, 2016). La difusión y comunicación de las recomendaciones y aprendizajes de la evaluación resultan fundamentales para incorporarlas a las políticas.

USOS DE LA EVALUACIÓN PARA LA TOMA DE DECISIONES

• **USO DIRECTO O INSTRUMENTAL:** SE RECOGEN LOS RESULTADOS, HALLAZGOS, Y RECOMENDACIONES;

• **USO SIMBÓLICO:** PARA JUSTIFICAR LAS PREFERENCIAS Y ACCIONES PREEXISTENTES O REFORZAR LA CONFIANZA DE AQUELLOS QUE QUIEREN PRESIONAR PARA LOGRAR EL CAMBIO;

• **USO DEL PROCESO:** CUANDO SE OFRECEN OPORTUNIDADES PARA INTERCAMBIAR INFORMACIÓN Y APRENDER DEL PROCESO DE LA EVALUACIÓN;

• **USO CONCEPTUAL:** VARIAS EVALUACIONES COMBINADAS CON OTRAS EVIDENCIAS Y OPINIONES LOGRAN DOCUMENTAR LOS DEBATES E INFLUIR EN LA TOMA DE DECISIONES.

Fuente: Hallam y Bonino (2013).

¿Quiénes evalúan?

- **Externa:** el equipo evaluador no pertenece a la organización que propone la evaluación
- **Interna:** realizada por un equipo perteneciente a la misma organización responsable de la acción de gobierno que no está involucrado en su implementación
- **Autoevaluación:** el equipo evaluador son los propios implementadores de la acción de gobierno
- **Mixta:** participan tanto equipos internos como externos a la organización
- **Participativa:** se enfatiza la participación de los sujetos de derechos de las políticas y de los implementadores de la misma
- **Metaevaluación:** se someten a evaluación las evaluaciones realizadas

¿Cuándo evaluar? Diferentes momentos de su aplicación

- **Evaluación diagnóstica** (foco en la situación inicial)
- **Evaluación ex-ante** (foco en la formulación)
- **Evaluación durante la ejecución** (foco en procesos)
- **Evaluación final o ex-post** (foco en resultados/efectos)
- **Evaluación de impacto** (foco en resultados ampliados)

Evaluar e investigar: ¿una misma actividad?

Cuando se habla de evaluación e investigación, surge como interrogante si ambas cuestiones son un mismo tipo de actividad o indagación. En este sentido, hasta los años 70 no se percibían diferencias entre ellas y se concebía a la evaluación como un tipo de investigación de carácter aplicado, pero, ya para mitad de la siguiente década, comenzaron a producirse interrogantes y escritos sobre similitudes y diferencias entre ellas.

La evaluación y la investigación son actividades científicas con identidades diferenciadas, aunque necesarias y complementarias, ya que existe una concreta y correcta retroalimentación entre ellas que contribuye a la consolidación e institucionalización de ambas prácticas. Las dos son un tipo de indagación disciplinada (permiten explicar la naturaleza de los datos, las fuentes, los procesos y son confirmables públicamente) pero poseen objetos diferenciados, debido a que, como ya se mencionó anteriormente, la evaluación se lleva a cabo para determinar el valor de lo evaluado y repensarlo, mientras que la investigación se produce para profundizar o conocer una cuestión.

A modo de sintetizar, retomando a Bustelo (1999), se presenta a continuación un cuadro con las características de la evaluación e investigación, de acuerdo a su naturaleza/tipo de carácter, finalidad, objeto y resultados esperados. A partir de ello, es posible a modo ilustrativo dilucidar las principales diferencias entre ambas.

TABLA 1. Características de la evaluación y la investigación.

Criterios	Evaluación	Investigación
Naturaleza / tipo de carácter	De carácter aplicado (su fin es la solución de un problema o una respuesta concreta).	Puede ser de carácter aplicado (su fin es la solución de un problema o una respuesta concreta) o básico (desarrollo de teoría en abstracto).
Finalidad	Indagación práctica: mejorar planes, programas, proyectos o políticas, rendir cuentas y/o ilustrar posibles acciones.	Indagación académica: comprobar posiciones teóricas.
	Construye conocimiento aplicado. Intención de ser utilizada.	Construye conocimiento teórico y/o aplicado. Intención de contribuir con la comunidad científica que puede o no ser utilizada en la práctica.
	Oportuna en el tiempo: cumplir con criterios de temporalidad ligados al calendario.	Atemporal.
Objeto	Intervenciones o acciones públicas que buscan solucionar un problema.	Un problema público a solucionar.
Resultados esperados	Emisión de juicios de valor teniendo en cuenta criterios previamente establecidos, distinguiendo entre lo que es y lo que debería ser.	No está obligada a emitir juicios de valor.
	Generación de recomendaciones, sugerencias y/o posibles líneas de acción.	Publicación.
	Comunicación de resultados: realización de informes, reuniones de trabajo, conferencias, entre otras.	
	Uso de los resultados obtenidos para la toma de decisiones y/o para el aprendizaje organizativo.	Contribuir con la comunidad científica. Sus resultados pueden o no orientar decisiones políticas o contribuir al aprendizaje organizativo.

Fuente: elaboración propia en base a Bustello (1999).

¿Cómo se entiende la evaluación? Perspectivas de la evaluación

- **La evaluación como un instrumento de transformación:** al evaluar un proyecto, programa o política, en realidad, se piensa en la posibilidad de la transformación del modo en que se vienen desarrollando los procesos y, de alguna manera, se espera que los resultados de la evaluación brinden elementos concretos para operar algún tipo de modificación en la estrategia o metodología de intervención implementada priorizando el aprendizaje.

- **La evaluación como herramienta para consolidar procesos de aprendizaje:** presenta altas potencialidades para generar procesos de apropiación de las mejoras a implementar, favoreciendo la utilización de los hallazgos. Cuando se prioriza el aprendizaje, más allá del control, se genera un ambiente propicio para la apropiación de las mejoras y la utilización de los hallazgos, siendo justamente ello uno de los grandes desafíos en Latinoamérica.

La función de evaluación referida al aprendizaje permite:

- Identificar mecanismos e incentivos para incorporar mejoras durante la implementación.
- Generar procesos de retroalimentación permanente.
- Fortalecer capacidades estatales.
- Funcionar como mecanismo integrador de la política pública.

- **La evaluación en clave pública:** la evaluación de las organizaciones públicas debería contemplar las especificidades de lo público, pues el poder y la propia razón de ser de las administraciones públicas democráticas dependen de la legitimidad que le reconoce la ciudadanía (Subirats, 2006).

Esta perspectiva de evaluación requiere:

- Conocer el juego político y la diversidad de actores: la evaluación de iniciativas públicas debería considerar múltiples estándares y criterios (Mokate, 2000), manteniendo una actitud de empatía con la gestión, asumiendo un rol de mediador entre los diferentes implicados para favorecer el proceso de evaluación y aprendizaje (Neirotti, 2016) y desarrollando capacidades en las propias organizaciones para la evaluación.
- Priorizar la participación en la evaluación: debido a la complejidad de lo social en todo proceso evaluativo deberían tener protagonismo aquellos que, de un modo u otro, se vinculan con el tema de intervención (Nirenberg, 2009).



Para ampliar
ver final apartado 1.2
«Evaluación participativa».

GRÁFICO 2. Síntesis del concepto y perspectivas de la evaluación.



Fuente: elaboración propia.

1.2 La Evaluación de las políticas públicas sociales desde el enfoque de derechos: ¿qué evaluar desde el enfoque de derechos humanos?

«La incorporación del enfoque de derechos humanos en la evaluación supone **incorporar los principios, valores y normas de los derechos humanos, trabajar con sus componentes y situarse dentro de un entorno participativo, inclusivo y transparente**. Esto implica incorporar un cambio de mirada y considerar elementos que no se han tenido en cuenta ahora o que no han sido muy valorados» (Borja Segade, García Varela, & Hidalgo Lorite, 2001, pág. 17).

Trabajar en evaluación y monitoreo desde el enfoque de derechos humanos implica adoptar un nuevo marco de referencia (referente), conceptual y operativo, para la valoración del estado de avance de las políticas públicas (referido), basado en *principios, reglas y estándares* del Sistema Internacional de Derechos Humanos (SIDDDHH).

Los derechos humanos constituyen la sustancia de ejercicio de las democracias de la profundidad que persiguen las transformaciones esperadas: 1) las personas y los derechos humanos son el centro de las políticas públicas; 2) los derechos humanos constituyen la medida de humanidad y de dignidad social que tienen la obligación de garantizar las decisiones de política pública; 3) el Estado (en todos sus niveles) es el principal responsable (obligaciones) de garantizar los derechos humanos; 4) la sociedad ejercita los derechos humanos pero también debe exigir su cumplimiento y controlar su funcionamiento (obligaciones); 5) las políticas públicas deben lograr un equilibrio de poder entre Estado-sociedad para contrarrestar la naturaleza de los desequilibrios que evidencian las desigualdades estructurales.

Los principios del enfoque de derechos: ¿en qué consisten y para qué sirven?

Los principios de derechos humanos son enunciados valorativos, de base filosófica, que se traducen en criterios que guían la producción e implementación de las políticas públicas al otorgarles sentido, significado y alcances determinados. Parten del supuesto fundamental que en nuestras sociedades existen exposiciones y capacidades *desiguales* de los distintos grupos sociales para afrontar los riesgos al bienestar (discapacidad, ancianidad, violencia de género, etc.) derivados de la estratificación social (desigualdades económicas y sociales), de la estratificación de género (desigualdades de género), del infra-reconocimiento (desigualdades culturales), de la ausencia o déficit de representación política (desigualdades políticas), etc. Problematizan y complejizan la idea de *desigualdades*. Estas *no son naturales*, sino construcciones políticas, socioeconómicas y culturales propias de cada sistema situado, en un contexto y tiempo determinados. Son injustas y evitables, y en estos atributos radica la importancia de su conocimiento/visibilidad/transformación para las

instancias decisorias. Los principios de derechos humanos (criterios que orientan las políticas públicas) suponen la existencia de una institucionalidad nueva, con capacidad para garantizarlos. En esta línea, los principios van a estar asociados a atributos que debe portar la nueva institucionalidad para hacerlos viables.

¿Cuáles son y qué establecen?

- **Integralidad:** consiste en considerar los problemas sociales con un sentido abarcativo, involucrando todas las esferas o aspectos interrelacionados y no de manera autónoma o sectorial. Está asociada a la noción de indivisibilidad, interdependencia y complementariedad de los derechos sociales y con las otras categorías de derechos (políticos y civiles). Así como los derechos sociales tienen estos atributos, los problemas que derivan de ellos y los involucran mantienen estas propiedades y requieren esa consideración para su tratamiento y resolución.

- **Universalidad:** supone el acceso de todas las personas a los derechos humanos, independientemente de su condición u origen, preservando y respetando la diversidad humana, la no discriminación. La universalidad requiere considerar, de manera conjunta, criterios de equidad que puedan encarar la heterogeneidad de desigualdades.

- **Equidad:** porta criterios de justicia en la solución de los problemas sociales. Valorar la equidad consiste en determinar quiénes están en situaciones de riesgo, de vulnerabilidad o de desventaja (en base a información estadística desagregada) para ofrecerles un trato diferenciado acorde con sus necesidades.

- **Participación:** supone prácticas sociales de interacción expresa y de incidencia mutua entre Estado y sociedad. Es vista como la capacidad de incidir políticamente en las decisiones fundamentales que afectan nuestra vida en sociedad.

- **Empoderamiento/potenciación:** refiere al fortalecimiento de las capacidades de las personas/comunidades para plantear y/o diagnosticar sus propias problemáticas y participar de manera co-responsable en su tratamiento/solución. Una comunidad potenciada/empoderada es capaz de tomar sus propias decisiones y de iniciar acciones orientadas a resolver sus problemas consensuados como prioritarios.

- **Progresividad:** los derechos humanos exigen una *realización progresiva*, es decir avances en contenidos y protecciones graduales, y a través del tiempo, en el marco de un proceso. En este sentido, las políticas públicas no pueden ser *regresivas*, es decir volver atrás en decisiones o intervenciones públicas que pusieron en funcionamiento derechos sociales con determinados contenidos y alcance.

- **No discriminación:** la discriminación constituye un fenómeno complejo asentado en ideologías o creencias que se ponen de manifiesto en juicios personales injustos, que se anteponen muchas veces a las acciones (pre-juicio) y operan en la forma en que se ve la realidad y se interactúa en ella. Se manifiesta de manera concreta en *exclusiones*, basadas subjetivamente en representaciones socioculturales construidas como estigmas, estereotipos, influida por tradiciones; así como también en manifestaciones simbólicas de inequidad que pueden incidir o no en las condiciones materiales de vida.

- **Exigibilidad:** implica que los sujetos portadores de derechos tienen que tener garantías públicas (estructuras, mecanismos políticos, judiciales y administrativos, acceso y disponibilidad de información) para poder ejercer la facultad de exigir al Estado el cumplimiento de los derechos humanos, así como también a la sociedad. Esto supone la existencia de una institucionalidad social que garantice estos cambios. La institucionalidad de derechos humanos debe garantizar *accountability*, esto es responsabilización de funcionarios/as por sus actos de gobierno (políticas públicas en todo su ciclo): por acciones u omisiones (reparación y sanción); procedimientos y reglas que restrinjan la discrecionalidad política en todos los actores (Estado, prestadores de servicios, etc); autoridades independientes (judiciales, cuasi judiciales, no judiciales); rendición de cuentas; monitoreo del estado de avance de los derechos humanos, etc.

Los estándares de derechos humanos

Si los principios de derechos humanos operan como criterios orientadores para las políticas públicas (en todas sus fases) los *estándares constituyen las metas, los resultados* que se esperan lograr con la aplicación del Enfoque.

Los estándares son:

- **Disponibilidad:** el bien/servicio/prestación debe ser garantizado cuando la ciudadanía lo necesite.
- **Accesibilidad:** se debe recibir o gozar del bien/servicio cuando la ciudadanía lo requiera y debe poder alcanzarlo sin discriminación alguna. Esa accesibilidad debe contemplar *dificultades físicas* (distancia geográfica, condiciones materiales o técnicas) y *dificultades económicas* (falta de recursos monetarios).
- **Calidad:** el bien/servicio/prestación debe ser óptimo cuando la ciudadanía lo recibe para su goce o disfrute.
- **Adaptabilidad:** debe contemplar la diversidad cultural y socio económica, adecuándose a la realidad política, social y cultural de las personas o comunidades a las cuales se dirige la políticas públicas.

Se trata de resultados esperados en términos de «patrones modelo» que permiten poner en evidencia en qué medida los principios y reglas del Enfoque lograron transformar las políticas públicas para que los derechos humanos—los derechos económicos sociales y culturales (DESC) (prestaciones/beneficios/servicios)— puedan (más/menos, mucho/poco) ser ejercidos por la población y satisfagan sus exigencias de bienestar.

Las obligaciones del Estado en derechos humanos

Señalamos al Estado como el responsable principal de garantizar los derechos humanos, por tanto, tiene *obligaciones* para con la ciudadanía. Esas obligaciones, que se manifiestan en sus acciones de políticas públicas van a producir efectos en el bienestar de la población hacia la cual van dirigidas. Esos efectos podrán tener mayor o menor envergadura en tér-

minos de cumplimiento (en más/en menos) de las garantías públicas para el ejercicio de los derechos humanos. Por tanto, considerar el *tipo de obligaciones* que asumió es importante para evaluar porque nos brinda otros patrones (de procedimiento y contenido) para valorar lo logrado/no logrado en políticas públicas.

Los *tipos de obligaciones* asumidas por el Estado son:

- **Cumplir:** facilitar, proporcionar y promover medidas para efectivizar los derechos humanos involucrados.
- **Respetar:** abstenerse de interferir en el disfrute de los derechos humanos. Ejemplos: a limitar el igual acceso; imponer discriminaciones; impedir cuidados preventivos o prácticas diversas; censurar u ocultar información, etc.
- **Proteger:** impedir que terceros interfieran en el ejercicio de los derechos humanos.

GRÁFICO 3. Síntesis conceptual del enfoque de derechos.



Incluir el enfoque de derechos humanos en la evaluación de políticas públicas implica sumar un conjunto de elementos clave a los que consideran las evaluaciones tradicionales, que pueden identificarse en las diversas fases del proceso de evaluación (Borja Segade, García Varela, & Hidalgo Lorite, 2001; ONU Mujeres, 2014):

- Incorporar un nuevo marco de referencia para la evaluación que considere los principios, estándares y obligaciones del Estado que propone el enfoque de derechos.
- Identificación y distinción entre los actores involucrados: ejecutores, titulares de deberes, titulares de derechos.
- Considerar especialmente a los y las titulares de derechos que pertenecen a los grupos más discriminados de la sociedad. Esto implica consignar métodos de evaluación que permitan incorporar la participación e inclusión de colectivos en desventaja o en situación de vulnerabilidad.
- Apropiación por parte de los/as titulares relacionados/as con el programa o proyecto, lo que implica evaluar su participación y su capacitación con relación al objetivo formulado.
- Utilizar metodologías específicas que ayuden a la inclusión de todos los actores involucrados y recojan sus opiniones desde la etapa inicial de diseño del proyecto hasta la fase de evaluación.
- La importancia del acceso y disponibilidad de información desagregada por sexo, edad, etnia o raza y quintil de ingreso para identificar posibles barreras de acceso y brechas.
- Considerar las características del contexto y las desigualdades territoriales en las metodologías utilizadas.
- Obtener hallazgos que identifiquen causas, desigualdades, brechas, barreras a partir del análisis de la información.
- Generar recomendaciones que promuevan prácticas para avanzar en el ejercicio de los derechos de las poblaciones vulneradas.

.....

Evaluación participativa: La participación —como uno de los principios del enfoque de derechos— resulta clave en los procesos de monitoreo y evaluación al involucrar múltiples actores para que incidan en la toma de decisiones. La evaluación participativa resulta una magnífica oportunidad de mejora de las políticas públicas al reunir una diversidad de puntos de vista, contrastar la información cuantitativa obtenida por otros medios, contextualizar las evaluaciones cualitativas en realidades locales, incorporar activamente a los sujetos a quienes se pretende hacer llegar los efectos de la política y valorar el rol de los propios implementadores (Cespes Avalos, 2017).

.....

1.3 La evaluación de los derechos humanos: ¿cómo evaluar los derechos económicos sociales y culturales?

La incorporación del enfoque de derechos en el campo de las políticas públicas es relativamente reciente e implica entender las políticas sociales en particular —y las políticas públicas en general— como parte de las obligaciones positivas del Estado para garantizar el cumplimiento efectivo de los derechos asociados a la existencia de una ciudadanía social (Cunill Grau, 2010; Abramovich & Pautassi, 2009).

En ocasiones, se ha reconocido una amplia brecha entre el enfoque de derechos y las políticas públicas en tanto que los procesos de formulación, implementación y evaluación de políticas no logran asimilar los principios y estándares del enfoque de derechos. En materia de evaluación de derechos, el punto de debate se encuentra en cómo contabilizarlos, su cumplimiento o eventual retroceso y de qué manera esta medición puede incidir en mejorar las políticas públicas. Los estándares de derechos humanos constituyen el primer paso para operativizar la evaluación, pero el problema se encuentra en que dichos estándares no están diseñados para ser verificados directamente, haciendo necesaria la construcción de indicadores como herramientas conceptuales destinadas a reflejar el estado de satisfacción de un derecho (Abramovich, 2007, citado en Pautassi, 2013).



¿Qué son los indicadores?

Son medidas específicas (cantidad, calidad, grupo(s) meta(s), tiempo y localización) que describen operativamente los objetivos y resultados de una política pública que resultan objetivamente verificables, mensurables (cuantitativa o cualitativamente), pertinentes, fiables, válidos y sensibles a los cambios en la situación observada.

Indicadores de derechos humanos brindan informaciones concretas sobre el estado o la condición de un objeto, un acontecimiento, una actividad o un resultado que pueden estar relacionados con las normas de derechos humanos; que abordan y reflejan principios e intereses en materia de derechos humanos y que se utilizan para evaluar y vigilar la promoción y protección de los derechos humanos (Naciones Unidas, 2012).

Tipos de indicadores de derechos humanos

Se distinguen diversos tipos de indicadores, complementarios entre sí: indicadores estructurales (captan la aceptación, la intención y el compromiso del Estado para aplicar medidas conformes con sus obligaciones de derechos humanos), de proceso (miden los esfuerzos que están realizando los garantes de derechos para transformar sus compromisos en materia de derechos humanos en los resultados deseados) y de resultados (evalúan los efectos de los esfuerzos del Estado en la promoción del disfrute de los derechos humanos).

ESTRUCTURALES	PROCESO	RESULTADOS
RELEVAN INFORMACIÓN PARA EVALUAR CÓMO SE ORGANIZA EL APARATO INSTITUCIONAL Y EL SISTEMA LEGAL DEL ESTADO PARA CUMPLIR LAS OBLIGACIONES QUE EXIGE CADA DERECHO	BUSCAN MEDIR LA MAGNITUD Y CALIDAD DE LOS ESFUERZOS DE LOS ESTADOS PARA IMPLEMENTAR LOS DERECHOS A PARTIR DE LA COBERTURA Y EL CONTENIDO DE LAS ESTRATEGIAS, PROGRAMAS Y POLÍTICAS ESPECÍFICAS. AYUDAN A VIGILAR LA APLICACIÓN DE LAS POLÍTICAS EN TÉRMINOS DE REALIZACIÓN PROGRESIVA DE LOS DESC	PERMITEN EVALUAR LOS LOGROS (INDIVIDUALES O COLECTIVOS) QUE INDICAN EL ESTADO DE REALIZACIÓN DE UN DESC EN UN DETERMINADO CONTEXTO. EXPRESAN, UNA MEDIDA CUANTITATIVAMENTE COMPROBABLE SOBRE LA PERFORMANCE DEL ESTADO EN MATERIA DE REALIZACIÓN PROGRESIVA DE DESC

.....

Señales de progreso cualitativas, que buscan captar la definición de la situación que efectúa el propio actor social y el significado que le da al fenómeno evaluado (OEA, 2015).

.....

Pueden asumir diversas formas:

- **Cuantitativos:** indicadores en sentido estricto como equivalente de «estadísticas» que se expresan en cifras, porcentajes, índices, etc.
- **Cualitativos:** información articulada de forma descriptiva o «categórica», lo que conlleva a considerar una pluralidad de elementos en la comprensión del concepto y las metodologías utilizadas para definir y elaborar indicadores.

La complementariedad entre los indicadores de carácter *cuantitativo* y *cualitativo* se hace necesaria debido a la complejidad que reviste la evaluación del cumplimiento de las normas de derechos humanos: los indicadores cuantitativos pueden facilitar las evaluaciones cualitativas al medir la magnitud de ciertos eventos y, viceversa, la información cualitativa puede complementar la interpretación de los indicadores cuantitativos (Naciones Unidas, 2012).

Matrices de Evaluación

Tanto las Naciones Unidas (ONU) como la Organización de Estados Americanos (OEA) han propuesto herramientas teórico–metodológicas para evaluar el progreso de los países en el cumplimiento de los instrumentos de derechos humanos vinculados a la garantía y respeto de todos los derechos para todas las personas.

Sistema internacional de derechos humanos

- Los mecanismos de monitoreo y protección internacional de derechos humanos —los comités de seguimiento de los tratados internacionales, como el caso del Comité del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), el Comité de la Convención contra la Discriminación de la Mujer (CEDAW) entre otros— contribuyeron al establecimiento de indicadores de progreso, los que fueron adoptados por los organismos de defensa y promoción de derechos humanos y las organizaciones de la sociedad civil para la defensa de derechos.

- *Matriz de indicadores de derechos humanos de Naciones Unidas*: Entre los aspectos centrales que aportó esta metodología se destaca que el sistema conceptual se define mediante la referencia al concepto y a la/s dimensión/es que los derechos tienen en la normativa internacional. Asimismo, apunta a la construcción de un sistema de indicadores que combina diferentes tipos de indicadores y fuentes de información. El sistema de indicadores propuesto en el marco del sistema internacional de derechos humanos contribuyó a acordar las tipologías y características de los indicadores de derechos humanos.

- *Agenda 2030* se propone hacer realidad los derechos humanos de todas las personas y considera que los objetivos y las metas planteados son de carácter integrado e indivisible (Naciones Unidas, 2015). La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible fue aprobada en septiembre de 2015 por la Asamblea General de las Naciones Unidas y establece una visión transformadora hacia la sostenibilidad económica, social y ambiental de los 193 Estados Miembros que la suscribieron. A partir de 2015, la Agenda 2030 coloca en el centro de atención la igualdad y la dignidad de las personas y ampliar el alcance a *17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) con 169 metas*, que implican un paso más firme en el establecimiento de acuerdos para reducir la desigualdad, promover el crecimiento económico sostenible, el empleo productivo y avanzar en la eliminación de las desigualdades de género (Pautassi, 2016). Desde esta perspectiva, el seguimiento y el examen de los objetivos y las metas se realizan a través de un conjunto de indicadores mundiales que se complementarán con indicadores regionales y nacionales formulados por los Estados Miembros. Cabe destacar que se propone un proceso sistemático de seguimiento y examen de la implementación de la Agenda 2030, a nivel mundial, regional y nacional para promover la rendición de cuentas a los ciudadanos y fomentar el intercambio de mejores prácticas y el aprendizaje mutuo (Naciones Unidas, 2016). La localización de los ODS a nivel nacional y subnacional resulta relevante como parte del proceso de adopción y adaptación de los objetivos globales a las particularidades locales. Este proceso aún continúa siendo un desafío debido a las dificultades para contar con información subnacional que contemple las particularidades territoriales y potencie el sentido de integración nacional inclusiva con anclaje federal.

Sistema interamericano de derechos humanos

- El Protocolo de San Salvador — principal instrumento de derechos sociales del sistema interamericano— plantea la obligación de informar que tienen los Estados en virtud de su artículo 19 y, para ello, se prevé dos mecanismos de seguimiento: a) el sistema de peticiones individuales para presuntas violaciones a los derechos de la libertad sindical (artículo 8.1.) y educación (artículo 13 y 2) sistema de informes periódicos a cargo de los Estados para que notifiquen las medidas progresivas que hayan adoptado para asegurar el debido respeto de los derechos establecidos (artículo 19). La puesta en funcionamiento del Grupo de Trabajo (GT) para el análisis de los informes nacionales previstos en el Protocolo en el año 2010, constituyó un avance en el sistema de monitoreo y evaluación y se definió que esté integrado por tres expertos gubernamentales más un experto gubernamental suplente; un experto independiente de alta calidad profesional y reconocida experiencia en la materia con pertenencia académica o integrante de organizaciones de la sociedad civil más un experto independiente suplente y un miembro de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) más un miembro en calidad de suplente (OEA, 2007).

- La Convención de Belém do Pará establece que para su implementación efectiva requiere un proceso de evaluación y apoyo continuo e independiente, para lo cual se creó en 2004 el Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (MESECVI), como una metodología de evaluación multilateral, sistemática y permanente, fundamentada en un foro de intercambio y cooperación técnica entre los Estados Parte de la Convención y un Comité de Expertas/os, con el objetivo de analizar los avances en su implementación así como los desafíos persistentes en las respuestas estatales ante la violencia contra las mujeres.

- La innovación de esta metodología fue ordenar una matriz de monitoreo y evaluación que estructura los indicadores en función de tres categorías conceptuales —recepción del derecho; contexto financiero y compromiso presupuestario; capacidades estatales e institucionales— y tres estándares —igualdad y no discriminación; acceso a la información y participación; acceso a la justicia— que se incluyen como ejes transversales.

a. Recepción del derecho: cómo se encuentran incorporados los derechos establecidos en el protocolo dentro del sistema jurídico-normativo y en las prácticas y políticas públicas.

b. Contexto financiero y compromiso presupuestario: que alude a la disponibilidad efectiva de recursos del Estado para ejecutar el gasto público social, y de qué manera se distribuye.

c. Capacidades estatales o institucionales: que describen los aspectos técnicos instrumentales y de distribución de recursos al interior del aparato estatal (capacidades administrativas, técnicas, políticas e institucionales). La efectivización de los derechos sociales depende entre otros aspectos, de la capacidad de los organismos institucionales (judiciales, ministerio público, agencias administrativas, del poder ejecutivo y órganos legislativos) para proveer bienes, servicios y regulaciones necesarias (Pautassi, 2013).

Los ejes transversales definidos en el marco de la matriz de indicadores del *Protocolo de San Salvador*, son tres:

i. Igualdad y no discriminación: los Estados están obligados a garantizar que todas las acciones se ejercerán en condiciones de igualdad y sin discriminación, y que además harán todo lo posible para impedir las diferencias de trato basadas en factores expresamente prohibidos en el protocolo.

ii. Acceso a la información, y participación política: entendida como herramienta clave para la participación ciudadana y de resguardo democrático, como también para las instancias de rendición de cuentas (la responsabilidad horizontal y vertical o *accountability*) en las políticas públicas que implementan derechos consagrados en el Protocolo. Se trata de la obligación estatal de producir, bajo criterios validados internacionalmente, información de calidad y en cantidad suficiente y garantizar la publicidad y el acceso libre a toda persona que lo requiera.

iii. Acceso a la justicia: entendido en un sentido amplio, que incluye el examen sobre la posibilidad legal y fáctica de acceso a mecanismos de reclamo y protección de tipo administrativo y judicial (Pautassi, 2013).

GRÁFICO 4. Matriz de indicadores del Protocolo de San Salvador.

Fuente: Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe (2018).

DERECHO A ...	INDICADOR/ES Y SEÑALES DE PROGRESO		
RECEPCIÓN DEL DERECHO	ESTRUCTURALES	PROCESO	RESULTADOS
CONTEXTO FINANCIERO BÁSICO Y COMPROMISOS PRESUPUESTARIOS	Incorporación de los principales contenidos y obligaciones del derecho en la Constitución, la legislación del país, y la estructura institucional del Estado.	Grado y forma en que la perspectiva de DDHH y las obligaciones generales en relación con el derecho en cuestión han sido incorporadas en la política pública y en el accionar de las distintas ramas del Estado.	Estado actual en la garantía de los principales componentes del derecho que se desprende de haber abordado la estructura y las políticas públicas frente al asunto en cuestión como un problema de DDHH.
CAPACIDADES ESTATALES	Disposiciones constitucionales y legales que condicionan el nivel de recursos financieros, materiales, técnicos y de otra índole que deben ser invertidos y que efectivamente son asignados, para la garantía del derecho.	Procesos en virtud de los cuales los recursos asignados desde distintas fuentes para la garantía del derecho que son utilizados por parte de los Estados en la implementación de políticas que contribuyen a la garantía del derecho. Los indicadores se orientan a medir la aceptabilidad, pertinencia, adaptabilidad y eficiencia de estos procesos.	Forma como las decisiones y las capacidades financieras de las personas y las variables del contexto relevantes para el goce efectivo de los derechos se transforman por las decisiones del Estado sobre el nivel de recursos a invertir para su protección y la manera en que estos recursos se utilizan.
	Características de la estructura institucional del Estado y del sistema jurídico y a las acciones definidas por los instrumentos internacionales de derechos humanos, que se deben adoptar como parte de las obligaciones inmediatas para avanzar en la garantía del derecho.	Calidad, estado, magnitud y características de los esfuerzos que las distintas ramas del Estado han emprendido en el ámbito de las políticas relacionadas con el derecho y que pueden contribuir a ampliar progresivamente su garantía.	Estado de avance en el goce efectivo de los derechos en los aspectos estrechamente relacionados con el tipo de acciones o políticas que el Estado puede adoptar o al componente de los resultados sobre los que el Estado tiene una importante capacidad de influencia.

DERECHO A ...	INDICADOR/ES Y SEÑALES DE PROGRESO		
IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN	Características de la estructura institucional del Estado y del sistema jurídico que contribuyen a que el derecho en cuestión pueda ser garantizado en condiciones de igualdad y a que el Estado esté en condiciones de emprender acciones para eliminar toda forma de discriminación en el ejercicio del derecho en razón a las exclusiones estructurales que afrontan las personas en la sociedad.	Manera y grado en que se incorpora el principio de igualdad y no discriminación en las acciones del Estado, en los procesos de toma de decisiones en su interior y en las políticas públicas orientadas a la garantía del derecho.	Estado de realización del principio de igualdad en relación con el derecho en cuestión. Los indicadores de esta esfera ponen énfasis en la medición de las brechas en la garantía de los principales componentes del derecho entre personas (bien sea por diferencias en el sexo, lugar de residencia, grupo étnico, grupo etario, nivel socioeconómico, entre otras). Apunta a la igualdad material y no solo forma.
ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PARTICIPACIÓN	Estado de avance en las condiciones básicas para que la población pueda acceder a información pertinente y oportuna sobre el derecho, las obligaciones del Estado y las acciones y políticas públicas para cumplirlas: disponibilidad de la información, reconocimiento del derecho a la misma y recursos existentes para poder acceder a ella. La participación refiere a las condiciones existentes para que la población pueda participar en las definiciones del alcance del derecho, el diseño y la implementación de las políticas para garantizarlo, y en su monitoreo.	Pertinencia, características y el tipo de políticas públicas que el Estado ha implementado, dadas unas capacidades estructurales y un marco normativo vigente, para garantizar el acceso a la información y hacer realidad el ideal de transparencia en todas las actuaciones estatales para la garantía del derecho. En relación con la participación esta esfera hace referencia a la manera en que este principio se incorpora en el accionar del Estado y en las políticas públicas orientadas a la garantía del derecho.	Estado de avance en los principales componentes del derecho a la información en relación con el derecho en cuestión. En relación con la participación esta esfera hace referencia al nivel de participación efectiva que la población ejerce en relación con el derecho en cuestión. Ambos componentes —el acceso a la información y la participación— están estrechamente relacionados en la medida en que el primero permite un mayor empoderamiento y un fortalecimiento de la ciudadanía para participar en los distintos procesos involucrados en la definición y garantía de los derechos.
ACCESO A LA JUSTICIA	Existencia en el ordenamiento jurídico de recursos judiciales y administrativos adecuados y efectivos para la protección del derecho y para exigir su garantía.	Nivel de acceso a los recursos judiciales y administrativos existentes para la protección del derecho por parte de la población, a la eficiencia en su funcionamiento y al grado de cumplimiento de las garantías procesales de los recursos.	Eficacia de los recursos judiciales y administrativos existentes para la protección y garantía del derecho por parte de la población. La eficacia de estos recursos se convierte tanto en un instrumento para el goce del derecho en cuestión como en un derecho aparte per se.



Para ampliar
ver Parte 3, apartado 3.2.2.

La matriz de indicadores de progreso para la medición de la implementación de la *Convención de Belém do Pará (OEA)* se organiza en función de las mismas categorías conceptuales de las que se vale la matriz del Protocolo de San Salvador (recepción del derecho; contexto financiero y compromiso presupuestario y capacidades estatales). Sin embargo, presenta la particularidad de incorporar los principios transversales igualdad y no discriminación; acceso a la justicia y acceso a la información y participación política bajo la forma de cinco módulos:

- **MÓDULO 1: INDICADORES DE LEGISLACIÓN**
- **MÓDULO 2: INDICADORES DE PLANES NACIONALES**
- **MÓDULO 3: INDICADORES DE ACCESO A LA JUSTICIA**
- **MÓDULO 4: INDICADORES DE INFORMACIÓN Y ESTADÍSTICAS**
- **MÓDULO 5: INDICADORES DE DIVERSIDAD**

GRÁFICO 5. Matriz de indicadores de progreso para la medición de la implementación de la Convención de Belém do Pará.

Fuente: elaboración propia.

CATEGORÍAS	INDICADORES	MÓDULOS				
		LEGISLACIÓN	PLANES SOCIALES	ACCESO A LA JUSTICIA	INFORMACIÓN Y ESTADÍSTICAS	DIVERSIDAD
RECEPCIÓN DEL DERECHO	Estructurales: Procesos: Resultado: Señales de progreso:					
CAPACIDADES ESTATALES	Estructurales: Procesos: Resultado: Señales de progreso:					
CONTEXTO FINANCIERO BÁSICO Y COMPROMISOS PRESUPUESTARIOS	Estructurales: Procesos: Resultado: Señales de progreso:					

La evaluación realizada de los DESC en la provincia de Santa Fe (cuya metodología se detalla en la Parte 2 de la presente guía) se basó principalmente en la matriz del Protocolo de San Salvador combinando elementos e indicadores de las diversas matrices descritas en este apartado. Las diferencias entre la matriz del Protocolo de San Salvador y de la Convención de Belém do Pará requirieron un proceso de integración y compatibilización de ambas, que se detalla en la Parte 3 de esta guía.



Para ampliar sobre la construcción de la matriz de evaluación utilizada en la experiencia consultar la Parte 2.

Las metodologías propuestas para medir el avance de los DESC y de los ODS presentan diferencias y semejanzas que se destacan a continuación:

TABLA 2. Diferencias y semejanzas en las metodologías de seguimiento y evaluación de los DESC y los ODS.

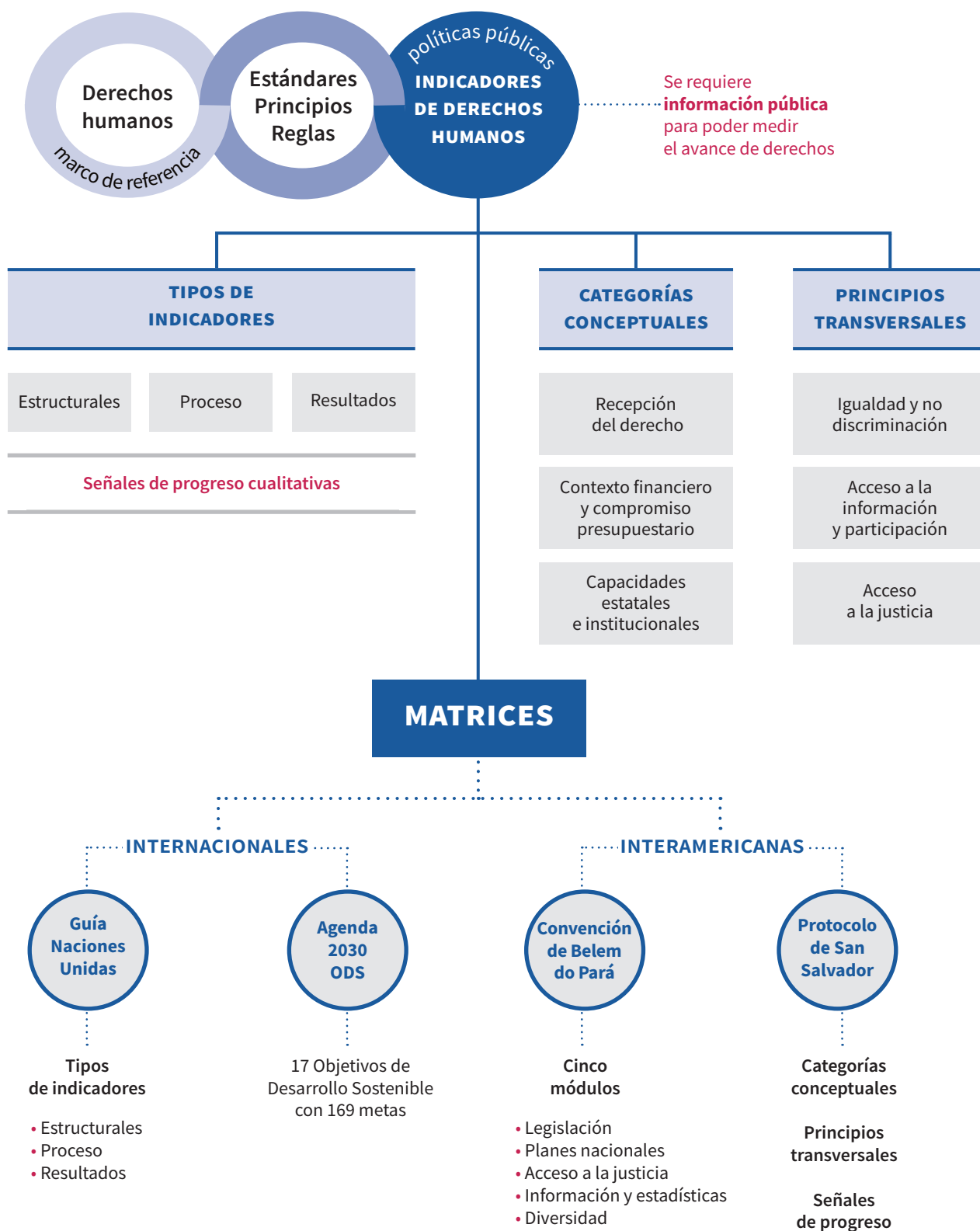
	Evaluación de los DESC	ODS
Derechos humanos	Los derechos humanos constituyen un objetivo común de ambos mecanismos de seguimiento y evaluación en tanto ambos se encuentran vinculados a la Agenda 2030.	
Carácter voluntario o vinculante	A nivel del sistema interamericano de derechos humanos la evaluación de derechos humanos vía indicadores de progreso es obligatoria para los Estados.	Los procesos de seguimiento y examen de los ODS a todos los niveles se consideran de carácter voluntario y estarán liderados por los países, de acuerdo a las diferentes realidades, capacidades, niveles de desarrollo, márgenes normativos y las prioridades de cada país.
Comparación	No promueve la comparación entre los Estados ni tampoco aspira a establecer un ranking de cumplimiento, sino que de cada contexto territorial en sí mismo, al analizar la evaluación de los indicadores a lo largo de los años.	Se basan en datos nacionales comparables y normalizados, obtenidos mediante mecanismos de presentación de informes bien establecidos de los países al sistema estadístico internacional.
Objeto de análisis	Miden el cumplimiento de obligaciones contenidas en los derechos en términos de progresividad, lo que interseca derechos con políticas.	Identifican y cuantifican un fenómeno en sí mismo para evaluar las condiciones de vida de la población en vinculación con temas prioritarios como alimentación, mortalidad materna e infantil, inequidades de género, pobreza.
Indicadores	Indicadores de progreso de los derechos humanos pueden ser de carácter cualitativo o cuantitativo.	Indicadores principalmente cuantitativos.
Desagregación	Ambos priorizan que los datos estén desglosados por ingresos, sexo, edad, raza, origen étnico, estatus migratorio, discapacidad, ubicación geográfica y otras características pertinentes para los contextos territoriales.	
Producción de información	En ambas metodologías, para alimentar los indicadores se aprovechan los procesos y plataformas existentes para evitar las duplicaciones, pero a su vez se considera la necesidad mejorar la sistematización y disponibilidad de información.	
Políticas públicas	Ambos mecanismos buscan incidir en los diversos niveles de gobierno y en las políticas que estos desarrollan a partir de su alineación con la planificación estatal y localización en función del contexto (ODS) y informes de avance como herramienta útil para el diseño y evaluación permanente que buscan el fortalecimiento de las políticas públicas al interior de los Estados (indicadores de derechos humanos).	

¿Qué información se requiere para medir el avance de los derechos económicos sociales y culturales?

- Información sobre normativas y estructura del Estado para evaluar la *recepción de los derechos*.
- Información presupuestaria desagregada para evaluar el *contexto financiero y presupuestario*.
- Información sobre cobertura y contenido de políticas, programas y estrategias del Estado orientadas al cumplimiento de los distintos derechos para evaluar las *capacidades estatales*.
- Información desagregada (por sexo, edad, nivel educativo, quintil de ingreso, población urbano rural, etnia-raza, y otras desagregaciones como nacionalidad, lugar de residencia, jurisdicción, área geográfica, discapacidad, condición de actividad, categoría ocupacional, identidad de género, tipos de violencia, migrantes y personas privadas de la libertad) para identificar desigualdades en línea con los principios de *igualdad y no discriminación*.
- Información producida por los diferentes poderes del Estado (ejecutivo, legislativo y judicial) para evaluar, por ejemplo, el *acceso a la justicia*.
- Información cualitativa que incorpore las perspectivas de los diversos actores y los niveles de *participación* en la toma de decisiones.
- Información pública producida de forma sistemática y periódica con formatos accesibles en línea con el principio de *acceso a la información pública*.
- Información estadística de fuentes oficiales que permitan medir la evolución de los derechos a lo largo del tiempo en términos del principio de *progresividad y no regresividad*.

GRÁFICO 6. Síntesis metodológica de la evaluación de los derechos económicos, sociales y culturales.

Fuente: elaboración propia.

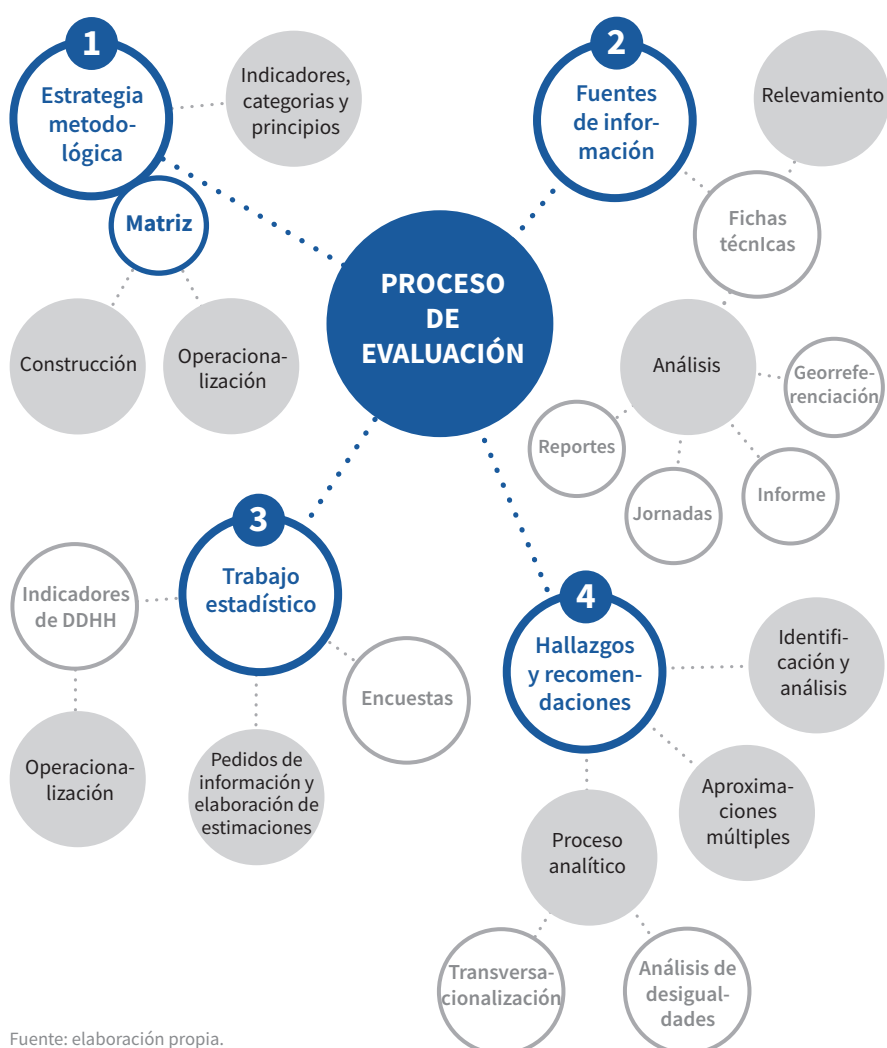


Parte 2. Organización y desarrollo metodológico del proceso de evaluación

SUMARIO

- 2.1 Estrategia metodológica
- 2.2 Fuentes de información
- 2.3 Trabajo estadístico
 - 2.3.1 Indicadores trabajados y operacionalización realizada
- 2.4 Hallazgos y recomendaciones
 - 2.4.1 El tratamiento de las desigualdades en el territorio provincial (2010–2018)

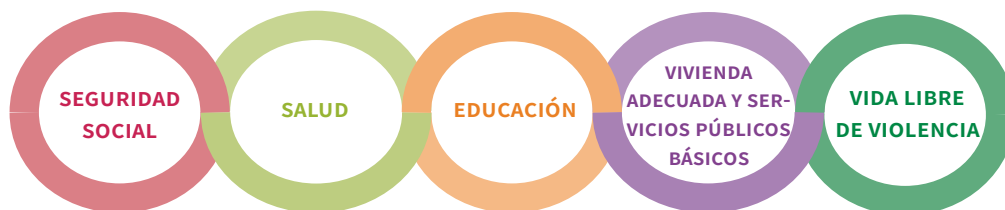
GRÁFICO 7. ¿Cómo se organiza este capítulo?



Fuente: elaboración propia.

2.1 Estrategia metodológica

Se planteó una estrategia metodológica cualitativa y cuantitativa con la intención de contar con técnicas e instrumentos que permitan medir el estado de avance de los derechos definidos como materia de la presente investigación.



En este proceso se trabajó en la construcción de la matriz de evaluación formulada por el equipo y organizada de acuerdo a los estándares y principios del enfoque de derechos. Los resultados fueron la definición y construcción de la matriz metodológica (en base a matrices del sistema internacional e interamericano de derechos humanos) y la definición de indicadores que permiten medir el avance de cada derecho.

Combinar fuentes del derecho internacional de los Derechos Humanos resulta estratégico a fin de dilucidar el contenido y alcance de las obligaciones estatales al respecto.

Modelo evaluativo

El modelo evaluativo se conforma por una matriz de indicadores propia integrada por indicadores relativos a cuatro sistemas vinculados al sistema interamericano y al sistema internacional de derechos humanos:

- a) la matriz de indicadores de progreso para la medición de derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador, aprobada por los Estados miembros de la OEA;
- b) el sistema de indicadores de progreso para la medición de la implementación de la Convención de Belém do Pará, diseñados por parte del Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belén do Pará (MESECVI) de la OEA;
- c) los indicadores vinculados a los objetivos y a las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 de Naciones Unidas y el Listado provisorio de metas e indicadores de seguimiento de ODS Argentina;
- d) los Indicadores del sistema internacional de derechos Humanos disponibles en la Guía para la medición y la aplicación de indicadores de derechos humanos de Naciones Unidas (Naciones Unidas, 2012).

Para avanzar en la medición de cada derecho se integraron indicadores de las diversas matrices mencionadas. Cada derecho tiene una composición diferente en cuanto a la cantidad de indicadores seleccionados y la matriz de origen de los mismos.

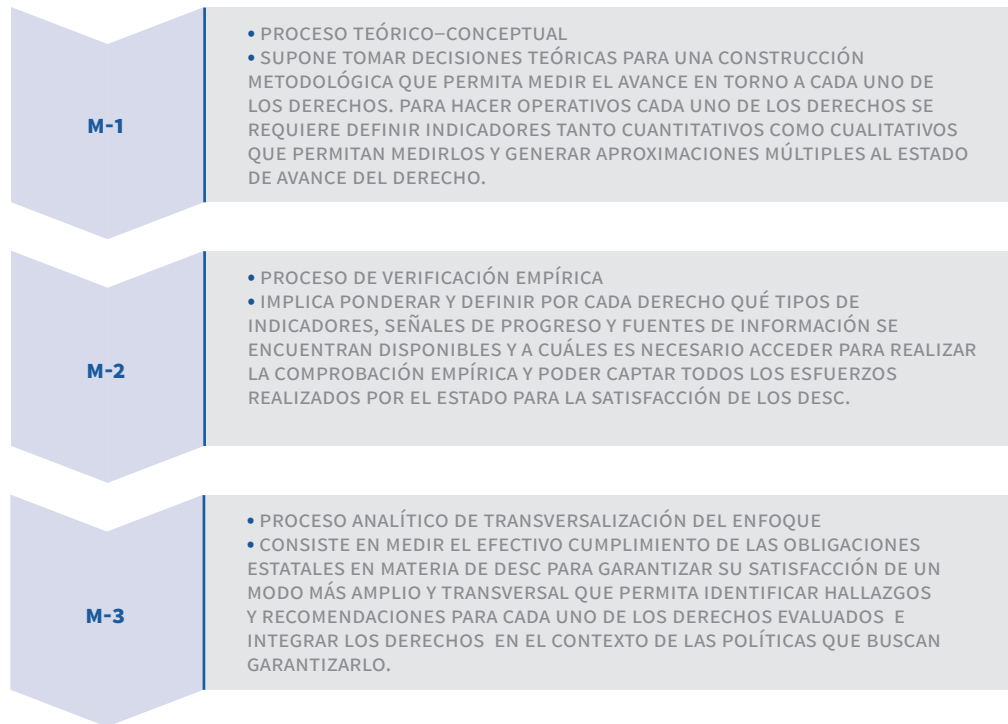
.....
El relevamiento de señales de progreso dejó ver la escasa producción de información disponible teniendo en cuenta la perspectiva del propio actor social. Esto generó la necesidad de incorporar información cualitativa obtenida por medio de entrevistas a diversos actores clave.
.....

La metodología de evaluación combina: **1)** la atención a la población especialmente protegida desde el enfoque de derechos (personas con discapacidad, en situación de pobreza o vulnerable, pueblos originarios, mujeres, población con orientación sexual e identidad de género diversa), **2)** la perspectiva del ciclo de vida que refuerza la mirada centrada en los derechos de la población en las diversas fases de su vida (al prestar atención especial a los adultos mayores; niños, niñas, adolescentes) y **3)** la dimensión territorial que prioriza aspectos específicos de la agenda pública de la provincia (como el acceso a la vivienda y a los servicios, la cuestión de género y diversidad sexual) e indaga sobre la configuración de la satisfacción de cada derecho en todo el territorio.

La agenda territorial de la provincia de Santa Fe fue fundamental para la construcción de la matriz de evaluación y la definición de los indicadores seleccionados para aproximarnos a la medición de avances en torno a cada derecho.

Con el objetivo de evaluar progresividad o regresividad, se definió tomar como línea de base el año 2010, que coincide con la realización del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas, lo que permitió contar con información oficial para dicha fecha. A partir de allí se relevó la información oficial disponible para el período 2010–2018 a fin de evaluar la evolución de los indicadores seleccionados a lo largo del tiempo. Cuando no fue posible obtener información para el año 2018, el criterio establecido fue obtener siempre la última medición y/o información disponible.

Para evaluar derechos en términos de progresos o retrocesos en su garantía efectiva, el equipo de trabajo transitó un proceso con tres momentos (en cada uno se generaron productos específicos) pero relacionados entre sí y dependientes uno de otro. Los momentos no son autónomos, sino que dialogan y en algunas circunstancias funcionan de manera secuencial (el cierre de un momento da lugar al siguiente) mientras que en otras se solapan o superponen (generan intercambios y sinergias entre uno y otro).



Operacionalización de la matriz: selección de indicadores y proxies

La selección de indicadores se basó en dos criterios: pertinencia para el contexto provincial en pos de avanzar en la garantía del derecho y mensurabilidad vinculada a la disponibilidad de información.

El proceso de selección de indicadores de la matriz se realizó en dos momentos: primero, se analizó el total de indicadores por derecho, de acuerdo a los criterios explicitados y, segundo, como parte de un proceso simultáneo a la construcción de fichas técnicas de los indicadores y la recolección de información, se consolidó el proceso de selección. La complejidad de este proceso estuvo dada porque la organización del Estado no se adecua directamente a los derechos humanos, lo que requiere un doble proceso de adaptar los indicadores a la información disponible y sensibilizar sobre la importancia de incorporar metodologías acordes a los principios y estándares del enfoque.

TABLA 2. Cantidad de indicadores por matriz de origen y derecho seleccionado.

MATRICES	DERECHOS					Indicadores seleccionados por Matriz
	Seguridad Social	Educación	Salud	Vida Libre de Violencia	Vivienda Adecuada y Servicios Públicos Básicos	
Protocolo de San Salvador	55	56	71		14	196
ODS-2030 ONU	1	6	4	3	6	20
Naciones Unidas					7	7
Convención de Belém do Pará				75		75
SubTotal	56	62	75	78	27	298 seleccionados

Fuente: elaboración propia, en base a la matriz de indicadores del Equipo de Evaluación en Políticas Sociales y Derechos Humanos, Defensoría del Pueblo de Santa Fe-UNR. Junio de 2019.

Tres tipos de indicadores

La matriz de evaluación utilizada para los derechos se ordena en torno a las categorías conceptuales y principios transversales propuestos en el mecanismo de seguimiento del Protocolo de San Salvador. Estos estándares del enfoque de derechos se vinculan a tres tipos de indicadores (estructurales, de proceso y de resultados) que se combinan con señales de progreso cualitativas.

- La evaluación realizada no permite evaluar el impacto de las políticas públicas ya que se requeriría otro tipo de estudio, no obstante, se realizan vinculaciones entre los resultados que se visualizan en relación a cada derecho, a las políticas o esfuerzos del Estado (proceso) y a los compromisos asumidos (aspectos estructurales).



Proxies

La construcción de un indicador *proxy* —que representa o se asimila al propuesto por la matriz— se hizo necesaria cuando la relevancia del mismo ameritaba incluirlo pero se encontraban algunas de las siguientes dificultades: **1)** la formulación propuesta en las matrices del sistema interamericano e internacional de derechos humanos no se adaptaba correctamente al contexto provincial y/o **2)** no se encontró información disponible idéntica a la solicitada en el indicador, pero sí fue posible recolectar o construir alguna información que se consideró podría aproximarse al indicador original.

Vacancia de información pública

La medición integral de los derechos humanos exige desagregaciones, que no están siendo medidas actualmente, a pesar de ser relevantes para comprender su estado de cumplimiento y para identificar los aspectos sobre los cuales es preciso actuar para garantizar su ejercicio.

En el inicio del trabajo de campo se pone a prueba el diseño de la investigación y en este contexto el acceso a la información permite realizar conexiones que propician nuevas lecturas e interpelaciones que nos proponen sumar conceptos y categorías analíticas que merecen ser identificadas en el marco de nuestro trabajo. La vacancia de información pública, se identifica como aquella ausencia o vacío en la disponibilidad de información referida a la producción, accesibilidad, publicidad, periodicidad y calidad de los datos respecto de una materia concreta. Establecemos, entonces, distintas escalas de vacancia: a) vacancia total, es aquella en que se visualiza en los gráficos disponibilidad nula de información, b) vacancia parcial, equivale a disponibilidad parcial de la información y c) vacancia nula, cuando se observa disponibilidad total de información. Así nos referimos a aquella información pública que el Estado, en sus distintos niveles jurisdiccionales y en sus tres poderes, se encuentra obligado a ofrecer y a generar, en cumplimiento de los compromisos internacionales y nacionales asumidos en materia de progresividad en el goce y ejercicio de los derechos humanos.

Las dificultades para el acceso a información pública nos llevaron a la necesidad de impulsar acciones para visibilizar las vacancias de información y producir datos de calidad para captar y medir las diferentes dimensiones en que los derechos se materializan. Es un hallazgo del proceso de evaluación y un producto específico que se desprende de la misma y que se presenta en el capítulo 6 del libro *Progresos y Desafíos de los Derechos en la provincia de Santa Fe. Evaluación del estado de avance* (2019).



En la Parte 3 se profundiza este tema.

2.2 Fuentes de información

Fichas técnicas

En base a los indicadores seleccionados, se construyeron fichas técnicas por cada uno de los indicadores utilizados¹. La ficha técnica de cada indicador se conformó en un instrumento que permitió especificar las características del indicador y, a la vez, recolectar información de forma sistematizada.

Actividades relacionadas: **1)** identificar datos, procesar y sistematizar la información disponible en fuentes oficiales; **2)** validar la información con actores de la gestión pública, organizaciones de la sociedad civil y entidades públicas y académicas; **3)** ajustar los indicadores de derechos humanos a la realidad provincial.

Modelo de ficha de indicador

- **Nombre del indicador:** hace referencia a la denominación del indicador tal y cómo fue extraído de la matriz de evaluación original. Cuando se trata de un Objetivo de Desarrollo Sostenible se incluye también la meta y el objetivo que el indicador operacionaliza.

- **Definición del indicador:** explicita de forma operativa cómo se mide el indicador en la matriz construida para la presente evaluación y, si fuera necesario, establece la fórmula de cálculo. Puede ser un indicador original de las matrices del sistema interamericano o internacional de derechos humanos o un indicador *proxy* construido para aproximarse al original. El indicador *proxy* se construye por necesidad de adaptación al caso argentino, por la disponibilidad de información o por la idoneidad metodológica del dato.

- **Código del Indicador:** se estableció un código que hace referencia a las primeras dos letras del derecho que se busca garantizar y numera el indicador. (Ejemplo: ED1: Educación, indicador número 1)

- **Tipo de Indicador:** se consignan los diversos tipos de indicadores incluidos en las metodologías de evaluación de derechos humanos: estructurales, de proceso, de resultados y señales de progreso.

- **Categoría conceptual o principio transversal:** refiere a las categorías conceptuales (recepción del derecho, contexto financiero y compromiso presupuestario, capacidades estatales) y principios transversales (igualdad y no discriminación, acceso a la justicia, participación y acceso a la información pública) que organizan la matriz.

- **Matriz:** específica a qué matriz pertenece el indicador, si corresponde a las matrices del Protocolo de San Salvador, de la Convención de Belém do Pará, a los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 o los indicadores de derechos humanos de Naciones Unidas.

¹. En base al análisis de estudios anteriores realizados por la Universidad Nacional Autónoma de México, Coordinación de Humanidades, Programa Universitario de Derechos Humanos (UNAM, 2018), sumado al estudio de las particularidades de las políticas sociales en la República Argentina y especialmente en la provincia de Santa Fe, el Equipo de trabajo elaboró un formato de ficha técnica de carácter sencillo por indicador que permite profundizar sobre las particularidades de cada dato requerido especificando su conceptualización, sus fuentes de información, la unidad de observación y los principales hallazgos obtenidos.

- **Fuente de Información:** específica de dónde proviene la información recolectada para dar respuesta al indicador. En este caso, pueden utilizarse diversas fuentes para dar respuesta al indicador en relación con los diferentes niveles de gobierno. Por este motivo, cuando fuera necesario se sugiere distinguir el nivel de gobierno al que corresponde la fuente de verificación: nacional o provincial. Por ejemplo, el tratado o convención internacional, la ley; priorizando los sitios oficiales en todos los casos.

- **Unidad de observación:** corresponde a la entidad primaria que será objeto de estudio para representar el indicador. Dependiendo del tipo de indicador, la unidad de observación puede ser de diversa índole. Por ejemplo, en los indicadores estructurales puede tratarse de un tratado o convención internacional (y, en dicho caso, coincidir con la fuente de información); en los indicadores de proceso puede tratar de políticas, programas o proyectos y en los indicadores de resultados pueden ser hogares o personas.

En algunos indicadores, la fuente de información y la unidad de observación requieren especificar diferente información para el Estado nacional y provincial. El modelo de ficha de indicador contempla estas posibles particularidades.

- **Hallazgos para el informe:** una definición metodológica adoptada fue la de incluir la información obtenida del indicador en la misma ficha técnica como un primer ejercicio de sistematización de los datos recabados. En los casos en que el indicador lo permitía, la medición se realizó sobre diversos años para poder evaluar progresividad o regresividad tomando como línea de base el año 2010 (que coincide con la realización del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas) y luego los años posteriores. El criterio establecido fue obtener siempre la última medición disponible, y si no fuera posible 2018, se considera el último dato obtenido.

TABLA 3. Modelo ficha técnica.

Primeras dos letras iniciales del derecho. (Ej: ED + N°)

Nombre el indicador puro, tal como ha sido extraído de la matriz de origen. Si es ODS, poner objetivo y meta.

Explicación sobre qué mide el indicador y las relaciones que establece. Si es proxy, poner título y definición.

¿De dónde fue extraída la información? Tratados, leyes, base de datos, etc.

Entidad primaria que será objeto de estudio para representar el indicador.

NOMBRE DEL INDICADOR	CÓDIGO:
	TIPO: <input type="checkbox"/> Estructural <input type="checkbox"/> Resultados <input type="checkbox"/> Procesos <input type="checkbox"/> Señales de progreso
	CATEGORÍA CONCEPTUAL; PRINCIPIO TRANSVERSAL: <input type="checkbox"/> Recepción del derecho <input type="checkbox"/> Contexto financiero y compromiso presupuestario <input type="checkbox"/> Capacidades estatales <input type="checkbox"/> Igualdad y no discriminación <input type="checkbox"/> Acceso a la justicia <input type="checkbox"/> Acceso a la información y participación
	MATRIZ: <input type="checkbox"/> Protocolo de San Salvador (OEA) <input type="checkbox"/> Convención de Belem do Pará (OEA) <input type="checkbox"/> ODS Agenda 2030 (ONU) <input type="checkbox"/> Guía derechos humanos (ONU)
DEFINICIÓN DEL INDICADOR	
FUENTES DE INFORMACIÓN	NACIONALES: PROVINCIALES: MUNICIPALES:
UNIDAD DE OBSERVACIÓN (puede coincidir con fuentes)	ESTADO NACIONAL/PROVINCIAL/MUNICIPAL: Política/Programa/Proyecto/Título del documento y año/Legislación
HALLAZGOS PARA EL INFORME	¿SE OBTUVO INFORMACIÓN? <input type="checkbox"/> Sí <input type="checkbox"/> No Datos:

Relevamiento de Información

La construcción de fichas técnicas por indicador implicó el relevamiento de la información disponible a escala provincial de cada uno de los indicadores y la sistematización de los hallazgos obtenidos. Incluye el proceso de relevamiento de información (clasificación de fuentes disponibles y no disponibles; datos disponibles y no disponibles), pedidos de información, entrevistas, contactos con informantes clave, etc. Para este relevamiento se recurrió a fuentes oficiales primarias y secundarias. Al considerar las fuentes secundarias se incluyeron:



1) Fuentes estadísticas oficiales disponibles (válidas y confiables): principalmente el Censo 2010, Encuesta Permanente de Hogares para Gran Rosario y Gran Santa Fe y Encuesta Anual de Hogares Urbanos disponible hasta 2014. También el Registro Nacional de Barrios Populares.

2) Registros internos de los sistemas de información públicos: dentro de los registros administrativos internos, se destacan los sistemas de información de las diversas áreas consultadas: sistema integrado de información sanitaria (SISA) del Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la Nación; sistema de información de centros de atención primaria de la salud (SICAP) del Ministerio de Salud de la provincia de Santa Fe; sistema de gestión administrativa escolar (SIGAE WEB) del Ministerio de Educación de la provincia de Santa Fe. Otros registros administrativos utilizados refieren a información del sistema integrado previsional argentino (SIPA) de ANSES, la Caja de Jubilaciones de la provincia de Santa Fe, Registro de Superintendencia de Riesgos del Trabajo, etc. Asimismo, se recolectó información de la Defensoría del Pueblo, del Poder Judicial (a través de la Corte Suprema de Justicia) y del Poder Legislativo de la provincia de Santa Fe publicada en sus respectivos sitios web.

3) Información documental: incluye tratados internacionales, leyes, decretos, normativas, documentos de políticas, planes y programas, e informes oficiales de gestión.



4) Mediciones propias sobre las bases de microdatos de la Encuesta Permanente de Hogares y de la Encuesta Anual de Hogares Urbanos publicadas por el INDEC.²

² Como se desarrolla en el próximo apartado, la necesidad de construir información propia sobre estas bases de datos se debió a que algunos indicadores solicitaban información que no se encontraba procesada ni disponible en los cuadros regulares publicados por el INDEC.

5) **Entrevistas a actores clave** con responsabilidades de gestión en los tres poderes del Estado y a organizaciones sociales vinculadas a cada derecho y entrevistas a informantes clave vinculados a áreas de comunicación para complementar la información obtenida de los indicadores e indagar sobre posibles fuentes de información. Las entrevistas fueron abiertas y no estructuradas y se orientaron a: 1. relevar posibles fuentes de información no disponibles; 2. completar la elaboración de las fichas técnicas por indicador y 3. generar conciencia y sensibilizar a los actores gubernamentales sobre la necesidad de construcción de información pública y su utilidad.

Análisis de la información relevada en las fichas técnicas: reportes

La información sistematizada en las fichas técnicas de indicadores requirió un proceso de análisis que permitiera vincular los indicadores a los derechos.

El primer ejercicio de análisis consistió en la elaboración de los reportes que daban cuenta de los avances (progresos) del Estado en el cumplimiento de los derechos a partir de la clasificación de la información de acuerdo a la estructura de la matriz, que fue la hoja de ruta en el análisis.

La metodología de análisis buscó realizar una aproximación no sólo descriptiva sino también valorativa sobre la manera en que los Estados han avanzado hacia la garantía progresiva de derechos. El análisis se organizó en tres productos vinculados a la construcción de diversos informes y espacios de trabajo:

Reportes por derecho y categoría

El objetivo de los reportes fue realizar las primeras aproximaciones a la información obtenida de los indicadores y sistematizada en las fichas técnicas. Para esto se organizaron los reportes relativos a cada derecho en función de las categorías conceptuales y principios transversales.

Bajo la forma de reportes se problematizaron los derechos de acuerdo al *corpus* de Derechos Humanos, a nuestra Constitución Nacional que lo incorpora; así como también a la normativa nacional, provincial y municipal que lo recepta e implementa.

-
- En esas conceptualizaciones y problematizaciones relativas a los cinco derechos podemos identificar distintos aspectos que ordenan el análisis. En primer lugar, determinar puntos de encuentro entre las temáticas que ponen en evidencia la naturaleza común de los problemas estructurales existentes en el sistema político, socio cultural y económico argentino, que inciden en la vida personal y social de la ciudadanía provocando injusticias estructurales.



La producción de reportes se ajustó a las tareas planificadas en el cronograma de trabajo inicial y significó una actividad eficaz y ordenadora de las tareas. El punto de partida para la producción de los reportes fue siempre la discusión en las reuniones de equipo, el retrabajo individual y la puesta en común nuevamente para alcanzar consensos.

Cada reporte se estructuró según los tipos de indicadores de progreso: estructurales, de proceso y de resultados seleccionados en la matriz y que contaban con información disponible. Estos reportes permitieron realizar un primer análisis de cada derecho considerando en qué medida se avanza en las dimensiones estructural, de proceso y de resultado en cada uno de las categorías conceptuales y principios transversales. A continuación se realiza una descripción de los contenidos desarrollados en cada reporte y un ejemplo para cada tipo teniendo en cuenta los indicadores trabajados.

• **REPORTE 1: RECEPCIÓN DE DERECHO**

Para poder determinar el marco normativo de cada derecho y su realización efectiva a través de políticas públicas, se pusieron en diálogo los indicadores que reflejaran la adhesión a tratados internacionales y a las estructuras constitucionales y jurídicas nacionales y subnacionales.

REPORTE 1: RECEPCIÓN DEL DERECHO Ejemplo: Derecho a la Educación	
Indicadores estructurales	Código y nombre del indicador ED 1: Ratificación del Estado del Pacto Internacional de los Derechos Económicos Sociales y Culturales y Protocolo Facultativo
Indicadores de procesos	Código y nombre del indicador ED 21: Cantidad de días de clase según la norma
Indicadores de resultados	Código y nombre del indicador ED 27: Tasa de analfabetismo de la población mayor de 15 años de edad por sexo, etnia, raza, grupos de edad, área geográfica
Conclusiones de la categoría	

• **REPORTE 2: CONTEXTO FINANCIERO Y COMPROMISO PRESUPUESTARIO**

A través de los indicadores relacionados con los recursos puestos a disposición por parte del Estado nacional y provincial en la consecución de los derechos analizados, se realizaron los análisis pertinentes para determinar el nivel de recursos efectivos destinados a cada uno de los derechos observados y el compromiso gubernamental en el cumplimiento de esas metas. El análisis y la interrelación entre presupuestos permitieron establecer algunas valoraciones en torno a los esfuerzos en pos de garantizar los derechos.

REPORTE 2: CONTEXTO FINANCIERO Y COMPROMISO PRESUPUESTARIO Ejemplo: Derecho a la Seguridad Social	
Indicadores estructurales	Código y nombre del indicador SS19: Formas de financiamiento del sistema de seguridad social: i) porcentaje de aportes a cargo de los empleadores; ii) porcentaje de aportes a cargo de los trabajadores formales; iii) porcentaje de financiamiento del Estado
Indicadores de procesos	Código y nombre del indicador SS20: Porcentaje total de recursos del presupuesto nacional asignados a la seguridad social
Conclusiones de la categoría	

• **REPORTE 3: CAPACIDADES ESTATALES**

Para profundizar en la capacidad efectiva del Estado, tanto en su espesor institucional como en el alcance de sus respuestas, se avanzó tanto en el análisis de los organigramas de los distintos ministerios y reparticiones, como en el estudio de las prestaciones y el alcance de las mismas. De este modo fue posible identificar el déficit y los desafíos pendientes en términos cuantitativos y cualitativos.

REPORTE 3: CAPACIDADES ESTATALES Ejemplo: Derecho a la Salud	
Indicadores estructurales	Código y nombre del indicador SA33: Incorporación en documentos oficiales (política pública) el concepto básico de atención primaria de salud integral y universal
Indicadores de procesos	Código y nombre del indicador SA36: Accesibilidad y disponibilidad de los servicios de salud por jurisdicción y región geográfica
Indicadores de resultados	Código y nombre del indicador SA42: Cobertura, extensión, jurisdicción y financiamiento de los programas de atención primaria en salud
Conclusiones de la categoría	

• REPORTE 4: **IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN**

Para poder establecer el estado actual del acceso a los derechos y detectar vulneraciones o trabas que restringieran el goce de los mismos, se pusieron en diálogo aquellos indicadores que dieran pistas sobre la existencia de diferencias de trato. Los resultados iniciales, volcados en los reportes, mostraron de forma incipiente que para algunos derechos no existe información desagregada, por ejemplo, por etnia-raza, lo cual dejó un número de indicadores desiertos. Por el contrario se lograron establecer algunas conexiones entre el género y la dificultad en el acceso a determinadas prestaciones que pusieron de manifiesto lo que finalmente fueron hallazgos.

REPORTE 4: IGUALDAD Y NO DISCRIMINACION Ejemplo: Derecho a la Seguridad Social	
Indicadores estructurales	Código y nombre del indicador SS37: Requisitos de acceso al sistema de seguridad social
Indicadores de procesos	Código y nombre del indicador SS39: Base de cálculo de las prestaciones de seguridad social para varones y mujeres
Indicadores de resultados	Código y nombre del indicador SS41: Población pensionada (jubilada) por sexo, edad, nivel educativo y por jurisdicciones
Conclusiones de la categoría	

• REPORTE 5: **ACCESO A LA JUSTICIA**

Con el objeto de identificar el pleno ejercicio de acceso a la justicia se evaluaron los indicadores relacionados con aquellos recursos e instancias disponibles para vehicular demandas o acciones de protección de los derechos.

REPORTE 5: ACCESO A LA JUSTICIA Ejemplo: Derecho a una Vida Libre de Violencia	
Indicadores estructurales	Código y nombre del indicador VG29: Existencia de legislación sobre medidas de protección a solicitud de la víctima, de terceras/os o de oficio, antes y durante el proceso administrativo y/o judicial. Legislación a nivel nacional y legislación a nivel provincial
Indicadores de procesos	Código y nombre del indicador VG33: Existencia de una oficina, relatoría u otros tipos de instancia específica en violencia a nivel de los tribunales ordinarios, segunda instancia y Cortes Supremas de Justicia
Indicadores de resultados	Código y nombre del indicador VG69: Número de casos resueltos que involucran a niñas y adolescentes, mujeres adultas y adultas mayores indígenas, como víctimas de la violencia
Conclusiones de la categoría	

• **REPORTE 6: PARTICIPACIÓN Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA**

Se consignó información relativa a indicadores vinculados al marco normativo y a la publicación de informes periódicos que buscan garantizar el acceso a la información y participación. Las dificultades para recabar la información relativa a estos indicadores generó la necesidad de construir como producto adicional una matriz de vacancia de información pública desde el enfoque de derechos. Entre las dificultades encontradas no se pudo dar cuenta de los indicadores de resultado en los principios transversales en la categoría participación y acceso a la información pública.

REPORTE 6: ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PARTICIPACIÓN	
Indicadores estructurales Ejemplo: Derecho a una Vida Libre de Violencia	Código y nombre del indicador VG35: Normativa que contempla la obligación del Estado de realizar encuestas periódicas sobre diversas manifestaciones de violencia contra las niñas y adolescentes, mujeres adultas y adultas mayores. Que consideren tanto el ámbito privado como el público como escenario de ocurrencia de la violencia
Indicadores de procesos Ejemplo: Derecho a una Vivienda Adecuada y a Servicios Públicos Básicos	Código y nombre del indicador VyS26: Existen programas de divulgación y promoción oficial con respecto a los derechos y de acceso a servicios públicos básicos
Conclusiones de la categoría	

Al finalizar todos los reportes se realizó un análisis por cada categoría y de acuerdo a los aportes de las conclusiones por derecho, para luego realizar un análisis general mediante cruces con los diversos tipos de indicadores como aproximaciones múltiples a la realización de un derecho. Los diversos tipos de indicadores se analizaron empezando por los indicadores de resultado, que permiten profundizar sobre el avance en el acceso a los derechos, para luego continuar con el análisis de los indicadores estructurales y de proceso, que pueden explicar en alguna medida dichos resultados. A partir de ello, se lograron extraer los primeros hallazgos de la evaluación³.

Jornadas de análisis

En base a las categorías conceptuales y principios transversales se realizó un trabajo de análisis que permitió poner en relación la información obtenida de los diversos derechos. Se buscó realizar una primera aproximación a hallazgos comunes o diversos entre los distintos derechos. Se puso de manifiesto la necesidad de romper la lógica estanca de los reportes por categoría, con el fin de dar cuenta de la complejidad de las interrelaciones existentes entre los indicadores, ensayando combinaciones complejas y de carácter cualitativo que permitieran explicar de un modo más cercano a la realidad el funcionamiento de los sistemas gubernamentales, sus procesos y resultados en el avance del goce de derechos.

Informe de análisis

Se trabajó en un informe por derecho para mostrar los avances del Estado sobre cada uno. Para esto se organizó el informe de la siguiente manera:

a) Descripción: se propuso una descripción que tuviera coherencia entre la concepción del derecho que se formula y el análisis que elabora y se basa en evidencias construidas a partir de los indicadores. En muchos casos fue necesario recurrir a otras fuentes confiables de investigaciones o materiales académicos para complementar la descripción con aspectos que no estaban contemplados en los indicadores de la matriz y resultaban fundamentales para explicar la forma en que cada derecho busca ser garantizado por el Estado. La matriz fue la hoja de ruta de todo este proceso.

b) Valoraciones: se analizaron los avances y dificultades identificadas recuperando los reportes realizados y las jornadas de análisis. Resultó relevante detectar las brechas que puedan interferir en el cumplimiento de las obligaciones, en la toma de decisiones políticas o en la implementación. Además, haber podido identificar inconvenientes de índole técnico-administrativo pudo contribuir a su diferenciación de otros problemas, por ejemplo, relativos a la gestión pública.

³ Es importante aclarar que el análisis está relacionado con la información disponible y con la selección de indicadores que integran la matriz de evaluación construida para el estudio.

Georeferenciación



La herramienta de georeferenciación permite identificar para poder visibilizar las políticas públicas desde una perspectiva territorial al reconocer el rol de las instituciones del Estado encargadas de su implementación.

El Sistema de Información Geográfica (SIG) utilizado para la confección técnica de los mapas fue QGIS (software libre y de código abierto). Permite la interconexión con muchas bases de datos geoespaciales, a la vez que, crea, edita, visualiza y analiza información geoespacial.

De acuerdo al IGN (2019), «un sistema de información geográfica (SIG) es un conjunto de programas, equipamientos, metodologías, datos y personas (usuarios), perfectamente integrado, de manera que hace posible la recolección de datos, almacenamiento, procesamiento y análisis de datos georeferenciados, así como la producción de información derivada de su aplicación».

La tecnología de los Sistemas de Información Geográfica busca articular las bases de datos gráficas con las bases de datos alfanuméricas que representan los diferentes rasgos del territorio, tales como caminos, cursos de agua, asentamientos poblacionales, actividades económicas, etc (IGN, 2019).

Es importante señalar que la construcción de cada mapa vinculado a los derechos analizados requirió de tiempo y esfuerzo destinado a dos procesos diferentes de elaboración:

• GEOREFERENCIACIÓN DIRECTA DE DATOS SELECCIONADOS SOBRE EL TERRITORIO

• GEOREFERENCIACIÓN DE DATOS ESTADÍSTICOS, BASADA EN UNIONES DE CAPAS A TRAVÉS DE DIFERENTES FORMATOS DE ALMACENAMIENTO (EXCEL, SHAPEFILE Y KML)

Para la composición de los mapas se trabajó con diferentes capas, las cuales se pueden activar, desactivar o superponer de acuerdo a los datos disponibles, para realizar distintas lecturas respecto del despliegue territorial de los mismos.

De esta manera, se elaboraron mapas de diversa índole para cada uno de los derechos seleccionados, identificando las divisiones políticas, educativas, regionales, los tipos de instituciones que hacen operativas las políticas y programas y la distribución geográfica de diversos indicadores requeridos para el análisis.

El mapa tiene la virtud de comunicar «de un solo vistazo» la información sintética que se pretende comunicar, y solamente ella. Esto hace de los mapas una herramienta imprescindible para la toma de decisiones (Bernavé Poveda y López Vázquez, 2012: 12).

La visualización de cómo las políticas se despliegan en el territorio constituye otro insumo para evaluar la aptitud de las instancias gubernamentales para implementar políticas a escala territorial, al permitir considerar la capilaridad de las instituciones del Estado y el nivel de estatalidad en los departamentos o regiones con mayores niveles de vulneración de derechos.

Cabe aclarar que la georeferenciación de las organizaciones de la sociedad civil no pretende ser exhaustiva sino que se incluyen a aquellas identificadas con algún rol en la implementación de las políticas priorizadas.

El foco en el territorio integra espacios, actores, instituciones, organizaciones sociales, redes, servicios, equipamiento urbano y mejoras de infraestructura, y nos muestran su potencialidad como una oportunidad para el desarrollo de estrategias.

Por tal motivo, es menester contar con información geográfica confiable, soportada y actualizada por organizaciones competentes que faciliten el trabajo de las instituciones y los usuarios expertos, además de proporcionar al ciudadano común el acceso a la información (Bernavé Poveda y López Vázquez, 2012).

La información geográfica empleada fue recolectada en varios formatos a través de diversas fuentes y servidores oficiales de instituciones nacionales, provinciales y municipales, y en muchos otros casos creada a partir de información estadística resultante del estudio.

El proceso de documentación y elaboración de los mapas fue realizado con diferentes métodos de clasificación: rangos de valores, símbolos graduados o densidad de puntos. A su vez, los mapas permiten mostrar distintas variables estudiadas en la provincia y comparar el comportamiento de los fenómenos en estudio en las distintas regiones provinciales (IPEC, 2019).

De manera más específica, se listan algunos componentes utilizados a tener en cuenta para la creación de los mapas:

- El sistema de referencia de coordenadas utilizado es el correspondiente a nuestro país.
- La definición de una escala numérica correcta es fundamental para que las mediciones sobre el mapa sean claras.
- Se utilizaron diferentes simbologías como recurso cartográfico. Cabe señalar que hay infinidad de maneras de representar los datos, algunos ejemplos que se utilizaron fueron los puntos, líneas, polígonos, figuras y diferentes colores para el conjunto de elementos disponible.
- En cada caso particular, la leyenda que acompaña al mapa debe ser clara y precisa.
- Se utilizó la función del norte para representar la dirección de los meridianos que son los que marcan el norte verdadero.
- Finalmente la forma de exportación elegida fue en formato imagen.

Este último proceso, permite conocer la distribución de datos estadísticos plasmados en las distintas divisiones provinciales y así poder dar cuenta de la heterogeneidad existente en el territorio.

Por último, se resalta la importancia de la democratización del acceso a los datos como soporte a la toma de decisiones en los ámbitos público, privado, académico, no gubernamental y de la sociedad civil (IDERA, 2014).

2.3 Trabajo estadístico

Para este estudio, a fin de contar con la información sobre la evolución de los indicadores cuantitativos involucrados en la matriz construida —específicamente aquellos que requieren datos estadísticos—, se procedió a construir información propia en base a las encuestas de hogares del Sistema Estadístico Nacional. Más allá de la información pública disponible en los registros administrativos de los organismos competentes, para algunos indicadores específicos, fue preciso contar con información estadística proveniente de relevamientos que arrojaran estimaciones válidas para el conjunto de la población.

En este marco, antes de decidir la elaboración propia de las estimaciones, se procedió a realizar un pedido de información formal a los institutos de estadísticas provincial y nacional: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) e Instituto Provincial de Estadísticas y Censos (IPEC), respectivamente) que administran los relevamientos correspondientes: la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) y la Encuesta Anual de Hogares Urbanos (EAHU). Ambos organismos se declararon imposibilitados de realizar estimaciones especiales más allá de las publicadas en los cuadros regulares del INDEC y del IPEC.

Por ello, el equipo decidió emprender el análisis de las bases de microdatos de ambas encuestas y realizar sus propias mediciones. Cabe destacar que, en el transcurso del trabajo, el equipo contó con muy buena atención a las consultas telefónicas realizadas al Centro de Atención de Usuarios (CES) que brinda asesoramiento al usuario sobre material disponible en la página del INDEC.

Las bases de datos utilizadas se encuentran disponibles en la página web del INDEC⁴. Cualquier persona puede descargarlas y procesar la información a su medida. En este sitio oficial, se alojan las bases de microdatos (base de personas y base de hogares). También, contiene los documentos metodológicos con la información técnica necesaria para facilitar la utilización de dichas bases. Entre ellos se destacan el diseño de registro y estructura para las bases de microdatos y las tablas de errores de muestreo.

La información de la EPH se presenta a partir del tercer trimestre de 2003 en varios formatos y está dividida en dos intervalos de tiempo, de acuerdo a la actualización realizada por la institución sobre la revisión, evaluación y recuperación de la encuesta:

- **Microdatos y documentos 2016–2019**
- **Microdatos y documentos 2003–2015**

En el caso de la EAHU la información se presenta a partir del tercer trimestre de 2010 al tercer trimestre de 2014:

- **Microdatos 2010–2014:** documentos metodológicos y bases de microdatos



En el punto 2.3.1 se presenta la tabla de indicadores y la operacionalización realizada.

4. INDEC – Bases de datos. Disponible en: <https://www.indec.gov.ar/indec/web/Institucional-Indec-BasesDeDatos>

La publicación de los resultados de la EAHU se interrumpió en 2014. Esta discontinuación en la serie histórica de datos sobre el total de la población urbana de todas las provincias en general y de la provincia de Santa Fe en particular constituye un obstáculo importante en la generación de información nueva y actualizada para conocer el estado y la dinámica sociodemográfica de la población urbana de la provincia.



- Para el tratamiento de las bases de datos disponibles de ambas encuestas se utilizó el programa estadístico informático *Statistical Package for the Social Sciences* (SPSS) muy usado en las ciencias sociales y aplicadas. Se trabajó puntualmente con la EAHU para la jurisdicción de la provincia de Santa Fe y la EPH para los Aglomerados Gran Rosario y Gran Santa Fe (únicos aglomerados urbanos de la provincia de Santa Fe presentes en la muestra total de 31 aglomerados urbanos relevados en el país).

En primer lugar, se analizaron las variables presentes en las bases de hogares y personas de ambas encuestas. Luego, se construyeron nuevas variables, a partir de combinaciones de las ya existentes, para poder dar cuenta de la información específica requerida por algunos de los indicadores. (Ver aparte **Indicadores trabajados y operacionalización realizada**)

A partir de allí, se realizó un análisis de frecuencias y se construyeron las correspondientes tablas de contingencias requeridas para las diferentes desagregaciones de los indicadores seleccionados.

A continuación, se estimaron todas las razones (cocientes de totales) necesarias para dar cuenta de la magnitud y evolución de los indicadores. No obstante, como el elevado nivel de desagregación requerido por el enfoque de derechos humanos se contraponen con el objetivo y tamaño de las muestras de estas herramientas, y, como mencionamos anteriormente, por tratarse de estimaciones provenientes de una encuesta por muestreo, se procedió, a través de los documentos de tablas de errores de muestreo para cada base de datos utilizada, a realizar un detenido cálculo de la estimación de los errores muestrales, coeficientes de variación e intervalos de confianza asociados a las razones estimadas. Esto permitió advertir la confiabilidad de las estimaciones. En trabajos de estas características es importante conocer la magnitud de dichos errores, donde una medida de los mismos está dada por el desvío estándar (error muestral). A partir de allí se construyeron los intervalos numéricos que contienen al valor que se desea estimar con una confianza del 95%. A partir del desvío estándar también se pudo calcular el coeficiente de variación (CV) el cual «brinda una idea de la precisión de la estimación, o sea la relación entre el desvío estándar y el valor a estimar. Cuanto más pequeño es el coeficiente de variación, más precisa es la estimación» (INDEC, 2015: 1).

En este marco, se decidió clasificar los distintos coeficientes de variación obtenidos en tres tipos de estimaciones:

- **Estimaciones aceptables:** aquellas con CV estimados menores al 16%.
- **Estimaciones con precisión baja:** aquellas con CV estimados mayores al 16% y menores al 25%.
- **Estimaciones no confiables:** aquellas con CV estimados mayores al 25%.

Como resultado, el trabajo de elaboración propia de indicadores sobre las bases de datos de la EPH y EAHU se constituyó en un producto en sí mismo, a modo de Anexo Estadístico, disponible para el equipo en la evaluación de cada derecho que se integra en la publicación final del libro *Progresos y Desafíos de los Derechos en la provincia de Santa Fe. Evaluación del estado de avance* (2019) con el objetivo de ponerlo a disposición del público interesado.

2.3.1 Indicadores trabajados y operacionalización realizada

En la tabla siguiente, se presentan los indicadores seleccionados de la matriz que requerían información estadística y la operacionalización realizada con las variables disponibles en las encuestas de hogares (EAHU y EPH).

TABLA 4. Operacionalización de indicadores disponibles en las encuestas de hogares.

Indicador requerido	Operacionalización posible en EAHU y EPH
Tasa de asistencia escolar neta por sexo, grupos de edad, área geográfica, nivel de enseñanza (inicial, primaria, secundaria básica y secundaria orientada) desagregada por sexo, quintil de ingreso, etnia/raza, urbano/rural. <i>Descripción:</i> El cálculo de la tasa de asistencia escolar neta considera a los alumnos matriculados con las mismas edades que las de la población de referencia. Cociente entre el número de personas escolarizadas en cada nivel con edad escolar pertinente y el total de la población de ese grupo de edad.	<ul style="list-style-type: none"> • Niños y niñas de 4 y 5 años que asiste a nivel inicial (jardín/preescolar) / Total de niños y niñas de 4 y 5 años por sexo, tipo de establecimiento (público, privado, otro) y quintil de ingreso. • Niños y niñas de 6 a 12 años que asisten a nivel primario / Total de niños y niñas de 6 a 12 años por sexo, tipo de establecimiento (público, privado, otro) y quintil de ingreso. • Niños y niñas de 13 a 17 años que asisten a nivel secundario / Total de niños y niñas de 13 a 17 años por sexo, tipo de establecimiento (público, privado, otro) y quintil de ingreso
Tasa de analfabetismo de la población mayor de 15 años de edad, por sexo, grupos de edad	Mayores de 15 años que no saben leer ni escribir/ el total de la población mayor de 15 años por sexo y grupos de edad.
Porcentaje de adolescentes no escolarizados	Población 13 a 17 años que no asiste a la escuela / total de población de 13 a 17 años
Nivel medio educativo de la población	Máximo nivel educativo alcanzado de toda la población por sexo y grupos edad.
Tasa de cobertura educativa por niveles de enseñanza	Población que asiste a la escuela sobre el total de población por nivel que cursa y grupo de edad

Evolución de la cobertura en salud (por tipo de cobertura)	Población que tiene algún tipo de cobertura médica por la que paga o le descuentan por tipo de cobertura, sexo, grupo de edad y quintil de ingreso
Porcentaje de la población desagregada por sexo y edad asegurada por sistemas contributivos.	Población que tiene algún tipo de cobertura médica por la que paga o le descuentan/ Total de la población por sexo y grupo de edad.
Porcentaje de población sin cobertura seguridad social, por grupo de edad, sexo, por nacionalidad, condición de actividad.	Población que no tiene algún tipo de cobertura médica por la que paga o le descuenta/ Población total por grupo edad, sexo y condición de actividad.
Tasa de actividad por sexo, grupo de edad, nivel educativo y quintiles de ingresos.	Sobre variable condición de actividad: Tasa de actividad (ocupados y desocupados sobre población total) por sexo, grupo de edad, nivel de instrucción y quintil de ingreso.
Tasa de informalidad laboral	Asalariados mayores de 18 años sin descuentos jubilatorios / Total asalariados mayores de 18años.
Población cubierta por una pensión o jubilación por grupo de edad, sexo y quintiles de ingreso.	Categoría de inactividad: jubilados y/o pensionados más activos con ingresos provenientes de jubilación o pensión por sexo, grupo de edad y quintil de ingreso. Personas y hogares que en los últimos 3 meses han vivido de una jubilación o pensión / Total de personas y hogares.
Porcentaje de población en viviendas particulares con disponibilidad de agua de red pública.	Porcentaje de población en viviendas particulares que tienen agua por cañería dentro de la vivienda proveniente de red pública
Porcentaje de la población en viviendas particulares con disponibilidad de servicio de desagües cloacales.	Porcentaje de la población en viviendas particulares con baño o letrina con desagüe a red pública
Proporción de la población que vive en hogares con acceso a gas en red.	Proporción de población que vive en hogares y utiliza para cocinar gas de red
Proporción de la población que vive en hogares con acceso a los servicios básicos (agua potable, gas, cloacas y cámara séptica) por sexo, nivel educativo y quintil de ingreso.	Proporción de población en hogares con acceso agua por cañería dentro de la vivienda proveniente de red pública y que tiene baño con desagüe a red pública o cámara séptica y que utiliza gas de red para cocinar, por sexo, nivel educativo y quintil de ingreso
Proporción de la población urbana que vive en barrios marginales, asentamientos improvisados o viviendas inadecuadas.	Proporción de la población que vive en viviendas ubicadas en villas de emergencia o vivienda inadecuada. Se tomó por vivienda inadecuada aquellas viviendas que viven en tipo de vivienda 3,4 o 5 (Pieza de inquilinato, pieza en hotel/pensión o local no construido para habitación) o tienen pisos interiores de ladrillo suelto u otro; o no tienen provisión de agua por cañería dentro de la vivienda, o no disponen de retrete con descarga de agua.
Proporción de la población total adulta con derechos de tenencia segura sobre la tierra, con documentación legalmente reconocida.	Proporción de la población mayor de 18 años que vive en hogares que son propietarios de la vivienda y el terreno, inquilinos/arrendatarios de la vivienda u ocupantes en relación de dependencia.

Encuestas de hogares en Argentina. Encuesta Permanente de Hogares (EPH) y Encuesta Anual de Hogares Urbanos (EAHU)

La Encuesta Permanente de Hogares (EPH) es un programa nacional de producción permanente de indicadores sociales cuyo objetivo es conocer las características sociodemográficas y socioeconómicas de la población. Es realizada por el INDEC, quien fija normas técnicas y metodológicas y las áreas provinciales de estadística, en el caso de la provincia de Santa Fe por el IPEC, encargadas de su ejecución. Se ha venido aplicando y ampliando en Argentina desde 1973.

Se basa en una muestra probabilística, estratificada, en dos etapas de selección. Dicha muestra está distribuida a lo largo del período respecto del cual se brinda información (el trimestre) y el relevamiento se desarrolla a lo largo de todo el año.

Es importante señalar que, como en toda encuesta por muestreo, los resultados obtenidos son valores que estiman el verdadero valor de cada tasa y tienen asociado un error, cuya cuantía también se estima permitiendo conocer la confiabilidad de dichas estimaciones. Estos resultados indican el nivel probable alcanzado por cada tasa a partir de la muestra, admitiéndose oscilaciones de este nivel, en más y en menos, con un grado de confianza conocido (INDEC, 2018: 24).

La encuesta produce estimaciones trimestrales válidas para:

- Cada uno de los 31 aglomerados urbanos.
- Total, de 31 aglomerados agrupados.
- Aglomerados del interior: todos los aglomerados excluido Gran Buenos Aires.
- Conjunto de aglomerados agrupados en 6 regiones estadísticas: Gran Buenos Aires, Cuyo, Noreste, Noroeste, Pampeana, Patagónica.
- Conjunto de aglomerados con 500.000 y más habitantes: en los que se incluyen los aglomerados urbanos Gran Santa Fe y Gran Rosario, entre otros.
- Conjunto de aglomerados con menos de 500.000 habitantes.

El objetivo principal de la EPH consiste en caracterizar a la población en cuanto a su inserción socioeconómica, teniendo en cuenta específicamente los aspectos sociolaborales. Da cuenta de las siguientes áreas temáticas:

- **Características sociodemográficas básicas:** edad, sexo, situación conyugal, entre otras.
- **Inserción en la producción social de bienes y servicios:** características ocupacionales y de migraciones.
- **Participación en la distribución del producto social:** características habitacionales, educacionales y de ingresos.

Sobre estos aspectos, vale destacar dos hechos centrales para la investigación realizada. En primer lugar, la EPH no brinda información sobre la provincia de Santa Fe en su conjunto. Solamente pueden tomarse como válida individualmente la información correspondiente al Aglomerado Gran Rosario y al Aglomerado Gran Santa Fe. En segundo lugar, ésta no constituye una herramienta pensada para dar cuenta de indicadores de derechos humanos, se requiere desagregar los indicadores generales por variables como sexo, etnia o raza, grupo de edad, nivel educativo, quintil de ingreso, condición de actividad, región, entre otros.

En este marco, la EPH presenta considerables limitaciones a la hora de brindar información confiable para el nivel de desagregación requerido. «Las encuestas de hogares son un instrumento ampliamente utilizado para obtener información sobre la situación socioeconómica y el bienestar de las personas. Sin embargo, la precisión de las estimaciones de las encuestas de hogares decrece sustancialmente cuando se trata de realizar inferencias para grupos poblacionales que representan desagregaciones para las cuales la encuesta no fue diseñada» (Molina, 2018: 7).

En relación a la falta de cobertura provincial de la EPH, el problema se vio superado con la implementación de la Encuesta Anual de Hogares Urbanos a partir del año 2010.

La Encuesta Anual de Hogares Urbanos (EAHU) era un operativo nacional que se llevó a cabo durante el tercer trimestre de cada año desde el 2010 al 2014. Resultó de la extensión del operativo continuo «Encuesta Permanente de Hogares – 31 Aglomerados Urbanos», a través de la incorporación a la muestra de viviendas particulares pertenecientes a localidades de 2.000 y más habitantes, no comprendidas en los dominios de estimación del operativo continuo, para todas las provincias (con excepción de la de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires).

Se realizó todos los terceros trimestres, y sus dominios de estimación eran:

- Total, nacional de población urbana residente en hogares particulares.
- Totales provinciales de población urbana residente en hogares particulares.

Su discontinuidad a partir de 2015, implicó para el equipo la decisión de complementar el análisis con la información de los dos aglomerados urbanos de la provincia de Santa Fe contemplados en la EPH: Gran Rosario y Gran Santa Fe.

Por último, la Encuesta Anual de Hogares Urbanos (EAHU), como mencionamos anteriormente, además de los Aglomerados Gran Rosario y Gran Santa Fe, incorpora al resto de la población de las localidades de más de 2.000 habitantes, quienes representan, aproximadamente, el 40% de la población urbana del total de la provincia de Santa Fe.

Elaboración propia de las estimaciones requeridas

Para la elaboración de las estimaciones requeridas y teniendo en cuenta lo señalado en el inicio del punto 2.3 de este apartado el equipo procedió a realizar todas las razones (cocientes de totales) necesarias para dar cuenta de la magnitud y evolución de los indicadores. No obstante, como el elevado nivel de desagregación requerido por el enfoque de derechos humanos se contrapone con el objetivo y tamaño de las muestras de estas herramientas, y, como mencionamos anteriormente, por tratarse de estimaciones provenientes de una encuesta por muestreo, se procedió, a través de los documentos de tablas de errores de muestreo para cada base de datos utilizada, a realizar un detenido cálculo de la estimación de los errores muestrales, coeficientes de variación e intervalos de confianza asociados a las razones estimadas. Esto permitió advertir la confiabilidad de las estimaciones.

Es importante conocer la magnitud de dichos errores, donde una medida de los mismos está dada por el desvío estándar (error muestral). A partir de allí se construyeron los intervalos numéricos que contienen al valor que se desea estimar con una confianza del 95%.

A partir del desvío estándar también se pudo calcular el coeficiente de variación (CV) el cual «brinda una idea de la precisión de la estimación, o sea la relación entre el desvío estándar y el valor a estimar. Cuanto más pequeño es el coeficiente de variación, más precisa es la estimación» (INDEC, 2015: 1).

En este sentido, se decidió clasificar los distintos coeficientes de variación obtenidos en tres tipos de estimaciones, teniendo en cuenta que dicho cálculo es una aproximación conservadora:

- **Estimaciones aceptables:** aquellas con CV estimados menores al 16%.
- **Estimaciones con precisión baja:** aquellas con CV estimados mayores al 16% y menores al 25%.
- **Estimaciones no confiables:** aquellas con CV estimados mayores al 25%.

2.4 Hallazgos y recomendaciones



- La estrategia de análisis se basó principalmente en evaluar los esfuerzos que hizo el Estado (los tres poderes) para avanzar progresivamente en el cumplimiento de los derechos económicos sociales y culturales.

Se mide el avance en términos de la variable progresividad y no regresividad, lo que implica identificar los avances o posibles retrocesos en la garantía de derechos. Esto implica analizar un panorama general del estado de avance del derecho, pero a su vez considerar aspectos específicos en relación a potenciales regresiones en el acceso a derechos.

El Enfoque de derechos, conforme a la matriz elaborada y explicitada contribuyó a producir, sistematizar y analizar evidencia empírica sobre el territorio provincial respecto al cumplimiento de las obligaciones del Estado en relación a la satisfacción de aquellos derechos sociales, que fueron objeto de la evaluación. Algunos derechos seleccionados coinciden con temas prioritarios de la agenda pública, y todos son de interés de la Defensoría del Pueblo de la provincia de Santa Fe. En este marco, el enfoque ofrece la potencialidad, en términos teórico–metodológicos y también operativos, no solo de captar información que da cuenta de avances del Estado en el cumplimiento de obligaciones de derechos humanos asociadas a la satisfacción de derechos sociales, sino también arroja luz sobre la incidencia de su accionar en las desigualdades estructurales que afectan a poblaciones vulneradas⁵.

En el análisis se conjuga la información obtenida de los indicadores, con información cualitativa recabada sobre las políticas implementadas y el contexto general, donde derechos y principios se interrelacionan.



- La lógica de análisis que atravesó todo el proceso se organizó al vincular los diversos tipos de indicadores de progreso de la siguiente forma: resultados – esfuerzos de los Estados (políticas públicas) – compromisos asumidos.

Así el proceso de análisis parte de considerar que los indicadores de resultados permiten obtener un panorama general de la situación del goce efectivo del derecho para luego analizar aspectos vinculados a los indicadores de proceso que reflejan los esfuerzos de los Estados a partir de las políticas públicas y los indicadores estructurales que muestran los compromisos asumidos de los Estados en garantizar ese derecho. La falta de avances en relación a un derecho puede analizarse así en función de aspectos estructurales —falta de reconocimiento del derecho en el corpus normativo o en las estructuras del Estado— o a brecha en las capacidades estatales en las acciones implementadas por los Estados.

⁵ Aclaración: en este análisis el objetivo es centrarnos en los hallazgos obtenidos y si estos corresponden a aspectos estructurales, de proceso o de resultados.

Los productos de este proceso son los hallazgos y recomendaciones de cada derecho, así como también las recomendaciones generales a todos los derechos. Al mismo tiempo, los diversos componentes de la matriz (categorías conceptuales, principios transversales e indicadores) se vinculan entre sí y proponen una mirada más amplia en torno a cada uno de los derechos.

Pasos para la producción de hallazgos

• PASO 1. HALLAZGOS SOBRE RESULTADOS, PROCESOS Y ESTRUCTURALES

El primer paso fue identificar los hallazgos en términos de progresividad – estancamiento – regresividad en la información obtenida vinculada a resultados, a procesos y a cuestiones estructurales. Este ejercicio permitió identificar brechas de capacidades o senderos estratégicos, el nivel de normatividad e institucionalidad (en las estructuras del estado) de acuerdo al enfoque de derechos. El producto de esta etapa fue la tabla de hallazgos que fueron clasificados con diversos signos de acuerdo a si existía progresividad, estancamiento o regresividad.

Para identificar los hallazgos en términos de progresividad – estancamiento – regresividad vinculados a resultados, procesos y cuestiones estructurales, se utilizó el modelo de tabla que se presenta a continuación.

TABLA 5. Modelo tabla de hallazgos.

Evidencia Títulos índices por derecho	Resultado: hallazgos	Proceso: hallazgos	Estructurales: hallazgos
	 Progresividad  Estancamiento  Regresividad	 Progresividad  Estancamiento  Regresividad	 Progresividad  Estancamiento  Regresividad

Fuente: elaboración propia.

• PASO 2. HALLAZGOS COMO APROXIMACIONES MÚLTIPLES

AL ESTADO DE REALIZACIÓN DEL DERECHO

El segundo paso implicó generar aproximaciones múltiples al estado de realización de cada uno de los DESC combinando resultados de los diferentes indicadores. La lógica de análisis buscó vincular las dimensiones de resultado, de proceso y estructurales. Se integró información relativa a las diversas categorías conceptuales: recepción de derecho, capacidades estatales y contexto financiero y compromiso presupuestario. De esta manera, se

busca obtener un panorama general sobre el goce efectivo del derecho combinando múltiples indicadores; mirar procesos con evidencia, poniendo énfasis en lo territorial, en los niveles del Estado y en las capacidades; identificar evidencia sobre aspectos específicos de cada derecho contemplados en las políticas, y que estén vinculados a la población, en particular, grupos vulnerados.

• PASO 3. HALLAZGOS TRANSVERSALES Y RECOMENDACIONES

Se identifican hallazgos al transversalizar los principios de igualdad y no discriminación; acceso a la justicia, acceso a la información y participación. En el marco del proceso de la integración transversal del enfoque se construyen recomendaciones para avanzar en la garantía de los derechos evaluados.



La dificultad para recabar información sobre las señales de progreso cualitativas debido a la escasa práctica de producción de información que incluya la perspectiva del propio actor social fue complementada por medio de las entrevistas mencionadas a actores involucrados en las estructuras del Estado de los diversos poderes y a organizaciones sociales que permiten ampliar la información sobre los procesos, esto es, los esfuerzos del Estado para avanzar en la garantía efectiva de derechos. Como desafío pendiente, se detecta la necesidad de ampliar los estudios que alimenten indicadores de percepción e incorporen la perspectiva de los actores protagonistas.

Sobre la base de las herramientas y el proceso de trabajo realizado se abordan de manera analítica los principales hallazgos identificados como resultado del análisis de cada derecho y se sugieren recomendaciones para la toma de decisiones que se relacionan con cada uno de los hallazgos.

Metodológicamente, partimos de una selección de las principales acciones implementadas por el Estado, dirigidas a poblaciones vulneradas, surgida de la sistematización de la evidencia empírica y de la descripción presentada, centralmente, en el Capítulo 4 del libro *Progresos y Desafíos en los derechos en la provincia de Santa Fe. Evaluación del estado de avance 2010–2019*. Esa selección principal de acciones, está vinculada a cada derecho al que se dirige y a cada eje de desigualdad estructural a la que afecta. La vinculación entre acciones, derechos y desigualdades es realizada, utilizando los principios de universalidad, integridad, interdependencia e indivisibilidad que guían la acción estatal en su conjunto.

Para la elaboración de los hallazgos evaluamos progresividad y no regresividad en los DESC, identificamos avances logrados, tendencias, condiciones favorables y obstáculos recurrentes. El análisis se organiza en función de las categorías conceptuales y principios transversales de la matriz de evaluación. Para cada derecho, se identifica el hallazgo general de la evaluación y luego se destacan hallazgos particulares sobre el estado de avance, al identificar:

- **Signos de progresividad**, es decir, implican un avance hacia adelante en la garantía efectiva del derecho;
- **Señal de estancamiento**, esto es, cuando hay un amesetamiento o enlentecimiento en la satisfacción del derecho;
- **Alerta de regresividad**, que implican pasos hacia atrás en la garantía del derecho en contra del principio de no regresividad.

Asimismo, se formulan recomendaciones con el objetivo que sean de utilidad para la toma de decisiones y orienten la direccionalidad de los avances progresivos en la garantía de derechos. Y en un segundo paso se sintetizan hallazgos y recomendaciones generales y comunes para todos los derechos evaluados.

2.4.1 El tratamiento de las desigualdades en el territorio provincial (2010–2018)

Para avanzar en el análisis del tratamiento político de las desigualdades en el territorio provincial se vinculan los esfuerzos realizados por el Estado con diversos ejes estructurantes de la desigualdad (nivel socio económico, etnia–raza, ciclo de vida, género–diversidad, territorio) y con ciertos principios del enfoque de derechos (universalismo, interdependencia, indivisibilidad, integralidad).

Las principales acciones políticas implementadas (que incluye esfuerzos de los tres poderes del Estado), dirigidas a poblaciones vulneradas, para satisfacer los derechos sociales evaluados (derecho a la Educación, a la Salud, a la Seguridad Social, a una Vida Libre de Violencia y a la Vivienda Adecuada y Servicios Públicos Básicos) inciden, con distinta intensidad, en las desigualdades estructurales.

En esa articulación general puede valorarse la acción pública, a modo de tendencias principales o gradaciones del accionar del Estado, expresada a través de los principios (mayor incidencia – menor incidencia – estancamiento), con mayor o menor peso constitutivo en el tratamiento de unos u otros ejes de desigualdades y/o con mayor o menor peso en la afectación de derechos de unos u otros sectores poblacionales vulnerados.

TABLA 6. La acción pública del Estado ante las desigualdades en el territorio (2010–2019).

Acción pública desigualdades estructurales	Universalismo	Interdependencia	Indivisibilidad	Integralidad
Nivel socio económico	mayor incidencia	mayor incidencia	menor incidencia	menor incidencia
Etnia-raza	menor incidencia	menor incidencia	menor incidencia	estancamiento
Ciclo de vida	menor incidencia	menor incidencia	menor incidencia	estancamiento
Género-diversidad	mayor incidencia	menor incidencia	menor incidencia	estancamiento
Territorio	mayor incidencia	menor incidencia	menor incidencia	menor incidencia

Fuente: elaboración propia, en base a evidencia producida en la evaluación, principalmente en los Capítulos 4 y 7 del libro *Progresos y Desafíos de los Derechos en la provincia de Santa Fe. Evaluación del estado de avance* (2019) editado por la Defensoría del Pueblo de la provincia de Santa Fe.

En la articulación general valoramos la acción pública, a modo de tendencias principales o gradaciones del accionar conjunto del Estado, expresada a través de la operatividad que evidencian los principios seleccionados (mayor incidencia – menor incidencia – estancamiento en incidencia – retroceso en incidencia), con mayor o menor peso constitutivo en el tratamiento de unos u otros ejes de desigualdades y/o con mayor o menor peso en la afectación de derechos de unos u otros sectores poblacionales vulnerados.

Dado que el punto de partida en la evaluación, como fue señalado, es la valoración político institucional de un Estado no estructurado en base al enfoque de derechos, el extremo de incidencia plena en los principios que hace efectiva la acción general dirigida a las desigualdades es improbable encontrarlo. Sin embargo, sería probable encontrar el extremo de retroceso en materia de tratamiento de desigualdades (Ver Tabla 6).

El ejercicio realizado permite analizar la acción pública del Estado, en general y en el contexto territorial. Además, visibiliza el esfuerzo estatal de un gobierno intermedio que es fundamental para el cumplimiento de los derechos humanos y de la Agenda 2030, es central para el logro de un desarrollo territorial adecuado el trabajo coordinado entre niveles jurisdiccionales, asignaciones presupuestarias suficientes y autonomía en la toma de decisiones. Los avances verificados en desarrollo territorial en la provincia de Santa Fe en materia de derechos humanos es producto, principalmente, de esfuerzos realizados por el Estado provincial, como consecuencia de la coordinación interjurisdiccional insuficiente con el Estado Nacional, de las asignaciones presupuestarias escasas y, más aún, por deudas de coparticipación federal en proceso judicial.

Los avances generales de la acción pública estatal en materia de desigualdades estructurales, orientados al desarrollo inclusivo territorial de poblaciones vulneradas, presentaron rasgos específicos que permitieron establecer más allá de la matriz:

- vínculos entre desigualdades relacionadas al ciclo de vida y a etnia que, si bien reciben un tratamiento importante a través de acciones en Educación y en Salud, su consideración en los otros derechos sociales evaluados es mucho menor y no es factible señalar tendencias más o menos sostenidas, según la evidencia encontrada. A excepción de Vivienda Adecuada, que presenta una trayectoria de acciones sistemáticas orientadas al tratamiento de desigualdades étnicas relativas a pueblos originarios;
- observar un importante adelanto en el abordaje multidimensional de las desigualdades (interdependencia e integralidad), en particular en el tratamiento de desigualdades socioeconómicas y territoriales, y senderos estratégicos que fortalecen la orientación de ese accionar. Principalmente, esa tendencia es más evidente en Educación y en Salud. En materia de desigualdades de género también se destaca la interdependencia en el tratamiento de la violencia de género y existen algunos esfuerzos destacados en diversidad sexual; no obstante, en Violencia de género la integralidad muestra déficits en su tratamiento. En términos de indivisibilidad, aún se mantienen algunos sesgos de jerarquización en la atención prioritaria de ciertos tipos de desigualdades (socioeconómicas, territoriales) e insuficiencia de acciones orientadas también a otras desigualdades (etnia, del ciclo de vida, género y diversidad sexual);
- encontrar evidencia sobre la manifiesta voluntad política del Estado provincial con el desarrollo territorial inclusivo, principalmente se evidencia en materia de crecimiento institucional sostenido con sentido estratégico a través de: la jerarquización de estructuras estatales, los incrementos presupuestarios, la producción propia de bienes y servicios, la capilaridad territorial de las acciones y la magnitud de la oferta programática desplegada portadora de sensibilidad social.

Anexo. Técnica de conversación grupal⁶.

Dinámica de conversaciones grupales con personal del Estado provincial

La conversación grupal es una técnica de investigación que permite recuperar conocimientos y experiencias mediante la observación semi-participante directa y la moderación activa y en el caso de nuestra investigación en particular con funcionarios con capacidad para la toma de decisiones y manejo de los sistemas de información o bases de datos de las áreas respectivas, para poder contribuir al proceso técnico-metodológico de trabajo con los indicadores.

La dinámica de la conversación grupal tiene 4 fases: **1)** Diseño; **2)** Formación del grupo; **3)** Funcionamiento del grupo; **4)** Análisis e interpretación y **5)** Elaboración de un informe escrito.

El objetivo del primer encuentro se basa en indagar la existencia y disponibilidad de información para la evaluación de los indicadores de derechos humanos objeto de la presente evaluación, sensibilizando sobre la importancia de incorporar el sistema de indicadores de derechos humanos como metodología útil para el diseño y la evaluación permanente de las políticas públicas.

El objetivo del segundo encuentro se basa en profundizar sobre la estructura metodológica de los indicadores. En este segundo encuentro se establece una continuidad con el primer encuentro pero centrando la mirada en el trabajo metodológico.

La información obtenida es utilizada para completar:

- información sobre los indicadores (sistematizando los hallazgos de acuerdo a la información disponible) y para la confección del índice de vacancia de la información.
- las fichas técnicas para cada indicador de forma participativa como herramientas técnico-metodológicas que permiten identificar y sistematizar la información disponible en fuentes públicas, validando el proceso con actores de la gestión pública, organizaciones de la sociedad civil y entidades académicas. Este proceso permitirá adaptar los indicadores de derechos humanos a la realidad provincial.

6. En este anexo se incluye una reseña sobre la «Técnica de conversación grupal con funcionarios y técnicos». La actividad estuvo planificada en el marco del proceso de trabajo de relevamiento con Fuentes de información, pero la misma no pudo ser aplicada por coincidir el calendario de trabajo de campo con el calendario electoral provincial establecido entre el 28/04/2019 y el 16/06/2019. Sin embargo, se incluye la herramienta por su potencialidad y su valor para que pueda ser utilizada en otras experiencias.

Parte 3. Potencialidades y desafíos de las matrices y del proceso de trabajo

SUMARIO

3.1 Aproximación crítica a los indicadores de derechos humanos de las matrices utilizadas

3.2 Matrices de derechos humanos: dificultades y herramientas proporcionadas según los derechos evaluados

3.2.1 Matriz de indicadores de progreso para la medición de derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador (OEA)

3.2.2 Matriz de indicadores de progreso para la medición de la implementación de la Convención de Belém do Pará (OEA)

3.3 Problemas relacionados con el acceso a la información pública

3.4 Dificultades externas e internas al proceso de trabajo

3.5 Potencialidades

3.6 Desafíos

GRÁFICO 8. ¿Cómo se organiza este capítulo?



Fuente: elaboración propia.

A continuación, se relatan las potencialidades, dificultades y desafíos que encontró el Equipo de Evaluación en Políticas Sociales y Derechos Humanos durante el proceso de trabajo. El objetivo es compartir una serie de hallazgos críticos que orienten posibles réplicas y/o mejoras del mismo. Con ese propósito, en primer lugar, se sistematizan los problemas conceptuales y metodológicos comunes que planteó el empleo de indicadores de derechos humanos a la evaluación; luego se especifican los obstáculos y las herramientas que presentó cada una de las matrices seleccionadas para el análisis de los derechos evaluados y, por último, se narran las dificultades operativas que emergieron en cada etapa del proceso evaluativo. En el recorrido, se presta especial atención a la vacancia de información pública como una dificultad crítica y, por lo tanto, un desafío fundamental en el desarrollo de futuras evaluaciones.

3.1 Aproximación crítica a los indicadores de derechos humanos de las matrices utilizadas

Tal como fue mencionado en apartados anteriores, para evaluar el estado de avance de los derechos a la Seguridad Social, a la Educación, a la Salud, a una Vivienda Adecuada y a los Servicios Públicos Básicos, y a una Vida Libre de Violencia en la provincia de Santa Fe se construyó una matriz de monitoreo y evaluación estructurada en base a indicadores de derechos humanos establecidos por: la matriz de indicadores de progreso para la medición de derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador (OEA); la matriz de indicadores de progreso para la medición de la implementación de la Convención de Belém do Pará (OEA); indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 (ONU); indicadores de derechos humanos de Naciones Unidas (ONU). Los indicadores que proponen estas matrices conformaron el esqueleto que guió la evaluación al otorgar sentido, significado y alcances determinados a los derechos, así como al asociar los derechos a atributos que debe portar la institucionalidad estatal para garantizarlos.



Entre los **problemas comunes** que planteó su empleo se encuentran los siguientes:

- Los rápidos cambios tecnológicos y por tanto sociales, económicos, culturales y políticos, experimentados en la última década, en ciertos casos generaron un desfase entre los indicadores propuestos por las matrices y las nuevas realidades, lo que lleva a considerar la necesidad de *aggiornar* algunos indicadores o incluso incorporar otros relativos a aspectos de la realidad inexistentes al momento de la construcción de las matrices de evaluación. Por ejemplo: las nuevas relaciones entre la educación, el conocimiento digital y el acceso a las tecnologías; las tensiones en los sistemas de la seguridad social ante la paulatina desarticulación de la sociedad industrial; el surgimiento de nuevas adicciones vinculadas a la hiperconexión tecnológica y sus impactos en la salud de las personas, en ciertos casos aún desconocidos;

- Los indicadores propuestos por las diferentes matrices, si bien fueron creados con la pretensión de ser adecuados para la medición de fenómenos en distintos países, más allá de las particularidades propias de cada nación, en casos puntuales debieron ser adaptados a los contextos locales. Asimismo, al ser formulados para la evaluación de Estados nacionales, su utilización en la observación del nivel subnacional, en este caso la provincia de Santa Fe, demandó un ejercicio de traducción y adecuación a la jurisdicción estudiada;
- Los indicadores constituyeron una herramienta importante en la recolección de información para analizar las acciones u omisiones de los Estados en la garantía y protección de los derechos humanos y permitieron evaluar capacidades estatales, avances normativos y resultados gubernamentales. No obstante, es importante señalar que los indicadores utilizados no incluyen articulaciones del Estado con actores de la sociedad civil que también intervienen e influyen de manera importante en esa garantía y protección con otros grados de responsabilidad, por ejemplo, organizaciones sindicales, movimientos sociales, organismos no gubernamentales, asociaciones que defienden derechos de los consumidores, entre otros;
- Las señales de progreso que proponen las matrices de indicadores resultaron insuficientes para relevar la voz de la ciudadanía respecto a la garantía, respeto y protección de un derecho debido a que éstas solo indagan la existencia de encuestas de percepción y, en el caso de las matrices de indicadores del Protocolo de San Salvador, no incorporan la mirada de las organizaciones sociales y organismos no gubernamentales que realizan actividades relacionadas con los derechos evaluados. A esto se suma que a nivel de registros estatales no existen dispositivos de corte participativo que evalúen el goce de derechos;
- Los indicadores que relevan porcentajes, tasas o cantidades, si bien brindan información inicial como valor en sí mismo o incorporado en una serie, deben ser complementados con información/indicadores cuantitativos y cualitativos, así como también información del contexto territorial, para poder alcanzar conclusiones más completas respecto del asunto que miden o ponderan;
- Las matrices no proponen indicadores que midan la calidad de los servicios prestados. Ello impidió valorar aquellos servicios que revisten vital importancia para garantizar el cumplimiento de los derechos humanos;
- A pesar de la gran cantidad de indicadores dirigidos a relevar existencia de políticas o programas, al no profundizar sobre el contenido y resultados de esos programas y políticas, muchas veces fueron insuficientes para evaluar progresos en la garantía y cumplimiento de los derechos.

3.2 Matrices de derechos humanos: dificultades y herramientas proporcionadas según los derechos evaluados

A continuación, se describen las dificultades y herramientas que presentaron las matrices utilizadas en la evaluación de cada derecho.

3.2.1 Matriz de indicadores de progreso para la medición de derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador (OEA)

En la evaluación del **derecho a la Seguridad Social**, la matriz de indicadores de progresos para la medición de derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador, al ser pensada para el Estado nacional tuvo que adaptarse a la realidad subnacional de la provincia de Santa Fe donde coexisten múltiples coberturas: nacional, provincial, y municipal (en tres localidades específicas), además de las cajas de colegios profesionales. Por otra parte, la matriz prevé la posibilidad de que la administración del derecho sea garantizada tanto por el Estado como por aseguradoras privadas de fondos de pensión. Ello no aplica al caso argentino, el cual presenta la particularidad de que el sistema de Seguridad Social es, en su totalidad, público, de reparto y garantizado por el Estado (principalmente nacional, pero también provincial y municipal en aquellas provincias que no transfirieron sus cajas al Estado nacional, como es el caso de la provincia de Santa Fe).

Como potencialidad de la herramienta, cabe destacar que la matriz ha superado el concepto de «merecedor» del derecho solo para las personas, y sus familiares dependientes, que contribuyen al sistema a partir de una relación salarial. Es decir, ha acompañado el avance que la noción de Seguridad Social, en sentido amplio, tuvo a partir del desarrollo del enfoque de derechos. De este modo, la matriz cuestiona que, en este derecho, el principio de universalidad no ha avanzado suficientemente y permite identificar las diferencias de las prestaciones a las que acceden las personas según su capacidad contributiva, género, etnia/raza y sector urbano o rural en el que habitan, entre otras. En este sentido, incorpora indicadores que permiten diferenciar la cobertura a la que acceden las personas asalariadas de aquellas que no tienen trabajo. Asimismo, incorpora la noción de personas dedicadas al trabajo doméstico y de cuidado y su inclusión al derecho a la Seguridad Social. Del mismo modo, interpela la cobertura que reciben trabajadoras y trabajadores de casas particulares, trabajadoras y trabajadores rurales, extranjeras y extranjeros.

En el caso del **derecho a la Educación**, la principal problemática detectada fue la falta de indicadores que releven la calidad de los servicios educativos. El único indicador que tendió a este objetivo fue nivel de desempeño de los estudiantes según el sistema nacional de evaluación de la educación. El inconveniente hallado en su utilización fue la existencia de fuertes críticas a los instrumentos de evaluación estandarizados que se aplican en la República Argentina para medir el nivel de desempeño de los estudiantes. A pesar de ello, la matriz

contempla dos señales de progreso que podrían aportar a esclarecer la noción de calidad en el goce del derecho: **1)** Encuestas y/o estudios sobre el grado de satisfacción de los destinatarios del sistema educativo considerando si el mismo es accesible (cultural, geográfica o económicamente) y se adapta a los requerimientos de la población; **2)** Encuestas y/o estudios sobre el grado de satisfacción y cobertura de los programas bilingües e interculturales de provisión de educación a pueblos indígenas y afrodescendientes.

En este sentido, es necesario aclarar que no se encontró información suficiente que sea representativa de todos los niveles, modalidades y destinatarios del sistema educativo y sus respectivos programas. Ello evidenció la carencia de estudios de corte cualitativo que rescaten la voz de las y los estudiantes.

Por otra parte, los paradigmas en torno a la educación han cambiado sustancialmente desde la confección de la matriz para la medición del protocolo de San Salvador (2010), con lo cual fue necesario realizar salvedades importantes a la hora de mencionar a las personas con discapacidad y los estudiantes integrados, ya que la matriz utiliza el concepto de «necesidades educativas especiales». Lo mismo ocurrió en relación al desarrollo de indicadores como sobriedad simple y avanzada, ya que las edades supuestas corresponden a esquemas organizativos teóricos, que pueden exceder los procesos de aprendizajes de cada sujeto. Asimismo, la noción de oferta de establecimientos por niveles no asegura la accesibilidad, obligando —desde una noción de integralidad— a incorporar nociones territoriales de cercanía y modos de acceso que exceden por mucho los marcos de referencia de los indicadores propuestos por la matriz.

En el caso de la evaluación del **derecho a la Salud**, al igual que en el derecho a la Seguridad Social, la Matriz tuvo que adaptarse a la realidad nacional y subnacional. El sistema de salud argentino está compuesto por tres subsistemas (privado, de seguridad social y público) con el objetivo que todos los habitantes, sin distinción, accedan a los servicios de salud. Por su parte, la matriz, propone analizar el acceso a la salud mediante la distinción entre usuarios/as con y sin cobertura, reflejando la situación en la mayoría de los países latinoamericanos, donde el acceso es muy desigual. Esa diferenciación no se corresponde con la organización del sistema público de salud argentino, ni con el sistema público de salud de la provincia de Santa Fe, ya que éste fue concebido para asegurar el derecho a la Salud a toda la ciudadanía, principalmente a todas aquellas personas que no se encuentran incluidas en los otros dos subsistemas (privado y de seguridad social).

A su vez, en la provincia de Santa Fe, el sistema público de salud no está solo compuesto por efectores de gestión nacional y provincial, sino que también por una amplia presencia municipal, con su mayor exponente en la ciudad de Rosario. De esta manera, se buscó la adecuación no solo a la realidad del sistema argentino, sino también al contexto subnacional. En este sentido, la matriz, como ya se mencionó en las dificultades comunes, no propone indicadores que midan la calidad de los servicios, lo que imposibilitó identificar y valorar la calidad de los servicios brindados por cada uno de los tres tipos de subsistemas.

Al entender al derecho a la Salud desde una concepción amplia (de acuerdo al PIDESC como «el disfrute del más alto nivel de bienestar físico, mental y social»), resultó fundamental la

combinación de indicadores y su puesta en relación con otras variables. En muchos casos, la matriz de salud presenta indicadores de proceso y resultado insuficientes a la hora de medir las causas de las problemáticas, impidiendo clarificar los sucesos que las motivan.

Para la evaluación del **derecho a una Vivienda Adecuada y a los Servicios Públicos Básicos** la matriz ofreció indicadores que dieron cuenta de la cobertura de servicios públicos básicos de acuerdo a los criterios de adaptabilidad, disponibilidad, y accesibilidad, pero no de calidad y sostenibilidad. En términos de categorías conceptuales, no presentó indicadores sobre contexto financiero y compromiso presupuestario tornando necesario recurrir a otras matrices de indicadores de Derechos Humanos. Tampoco incorporó señales de progreso que permitan captar la percepción o significado atribuidos por los actores sociales al derecho evaluado, impidiendo relevar la valoración de la ciudadanía respecto a su garantía.

Por otro lado, el derecho a los Servicios Públicos básicos al formar parte del derecho al medio ambiente sano, tal como está consignado en el artículo 11 del Protocolo de San Salvador, se filia a una interpretación asociada a la problemática ambiental. Para poder complementar dicho entendimiento e inscribirlo en el marco integral del derecho a una Vivienda, la evaluación propuso retomar el derecho a una Vivienda Adecuada, reconocido en el art.11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Sumó, en este sentido, otras matrices de derechos humanos que contribuyen a dilucidar el contenido del derecho y el alcance de las obligaciones estatales al respecto brindando indicadores comprensivos para su evaluación.

3.2.2 Matriz de indicadores de progreso para la medición de la implementación de la Convención de Belém do Pará (OEA)

Es posible establecer un claro correlato entre las dimensiones de la matriz de indicadores de progreso para la medición de derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador y la Matriz de indicadores de progreso para la medición de la implementación de la Convención de Belém do Pará (OEA). Sin embargo, esta última presenta una particularidad, se organiza en cinco módulos.

A los fines de poder integrar ambas en un proceso de evaluación de derechos humanos a partir de indicadores, el tipo de información que reúne cada módulo es factible de ser vinculado con el significado de las categorías conceptuales y los principios transversales según corresponda.

Por ejemplo, los indicadores del módulo Legislación tienen vinculación con los indicadores de la categoría recepción del derecho; los indicadores del módulo Planes Nacionales pueden vincularse a los indicadores de la categoría capacidades estatales; los del módulo Acceso a la Justicia presentan coincidencia con los indicadores de la categoría que lleva el mismo nombre; los indicadores del módulo Información y estadísticas tienen relación con los que corresponden al principio transversal acceso a la información y participación po-



Para ampliar ver
Parte 1, apartado 1.3,
Gráfico 5.

lítica; y finalmente, el módulo Diversidad puede asimilar sus indicadores con aquellos que corresponden al principio transversal igualdad y no discriminación.

Con respecto a los indicadores propios de la matriz de la Convención, se observa que muchos de ellos relevan información muy semejante o bien ya contenida en otros indicadores. Asimismo, algunos indicadores, por su redacción, resultan demasiado generales o muy inespecíficos, situación que ha sido salvada durante el proceso de trabajo a partir de la construcción de Proxies, herramientas construidas a los fines de adaptar los indicadores seleccionados al contexto provincial y a la disponibilidad de información.

En otros casos, en cambio, incluyen en su estructura una serie de ítems, donde en cierto modo cada ítem se convierte en un indicador en sí mismo, dificultando y complejizando el proceso de relevamiento de información.

Por su parte, las señales de progreso propuestas en la matriz no relevan de manera directa la voz de la ciudadanía y de las personas cuyo derecho ha sido vulnerado y, en general, tienden mayormente a procurar la búsqueda de información cuantitativa. En cambio, a diferencia de las señales de progreso propuestas por las matrices de indicadores del Protocolo de San Salvador, las que propone la matriz de indicadores de la Convención hacen foco en la voz de las organizaciones sociales, procurando relevar su existencia y participación en el diseño de políticas y en espacios de coordinación con organismos estatales y su función como contralor del accionar estatal.

Finalmente, se observa que no existen indicadores que releven aspectos referidos a las tareas de cuidado y el uso del tiempo de manera diferencial entre mujeres y varones, y que indaguen con mayor profundidad sobre las manifestaciones de la violencia económica y simbólica y sobre la ruta crítica que deben seguir las mujeres a partir del momento en que deciden denunciar.



Para ampliar
ver Parte 2, apartado 2.1.

3.2.3 Indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 (ONU)

A principios de 2016, Argentina inició el proceso de adaptación de los ODS a la realidad nacional. La priorización de las metas de los ODS fue realizada de acuerdo a los Objetivos y Prioridades del Gobierno Nacional, en particular, respecto del objetivo aspiracional de eliminación de la pobreza¹.

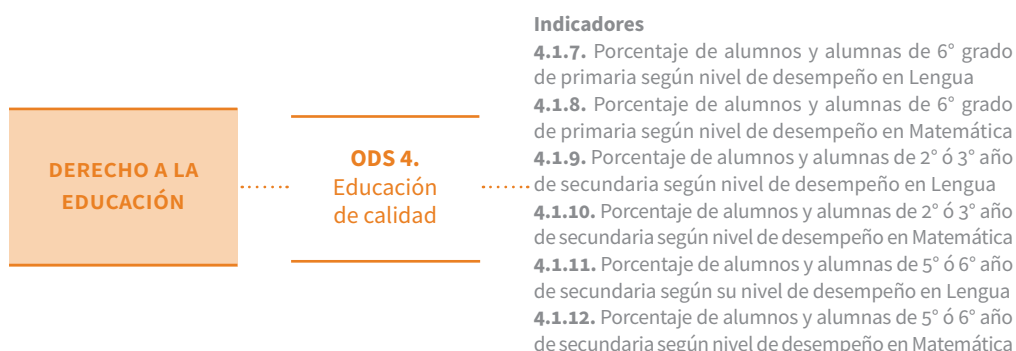
1. La evaluación utilizó el Listado provisorio de metas e indicadores de seguimiento de ODS Argentina (2017). La provincia de Santa Fe firmó en marzo de 2017 un convenio de cooperación con el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales cuyo objeto es adaptar las metas de Desarrollo Sostenible a la realidad provincial y de esa manera contribuir al alcance de las metas nacionales. La adaptación aún se encuentra en proceso de elaboración.

En la evaluación desarrollada, el derecho a la Seguridad Social incorporó el siguiente Objetivo de Desarrollo Sostenible



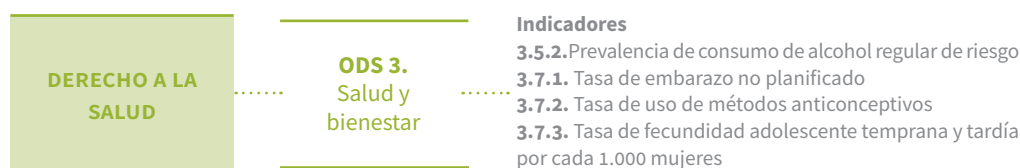
En este caso, la principal dificultad encontrada se asoció a la falta de información sobre esta cobertura —la cual es garantizada por el Estado nacional— para el nivel subnacional. A pesar de contar con una amplia y sistemática publicación de información pública sobre niños, niñas y adolescentes cubiertos para el nivel total país, no se obtuvo información desagregada para la provincia de Santa Fe.

Para evaluar el derecho a la Educación, se consideró el Objetivo de Desarrollo Sostenible 4 Educación de calidad.



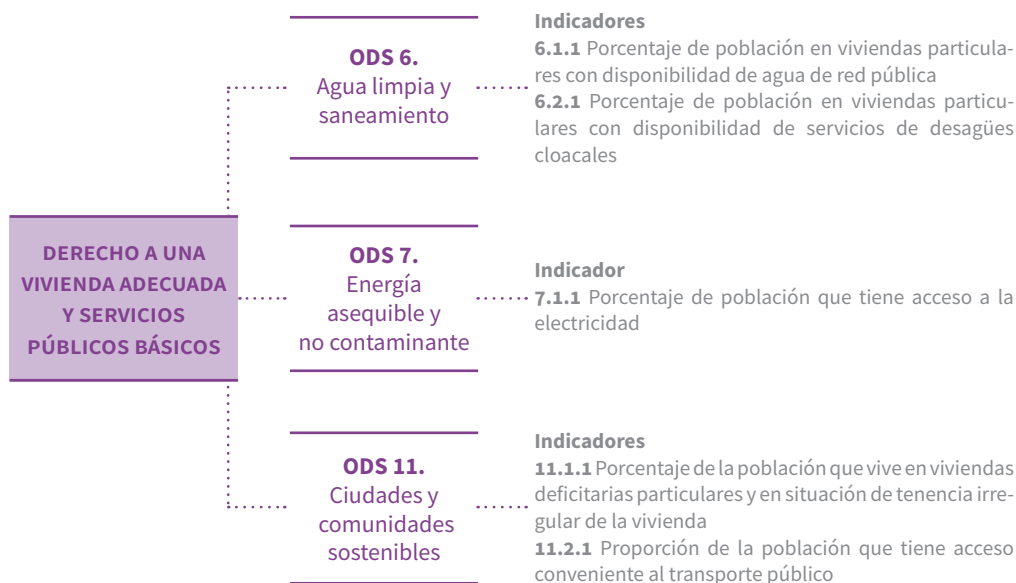
El objetivo de incorporar estos indicadores fue dar contenido a la noción de calidad, entendida como nivel de desempeño, pero de un modo desagregado. Por otra parte, se seleccionaron estos indicadores debido a la disponibilidad de información.

Las metas prioritizadas relacionadas al derecho a la Salud se desprendieron del Objetivo 3 Salud y Bienestar.



Si bien se podrían haber incorporado otros indicadores de ODS, se escogieron aquellos que complementaban los presentados por la matriz de la OEA. En este sentido se buscó incorporar problemáticas poco presentes, como los consumos y el rol de la fecundidad. Más allá de la sumatoria que ello generó, los mismos no son suficientes ni acabados ya que cada uno, en su interior, presenta problemáticas complejas que arrojan la necesidad de discutir paradigmas y creencias.

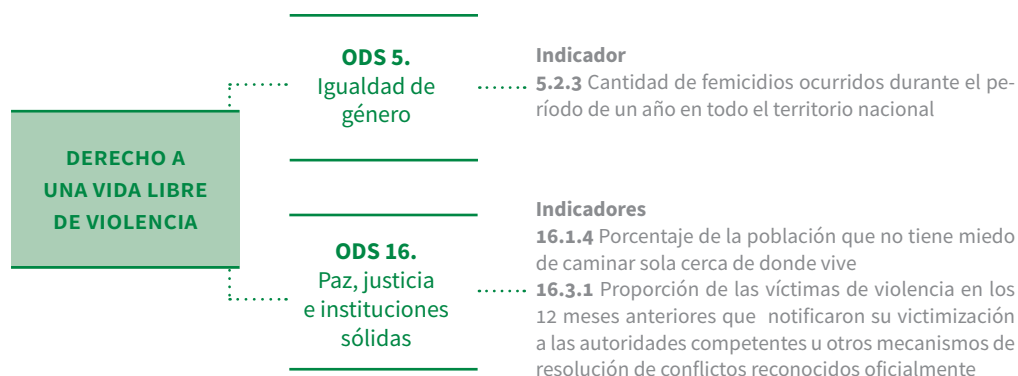
En la evaluación del derecho a una Vivienda Adecuada y a los Servicios Públicos Básicos se retomaron los Objetivos de Desarrollo Sostenible 6, 7 y 11.



Si bien el proceso de definición e incorporación de nuevos indicadores de seguimiento de ODS continúa abierto, al momento de finalizar el presente informe las metas no incorporaron indicadores relevantes para evaluar el derecho a una Vivienda Adecuada tales como: el déficit habitacional cuantitativo y cualitativo; el régimen de tenencia de las viviendas (legal o irregular); las condiciones de habitabilidad en que se encuentran los hogares (hacinamiento, cohabitación); problemáticas relacionadas al hábitat popular (población en situación de calle, población hotelada, en pensión o inquilinatos, en villas y asentamientos informales, comple-

jos de vivienda social, etc.). En algunos casos para completar el análisis, se optó por retomar objetivos y metas de desarrollo sostenibles más generales que propone Naciones Unidas.

Para evaluar el derecho a una Vida Libre de Violencia se contemplaron los siguientes objetivos e indicadores.



Los indicadores de ODS 5.2.3 y 16.3.1, presentan cada uno concordancia con sendos indicadores de la matriz de la Convención seleccionados, que relevan tasa de femicidio y tasa de violencia contra las mujeres respectivamente. En cambio, el ODS 16.4.1 incorpora al análisis información cualitativa acerca de la incidencia del fenómeno de la violencia en la percepción de la población y permite relevar la existencia o no de información pública basada en encuestas de percepción que brinde este tipo de dato.

3.2.4 Indicadores de derechos humanos de Naciones Unidas (ONU)

En el caso del derecho a una Vivienda Adecuada y a los Servicios Públicos Básicos, la Guía para la medición y la aplicación de indicadores de derechos humanos de Naciones Unidas (Naciones Unidas, 2012) ofreció indicadores que ayudaron a completar la evaluación de la categoría conceptual contexto financiero básico y compromisos presupuestarios y los estándares igualdad y no discriminación y acceso a la justicia, ausentes en la matriz de indicadores de progreso para la medición de derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador (OEA).

3.3 Problemas relacionados con el acceso a la información pública

Para la supervisión del cumplimiento de los derechos humanos resulta clave la producción y difusión de información pública. A su vez, ese estándar de producción y difusión requiere los esfuerzos de los Estados para generar fuentes que permitan construir los indicadores de derechos humanos como parte de una obligación positiva de informar, tanto ante requerimientos de la ciudadanía como de organismos internacionales.

Cuando nos referimos a la información pública que el Estado se encuentra obligado a ofrecer y a generar, nos referimos al Estado en sus distintos niveles jurisdiccionales (nacional, provincial, municipal), en sus tres poderes (poder ejecutivo, poder legislativo, poder judicial) y a las empresas estatales.

En el trabajo de evaluación detectamos problemas referidos a la disponibilidad, la producción, la accesibilidad, la publicidad y la periodicidad de la información requerida. En algunos casos, los datos para dar cuenta de ciertos indicadores no estaban producidos, en otros, estaban disponibles, pero eran de baja o incierta calidad, no se podían vincular a otras bases de datos, o no eran de fácil acceso. Otras veces, la construcción de los datos públicos no venía haciéndose en intervalos regulares de tiempo o con la continuidad suficiente de manera de permitir conocer la magnitud y evolución de las temáticas involucradas. Asimismo, se accedió a información útil para el análisis del derecho en estudio pero que no solicitaba ninguno de los indicadores propuestos por las matrices.

En términos generales, la vacancia de información pública se debió a²:

- La falta de desagregaciones requeridas por los indicadores del enfoque de derechos humanos: sexo, edad, nivel educativo, quintil de ingreso, población urbano rural, etnia–raza, y otras desagregaciones como nacionalidad, lugar de residencia, jurisdicción, área geográfica, discapacidad, condición de actividad, categoría ocupacional, identidad de género, tipos de violencia, migrantes y personas privadas de la libertad. Parte de esta vacancia dio lugar al trabajo estadístico del Equipo con bases de datos de encuestas de hogares (EPH y EAHU) a fin de producir la información pública provincial necesaria para dar cuenta de los compromisos asumidos en materia de derechos humanos;
- La falta de información específica sobre cobertura y contenido de políticas, programas y estrategias del Estado orientadas al cumplimiento de los distintos derechos;
- La falta de sistematicidad y periodicidad en la producción y difusión de la información que debilita las posibilidades de medir progresividad o regresividad en los derechos económicos, sociales y culturales, durante un período razonable de tiempo, cercano a la actualidad;
- Las dificultades de accesibilidad a la información pública, así como también, las derivadas de aspectos vinculados a la calidad de los datos obtenidos, constituyen barreras para captar, medir y valorar de manera adecuada avances en derechos humanos.

2. El Equipo de evaluación produjo una matriz de vacancia en información pública que completa este análisis y se puede ver en el Capítulo 6 del libro *Progresos y Desafíos de los Derechos en la provincia de Santa Fe. Evaluación del estado de avance* (2019), editado por la Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe.

Se evidenció un mayor avance en la información relativa a indicadores de tipo estructural. Asimismo, la producción de información pública en términos de indicadores de procesos y resultados se encuentra entre los mayores desafíos pendientes en materia de producción de información pública con enfoque de derechos humanos, junto a la de información cualitativa que releve la voz de la ciudadanía.

Es de destacar la necesidad de mejorar la producción de información pública relativa a indicadores de derechos humanos que permitan evaluar avances en el principio transversal de igualdad y no discriminación, así como también el de acceso a la justicia, a la información y a la participación, y la categoría capacidades estatales para garantizar los derechos.

3.7 Dificultades externas e internas al proceso de trabajo

En el proceso de evaluación se registraron dos tipos de dificultades: dificultades externas al proceso de trabajo, relacionadas con las instituciones estatales a las cuales se requirió información, y dificultades internas al proceso de trabajo, relativas al diseño de evaluación que fue necesario ajustar en cada tarea desarrollada.

Entre las dificultades externas se pueden mencionar:

- Influencia de la coyuntura política, institucional y social durante el proceso de trabajo entre los que se encuentran cambios en el ordenamiento ministerial y creación o desaparición de instituciones abocadas a garantizar los derechos evaluados;
- Diferencias entre las distintas jurisdicciones estatales respecto de la cantidad y calidad de la información brindada, y, en algunos casos, falta de coherencia o compatibilidad en la información ofrecida por organismos públicos nacionales, provinciales y municipales sobre un mismo indicador;
- Diferencias en la institucionalidad adquirida de los distintos derechos analizados, lo cual conllevó a su vez diferencias en la producción de información en cuanto a cantidad y calidad, y en la mayor o menor antigüedad de los registros administrativos a los que se accedió, permitiendo captar series de datos más o menos completas y largas según el derecho tratado;
- Dificultades para realizar conversaciones grupales con los agentes estatales.

Al interior del proceso de trabajo, surgieron las siguientes dificultades:

• ETAPA 1. CONSTRUCCIÓN DE LAS FICHAS TÉCNICAS

En la primera etapa, se construyó un modelo de ficha que contempló las dimensiones explicitadas en la Parte 2 de esta Guía, en base al modelo de recolección de información elaborado por el Programa Universitario de Derechos Humanos (Universidad Nacional Autónoma de México) para el primer informe de México al Protocolo de San Salvador. Antes de completar las fichas técnicas de cada indicador, debimos acordar definiciones comunes para cada una de las dimensiones. También, fue necesario consensuar formatos comunes

para consignar la bibliografía/fuente o soporte de referencia de la información consignada en la ficha (por ejemplo, definimos incorporar los links del sitio web general donde se encuentra la información) y los tipos de contenidos que consideramos pertinentes para cada dimensión (por ejemplo, en la dimensión Hallazgos establecimos que podrían presentarse tablas, gráficos, una breve descripción, o valoración y análisis). Debido a la complejidad que plantearon los soportes y formatos de información existentes este proceso conllevó una tarea de ajuste y discusión continúa en el Equipo.

Asimismo, tal como fue mencionado en el apartado 3.3, existieron dificultades de accesibilidad a información pública cuantitativa y cualitativa, como así también, dificultades derivadas de la calidad de los datos obtenidos.

• ETAPA 2. PEDIDOS DE INFORMACIÓN MEDIANTE NOTA

Luego de un primer relevamiento de información, procedimos a identificar aquellos datos a los que no habíamos podido acceder a través de bibliografía o publicaciones oficiales disponibles, pero que consideramos podían ser obtenidos a partir de pedidos formales de información a organismos específicos. La primera dificultad que encontramos en esta tarea fue la escasez de canales institucionales formales para la solicitud de información. La segunda, fue la extensión en los plazos de entrega, los cuales se prolongaron al punto de no obtener respuestas a ciertos pedidos. Finalmente, en algunos casos, la información brindada fue parcial, no respondió el indicador solicitado o se entregó en formatos inadecuados para su análisis.

• ETAPA 3. REDACCIÓN DE REPORTES

En la tercera etapa nos concentramos en la elaboración de reportes con el objeto de evaluar los avances (progresos) del Estado en el cumplimiento de los derechos observados. En esta actividad encontramos diversas dificultades: vacancia de información; interrupciones en las series temporales de la información obtenida; problemas para establecer relaciones entre los indicadores estructurales, de proceso y de resultados; límites en los indicadores ofrecidos por las matrices para recabar información relevante en la evaluación integral de los derechos estudiados. Con respecto a este último punto, enfrentamos la necesidad de reconstruir y sistematizar las estructuras institucionales provinciales y/o nacionales que administran, garantizan y protegen cada derecho, así como con la necesidad de contextualizar las variables económicas, sociales y políticas que, en el recorte temporal efectuado, incidieron en su garantía. Esta instancia demandó, por un lado, un mayor esfuerzo de recolección de información, y por el otro, un retrabajo del diseño de análisis donde se definió considerar los indicadores como un insumo fundamental pero no exclusivo en la evaluación.

3.5 Potencialidades

El trabajo desarrollado constituye una innovación, dado que no se conocen antecedentes de evaluación con enfoque de derechos humanos a nivel nacional ni subnacional en Argentina y, debido, a que resulta pionera la vinculación institucional que se da, para un propósito académico específico con efecto político, entre una Defensoría del Pueblo y una Universidad Nacional de gestión estatal.

Asimismo, las matrices de indicadores utilizadas dotaron de un horizonte de sentido conceptual y empírico a la evaluación, contribuyeron a ordenar metodológicamente el trabajo de campo y a efectuar valoraciones sobre el estado de avance de los derechos analizados. Entre sus fortalezas se destacan, en primer lugar, proponer la inclusión de indicadores de progreso, las señales de progreso cualitativas y el cruce con diversos estándares y principios del enfoque de derechos permitiendo obtener una mirada amplia de los compromisos y esfuerzos del Estado y así establecer posibles vinculaciones de las políticas públicas con los resultados de los progresos en la garantía de derechos. En segundo lugar, orientar la producción de conocimiento para generar recomendaciones, sugerencias y/o posibles líneas de acción en la toma de decisiones y en el aprendizaje y cultura organizativa de la gestión pública. En tercer lugar, brindar un esquema conceptual para producir informes con capacidad de incidencia en la esfera pública en términos de *accountability* y en materia de exigencia del cumplimiento de los derechos.

Respecto al proceso de evaluación, frente al déficit de información, el Equipo desarrolló estrategias para sistematizar la vacancia, construir la información faltante y elaborar sugerencias para garantizar la producción de información pública provincial ajustada al enfoque de derechos humanos. En este sentido, se destacan como fortalezas del trabajo: el análisis de las bases de microdatos de la EPH y EAHU; la elaboración de una matriz de vacancias organizada en función de cada uno de los derechos, de la matriz de origen, de los tipos de indicadores y de los diversos componentes de la matriz (categorías y principios); la elaboración de un informe diagnóstico como insumo para la elaboración de un proyecto de ley sobre producción de información pública con enfoque de derechos. Asimismo, constituye una potencialidad del trabajo, el empleo de la herramienta de georreferenciación. La construcción de mapas permitió observar la distribución geográfica de los diversos indicadores requeridos para el análisis, presentar las políticas públicas desde una perspectiva territorial, localizar desigualdades, y visualizar el estado de avance de los derechos por regiones.

Entre otras fortalezas del proceso evaluativo desarrollado por el Equipo se puede mencionar: la combinación de distintas matrices de derechos humanos, que permitió construir un análisis más comprehensivo de los derechos evaluados y retomar indicadores adecuados a la realidad santafesina; la presentación de los avances de la evaluación en distintas instituciones estatales (Cámara de Diputados de la provincia de Santa Fe; Defensoría del Pueblo de la provincia de Santa Fe; Universidad Nacional de Rosario, etc.) donde se obtuvieron insumos para re trabajar los informes y avanzar en nuevas líneas de evaluación; las consultas a especialistas en los temas abordados para aclarar y especificar la pertinencia en el uso de ciertos indicadores.

3.6 Desafíos

GRÁFICO 9. Desafíos de la evaluación



Fuente: elaboración propia.

Bibliografía

Parte 1

- **Abramovich, V. & Pautassi, L. (2009).** «El enfoque de derechos y la institucionalidad de las políticas sociales». En V. Abramovich, *La revisión judicial de las políticas*. Buenos Aires: Editores del Puerto S.R.L.
- **Aquilino, N., Ballezcá, M., Potenza, F. & Rubio, J. (2017).** *¿Todos los caminos conducen a Roma? Análisis comparado en la institucionalización de la evaluación*. CIPPEC. Recuperado de <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/06/159-DT-MyE-todos-los-caminos-conducen-a-Roma-analisis-comparado-en-la-institucionalizacion-de-la-evaluacion.pdf>.
- **Borja Segade, C., García Varela, P. & Hidalgo Lorite, R. (2001).** *El enfoque basado en derechos humanos. Evaluación e Indicadores*. Recuperado de Red en Derechos www.redenderechos.org.
- **Bustelo, M. (1999).** *Diferencias entre evaluación e investigación: una distinción necesaria para la identidad de la evaluación de programas*. Recuperado de http://www.etpcba.com.ar/documentos/sitios/evaluacion_intitucional/3_evaluac_invest.pdf
- **Cespes Avalos, M. (2017).** *Evaluación y participación ciudadana. Aportes para una estrategia de integración*. FOCEVAL. Recuperado de http://foceval.org/wp-content/uploads/2016/12/2017_Evaluaci%C3%B3n-y-participaci%C3%B3n-ciudadana.pdf
- **Crescini, V. (2019).** Ponencia «Evaluación en la agenda de la Ciencia y de la Política: un estado del arte sobre los estudios de los sistemas de monitoreo y evaluación de políticas públicas en América Latina». *XIV Congreso Nacional de Ciencia Política*. San Martín, Buenos Aires, Argentina.
- **Cunill Grau, N. (2010).** «Las políticas con enfoque de derechos y su incidencia en la institucionalidad pública». *Revista CLAD Reforma y Democracia* (46).
- **Cunill Grau, N. & Ospina, S. (2007).** *Fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación (M&E) en América Latina*. Proyecto CLAD-Banco Mundial. Washington D.C y Caracas.
- **Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe (2018).** *Políticas Sociales y Derechos Humanos a nivel local. Evaluación del estado de avance en Rosario en 2017*. Quiroga H. (Coordinador) et al. Santa Fe. Recuperado de Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe <https://www.defensoriasantafe.gov.ar/articulos/publicacion/informe-politicas-sociales-y-derechos-humanos-nivel-local>
- **Di Virgilio, M. & Solano, R. (2012).** *Monitoreo y evaluación de políticas, programas y proyectos sociales*. Buenos Aires: CIPPEC y UNICEF.
- **Fernández Ballesteros, R. (1996).** «Cuestiones Conceptuales Básicas en Evaluaciones de Programas». En R. Fernández Ballesteros, *Evaluación de Programas Sociales*. Madrid: Síntesis.
- **Ferrajoli, L. (2011).** *Poderes salvajes. La crisis de la democracia constitucional*, Madrid: Mínima Trotta.
- **Giménez Mercado, C. & Valente Adarme, X. (2010).** «El enfoque de los derechos humanos en las políticas públicas: ideas para un debate en ciernes». *Cuadernos del CENDES*, V. 27, N° 74, Versión on line. Caracas, Venezuela.
- **Hallam, A. & Bonino, F. (2013).** *Usando evaluaciones para un cambio real: Perspectiva de los especialistas humanitarios*. Londres: ALNAP/ODI.
- **Hopenhayn, M. & Bello, A. (2001).** «Discriminación étnico racial y xenofobia en América Latina y El Caribe». *Serie Políticas Sociales*, N°47. Santiago de Chile: CEPAL.
- **IPPDH (2014).** *Ganar derechos. Guía para la formulación de políticas públicas basadas en derechos*. Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos MERCOSUR. Versión preliminar (inédito).
- **Mokate, K.M. (2000).** *Convirtiendo al monstruo en aliado: la evaluación como herramienta de la gerencia social*. Recuperado en 2016 de BID INDES www.iadb.org.
- **Naciones Unidas (2012).** *Indicadores de Derechos Humanos. Guía para la medición y la aplicación*. (O. d. ACNUDH, Ed.) Nueva York y Ginebra.
- **Naciones Unidas (2015).** *Declaración transformando nuestro mundo: la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible*. Recuperado el 06/06/2019 de http://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/ares70d1_es.pdf.
- **Naciones Unidas (2016).** *Informe del Grupo Interinstitucional y de Expertos sobre los Indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Recuperado el 10/03/2019 de <https://unstats.un.org/unsd/statcom/47th-session/documents/2016-2-IAEG-SDGs-S.pdf>.
- **Neirotti, N. (2012).** «The political dimension of research evaluation». En AAVV, *Il futuro della ricerca pedagogica e la sua valutazione. Quaderni della rivista Education Sciences & Society*. Roma: Armando Editore.
- **Neirotti, N. (2016).** «Hacia un nuevo paradigma en evaluación de Políticas Públicas». En Neirotti N., *La evaluación de las políticas públicas. Reflexiones y experiencias en el escenario actual de transformaciones del Estado* (págs. 13–30). Buenos Aires: EDUNLA.
- **Nirenberg, N., Brawerman, J. & Ruiz, V. (2003).** «Programación y evaluación de proyectos sociales». *Tramas Sociales*, Vol. 19. Buenos Aires: Paidós.
- **Nirenberg, O. (2009).** «Evaluación y participación: orientaciones conceptuales para una mejora de la gestión». En M. Chiara, & M.M. Di Virgilio, *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas* (págs. 267–293). Buenos Aires: Prometeo.
- **Nirenberg, O. (2013).** *Formulación y Evaluación de Intervenciones Sociales*. Buenos Aires: Noveduc.
- **ONU Mujeres (2014).** *Guía de evaluación de programas y proyectos con perspectiva de género, derechos humanos e interculturalidad*. México.
- **OEA (2007).** *Protocolo de San Salvador: Composición y funcionamiento del Grupo de Trabajo para analizar los informes periódicos*. Recuperado el 05/05/2019 de <http://www.oas.org/es/sadye/inclusion-social/protocolo-ssv/docs/pss-res-2262-es.doc>
- **OEA (2015).** *Indicadores de progreso para la medición de derechos contemplados en el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales*. Recuperado el 22/05/2019 de https://www.oas.org/en/sedi/pub/indicadores_progreso.pdf
- **Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (MESECVI) (26 de septiembre de 2014).** *Primera Conferencia Extraordinaria de los Estados Parte de la Convención de Belém do Pará*. Recuperado el 27/03/2019, de Argentina. Informe de implementación de las recomendaciones: <http://www.oea.org/es/mesecvi/docs/MESECVI-I-CE-doc.30.esp.Informe%20Argentina.pdf>
- **Pautassi, L. (2010).** «Indicadores en materia de derechos económicos, sociales y culturales. Más allá de la medición». En A.V. & P.L., *La medición de derechos en las políticas sociales*. Buenos Aires: Editores Del Puerto.

- **Pautassi, L. (2013).** «Monitoreo del Acceso a la Información desde los Indicadores de Derechos Humanos». *SUR Revista Internacional de Derechos Humanos*, 10 (18).
- **Pautassi, L. (2016).** «Indicadores de progreso para medir Derechos Sociales: un nuevo escenario para las políticas públicas en América Latina». En OAS, *Equidad e Inclusión: superando desigualdades hacia sociedades más inclusivas*. Washington.
- **Pignatta, M.A. (2019).** Ponencia «Metodologías de evaluación desde el enfoque de derechos: desafíos para medir progresos (y retrocesos) en el acceso a derechos». *XIV Congreso Nacional de Ciencia Política*. San Martín, Buenos Aires, Argentina.
- **PNUD (2009).** *Manual planificación, seguimiento y evaluación de los resultados de desarrollo*. Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- **Subirats, J. (2006).** «Algunos puntos sobre evaluación de políticas públicas con especial referencia al caso de las políticas sociales». Colombia: *Ánfora* Vol. 13 (págs. 17-41).
- **Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2018).** *Indicadores de condiciones de vida de los hogares en 31 aglomerados urbanos. Primer semestre de 2018*. Buenos Aires: INDEC
- **Instituto Geográfico Nacional.** Recuperado el 30/08/2019 de <http://www.ign.gob.ar/>
- **Infraestructura de Datos Espaciales de la República Argentina.** Recuperado el 30/08/2019 de <https://www.idera.gob.ar>
- **Instituto Provincial de Estadística y Censos.** Delegación Santa Fe. Recuperado el 30/08/2019 de <http://www.estadisticasantafe.gob.ar/contenido/mapas-dinamicos/>
- **Molina, I. (2018).** «Desagregación de datos en encuestas de hogares. Metodologías de estimación en áreas pequeñas». *Serie de Estudios Estadísticos* N° 97. CEPAL
- **Sistema de información geográfica QGIS.** Recuperado el 30/08/2019 de <https://www.qgis.org/>

Parte 2

- **Bernavé Poveda M.A y López Vázquez C.M. (2012).** *Fundamentos de las Infraestructuras de Datos Espaciales (IDE)*. Universidad Politécnica de Madrid. UPM Press.
- **Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2015).** *Tablas de errores de muestreo. Bases trimestrales de microdatos de la Encuesta Permanente de Hogares*. Buenos Aires: INDEC

Parte 3

- **Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, Presidencia de la Nación (2017).** *Metas e indicadores. Listado provisorio de metas e indicadores de seguimiento de ODS Argentina*. Recuperado el 12/10/219 de https://www.odsargentina.gob.ar/public/documentos/seccion_publicaciones/ods/metas_en_indicadores__para_web_.pdf
- **Universidad Nacional Autónoma de México (2019).** *Fichas Técnicas*. Recuperado el 12/210/2019 de http://www.pudh.unam.mx/indicadores_DH_fichas_tecnicas.html