

# INTERROGAR 03

## EL MARCO OPERA



En esta tercera nota del módulo Interrogar, de nuestra serie *Descifrar la Injusticia*, exploramos un marco integral para analizar las violaciones de los derechos humanos desde una perspectiva sistémica y por qué lo necesitamos. Aquí, los activistas y agentes del cambio aprenderán cómo OPERA puede ayudar a establecer la causalidad entre las políticas y la injusticia, y señalar reformas políticas concretas para generar cambios.

### Preguntas Clave

¿Por qué adoptar un enfoque de “pensamiento sistémico” para la investigación en derechos humanos?

---

¿Qué es el Marco OPERA?

---

¿Cómo puede ayudar el uso de OPERA a cuestionar las violaciones de los derechos humanos?

---

# INTERROGAR 03

## EL MARCO OPERA

### Introducción

La investigación puede fortalecer nuestras demandas de cambio al mostrar dónde un gobierno está cumpliendo con sus obligaciones de derechos humanos y dónde se está quedando corto. Pero el tipo de investigación que necesitamos hacer depende del tipo de problema con el que estamos tratando de lidiar. Tradicionalmente, la investigación en derechos humanos se ha centrado en hechos específicos y tiene como objetivo identificar a la víctima, al perpetrador y la reparación en cada caso.

Pero este enfoque no es tan adecuado para descubrir la injusticia sistémica codificada en nuestras economías, como la pobreza y la desigualdad. Primero, puede ser difícil establecer la causalidad. Rara vez estas injusticias son el resultado de las acciones malévolas de un perpetrador individual. Son el resultado de medidas legislativas, presupuestarias o administrativas que han sido inadecuadas. En segundo lugar, los criterios para analizar la idoneidad de tales medidas, que provienen de normas y principios internacionales, son complejos y multidimensionales.

Por esta razón, necesitamos identificar preguntas de investigación que reflejen normas internacionales relevantes, pero de una manera que también nos mantenga enfocados en el panorama general. Este módulo presenta [OPERA](#), un marco que hemos utilizado como guía en nuestro trabajo en el

[Centro de Derechos Económicos y Sociales](#), así como la base de la colaboración con nuestros socios. OPERA agrupa las normas pertinentes en torno a cuatro dimensiones: Resultados, Esfuerzos de política, Recursos y Evaluación. A lo largo de los años, se ha aplicado, elaborado y adaptado para varios proyectos. Este proceso continuo realmente nos ha ayudado a refinarlo y enriquecerlo. En esta nota, volveremos a lo básico y veremos la justificación del Marco OPERA y sus elementos clave.

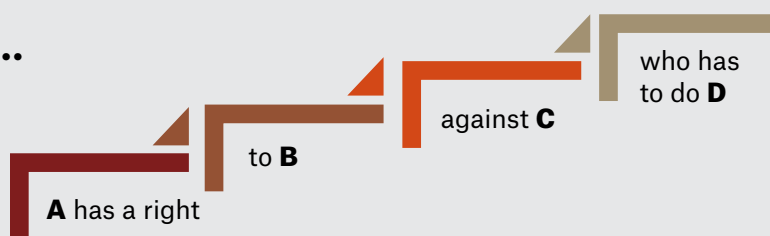
### ¿Por qué debemos adoptar un enfoque de “pensamiento sistémico” en la investigación sobre derechos humanos?

El valor de los derechos humanos para promover el cambio social es el potencial para trastocar la distribución injusta del poder en una sociedad. Los derechos pueden armar a quienes tienen menos poder con un conjunto de demandas de acción por parte de quienes tienen poder. Una formulación clásica de esta idea es decir: la persona “A” tiene derecho a la cosa “B”, frente a la persona “C”, que tiene que realizar la acción “D”. Estas cuatro dimensiones (A, B, C, D) son bastante claras para las violaciones de una obligación negativa, es decir, una obligación de no hacer algo. Por ejemplo, supongamos que una escuela se niega a inscribir a un niño de un origen étnico particular. El niño (“A”) es el titular de los derechos. Su derecho

### Donde hay un derecho, hay un deber...

**A** = Rights holder      **B** = The entitlement  
**C** = Duty bearer      **D** = The obligation

Fuente: [OHCHR, HRBA Training Materials](#) (sin fecha)



Este documento está organizado de acuerdo a un innovador sistema para recolectar, analizar y presentar evidencia en tres pasos:



#### INTERROGAR

Mapea el problema a fondo usando el Marco OPERA para identificar indicadores y puntos de referencia.



#### ILUMINAR

Destaca los problemas subyacentes recolectando, analizando y visualizando datos.



#### INSPIRAR

Toma acción para construir poder y vigilar la responsabilidad de los tomadores de decisiones.

("B") es recibir una educación. La escuela ("C") es la garante de deberes. La obligación ("D") es no discriminar en la política de inscripción de la escuela.

En casos como este, el objetivo de nuestra investigación suele ser establecer "quién le hizo qué a quién". Podemos hacer esto entrevistando a víctimas, testigos y presuntos perpetradores; mediante la recopilación de evidencia material; o realizando inspecciones *in situ*. El tipo de información recopilada a través de este proceso de determinación de hechos se denomina datos "basados en eventos". Por ejemplo, en el caso de un desalojo forzoso, puede entrevistar a las familias que han sido desalojadas para averiguar qué sucedió antes del desalojo (por ejemplo, si se les consultó, se les notificó, si pudieron apelar), durante el desalojo (por ejemplo, a qué hora del día ocurrió, cuántas personas fueron afectadas, se usó violencia) y después del desalojo (por ejemplo, dónde se alojan ahora, qué pasó con sus posesiones, cómo se vieron afectadas sus vidas).

Pero estas cuatro dimensiones (A, B, C, D) son mucho menos claras para las obligaciones positivas: la obligación de hacer algo; ya sea para hacer algo en absoluto o para hacer algo diferente. Un gran número de violaciones a los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) se enmarcan en esta segunda categoría. Si bien tienen claras implicaciones para los derechos humanos, temas como la pobreza, la falta de vivienda y la explotación laboral son complejos. Son el resultado de disfunciones o deficiencias codificadas en la forma en que se desarrollan las leyes y políticas y, a menudo más importante, en la forma en que se implementan. En otras palabras, resultan del fracaso en el *cumplimiento* de los DESC.

En estos casos, el vínculo entre el titular de los derechos ("A") y el titular de los deberes ("C") es mucho más indirecto. De hecho, al principio puede que ni siquiera esté claro exactamente quiénes son "A" y "C", ni qué son "B" (el derecho) y "D" (el deber correspondiente). Tomemos, por ejemplo, el tema de la desnutrición infantil. Puede que no sea posible identificar a todos los niños afectados por la desnutrición. Además, también puede ser un desafío identificar a qué tienen derecho. ¿Deberían recibir alimentos subsidiados? ¿Transferencias de efectivo a sus familias? ¿Comidas en las escuelas? El garante de deberes probablemente será un ministerio del gobierno, que involucra a numerosos tomadores de decisiones en lugar de un solo individuo.

La obligación, como se analiza más adelante, es multifacética. El objetivo de nuestra investigación es responder a estas preguntas.

La conexión causal distante significa que lo que está bien y lo que está mal es menos blanco y negro. Ese gris significa que estamos atendiendo a la "razonabilidad" de la acción de los gobiernos u otros actores. Pero los criterios en los que nos basamos para juzgar la razonabilidad, que proviene del derecho internacional, son numerosos y multidimensionales. Como se examinó en el módulo [Interrogar 2 - Estándares de derechos económicos, sociales y culturales](#), la obligación de resultado se define de manera más condicional en relación con el cumplimiento de los DESC (es decir, los derechos pueden realizarse con el tiempo) y las obligaciones de conducta también son más ambiguas (es decir, un Estado se compromete a tomar medidas sujetas al máximo de sus recursos disponibles). Por esta razón, simplemente preguntar "quién hizo qué a quién" no es suficiente. Necesitamos hacer un juicio general sobre lo que está causando un problema en particular, utilizando las normas de derechos humanos como nuestro criterio.

## ¿Qué es el Marco OPERA?

El Marco OPERA brinda una estructura simple y coherente con la cual evaluar las normas de derechos humanos de manera más sistemática. En su forma más básica, OPERA es un modo de "reformular" nuestra comprensión de cómo se percibe una violación de los derechos humanos. Analiza:

- 1. Resultados** — Desde la perspectiva de los titulares de derechos, ¿cuál es el problema?
- 2. Esfuerzos de política** — ¿Las acciones del gobierno han afectado el problema de manera positiva o negativa?
- 3. Recursos** — ¿Cómo ha afectado el problema el uso de los recursos?
- 4. Evaluación** — A la luz del contexto más amplio, ¿es el gobierno responsable del problema?

Cuando se combinan, las cuatro dimensiones pueden ayudarnos a mostrar los vínculos entre la evidencia sobre la conducta de un Estado, es decir, lo que está o no está haciendo, y la evidencia sobre los resultados que produce esa conducta, es decir, lo que esto significa para la vida de las personas.

<b>Outcomes</b>	<b>Measure aggregate levels of rights enjoyment</b> Minimum core obligations	<b>Measure disparities in rights enjoyment</b> Non-discrimination	<b>Measures progress over time</b> Progressive realization
<b>Policy Efforts</b>	<b>Identify legal and policy commitments</b> Take steps	<b>Examine policy content and implementation</b> AAAAQ criteria	<b>Analyze policy processes</b> PANTHER principles, right to remedy
<b>Resources</b>	<b>Evaluate resources allocation</b> Maximum resources	<b>Evaluate resource generation</b> Availability of resources	<b>Analyze policy processes</b> PANTHER principles
<b>Assessment</b>	<b>Identify other determinants</b> Indivisibility and interdependence	<b>Understand state constraints</b> Respect and protect, duty to cooperate	<b>Analyze policy processes</b> Obligation to fulfill

Cada dimensión proporciona una amplia lista de verificación de las principales preguntas que deben responderse. Es importante destacar que cada pregunta refleja una norma de derechos humanos relevante (por ejemplo, el contenido de la política se evalúa según los criterios AAAQ o 4A de Disponibilidad, Accesibilidad, Aceptabilidad y Adaptabilidad, y Calidad, mientras que los procesos de política se evalúan según los principios de participación, transparencia y rendición de cuentas). Este enfoque nos permite organizar las normas multidimensionales de conducta y resultado en segmentos más manejables.

Otra característica importante de OPERA es que, además de identificar **qué preguntas deben responderse** para medir las normas pertinentes, también sugiere **herramientas y técnicas para el cómo responderlas**, que incluyen:

- Estadísticas y datos que son simples y descriptivos en lugar de complejos o demasiado técnicos.
- Indicadores de derechos humanos desarrollados por organismos internacionales y regionales de derechos humanos
- Puntos de referencia establecidos en campos relevantes (por ejemplo, salud pública)
- Técnicas de análisis presupuestario que nos permiten juzgar la política fiscal de un gobierno
- Métodos tradicionales de información sobre derechos humanos, incluido el testimonio narrativo recopilado a través de visitas de campo a las comunidades afectadas, asegurando así que los “números” se complementen con historias humanas.

OPERA se basa en las fortalezas de las herramientas y técnicas cuantitativas, que se analizan en el siguiente módulo. Al mismo tiempo, respeta la necesidad de equilibrar el análisis cuantitativo y cualitativo y los testimonios personales. Las iniciativas basadas en números son particularmente útiles cuando se miden dimensiones específicas del cumplimiento de los DESC, pero si queremos presentar una imagen convincente de si un gobierno está cumpliendo o no con sus obligaciones, necesitamos un enfoque holístico de métodos mixtos.

## Resultados

La perspectiva del titular de los derechos está en el centro del Marco OPERA. Por esta razón, nuestro punto de partida es tener una mejor idea del alcance y la escala de los desafíos que

la comunidad o comunidades con las que estamos trabajando están experimentando en su vida diaria. Las condiciones de vida pueden ser malas. Los niños pueden estar abandonando la escuela. La mortalidad materna puede ser alta.

Cuando consideramos esta dimensión de OPERA, las preguntas clave incluyen: ¿Cuáles son los desafíos a la calidad de vida que enfrentan las comunidades? ¿Qué tan generalizados son estos desafíos? ¿Son peores para grupos particulares? ¿Han mejorado o empeorado con el tiempo? ¿El cambio ha sido rápido o lento, consistente o esporádico?

En términos técnicos, estamos analizando las **obligaciones de resultado** del gobierno y evaluando el grado en que se están cumpliendo. Podemos hacer esto identificando indicadores relevantes que nos ayuden a medir el bienestar (por ejemplo, tasas de mortalidad, tasas de alfabetización, tasas de empleo) y evaluándolos con respecto a estándares internacionales. Esto se puede hacer por:

### MEDICIÓN DE LOS NIVELES AGREGADOS DE DISFRUTE DE LOS DERECHOS

**¿Por qué?** Las privaciones generalizadas en todo el país sugieren que no se están cumpliendo las obligaciones de resultado (es decir, alcanzar los “niveles mínimos esenciales” de un derecho).

**¿Cómo?** Los indicadores de resultados socioeconómicos se comparan con puntos de referencia o con países similares (por ejemplo, en la región o según el nivel de ingresos). Las diferencias pueden decirnos si el desempeño de un país es razonable o no.

### MEDICIÓN DE LAS DISPARIDADES EN EL DISFRUTE DE LOS DERECHOS

**¿Por qué?** Las diferencias en el disfrute de un derecho pueden generar preocupaciones sobre una posible discriminación.

**¿Cómo?** Los indicadores socioeconómicos se desglosan por grupos sociales pertinentes (por ejemplo, etnia, religión, género, residencia, nivel de ingresos).

### MEDICIÓN DEL PROGRESO A LO LARGO DEL TIEMPO

**¿Por qué?** La identificación de tendencias en el disfrute de un derecho a lo largo del tiempo puede mostrar si se está realizando progresivamente o si las disparidades están aumentando.

Tarea	Norma de derechos humanos	Técnicas de medición
Medir los niveles de disfrute del derecho	Obligaciones básicas mínimas	Identificar indicadores de resultados relevantes que muestren hasta qué punto se disfruta el derecho, incluidos sus niveles mínimos esenciales, en el país.
Medir las disparidades en el disfrute de los derechos	No discriminación	Desagregar los datos de esos indicadores por grupos sociales para ver si existen disparidades en el disfrute del derecho.
Medir el progreso a lo largo del tiempo	Realización progresiva	Examinar los datos de los indicadores a lo largo del tiempo para evaluar el progreso, el retroceso y el cambio en los niveles de disparidad.

**¿Cómo?** Los mismos indicadores socioeconómicos (agregados y desagregados) se comparan a lo largo del tiempo.

## Esfuerzos de política

Una vez que hemos mapeado los desafíos que las comunidades están experimentando en la realidad (es decir, los resultados), analizamos a continuación qué acciones está tomando o no está tomando el gobierno que los está influenciando. Desde una perspectiva de derechos humanos, un mal resultado es siempre una preocupación. Pero para encontrar una manera de remediarlo, necesitamos saber qué lo está causando. Tomemos el ejemplo de un país con altas tasas de abandono de la educación formal. Esto puede deberse a la falta de maestros calificados, a que los pagos escolares son demasiado caros para muchas familias, o a que las escuelas están demasiado lejos para que los estudiantes puedan llegar.

Cuando analizamos esta dimensión de OPERA, nuestras preguntas clave incluirán: ¿Qué compromisos legales y políticos se han hecho? ¿Las iniciativas que ha emprendido el gobierno en línea con estos compromisos aseguran que las personas puedan acceder a bienes y servicios de calidad? ¿Dichas iniciativas dan prioridad a la satisfacción de las necesidades de los grupos marginados? ¿Los procesos de política aseguran una toma de decisiones participativa y responsable?

En términos técnicos, estamos analizando las **obligaciones de conducta** de un gobierno. Para determinar qué pasos se han tomado, nuestro punto de partida es identificar los compromisos de derechos humanos que ha asumido el país. Luego evaluamos qué tan bien se han reflejado estos compromisos en la ley y la política. A menudo, es en la implementación de leyes y políticas donde surgen los desafíos. Por esta razón, tenemos que mirar lo que sucede sobre el terreno con respecto a los bienes y servicios. El análisis de estadísticas administrativas, datos de encuestas y testimonios personales pueden ser herramientas útiles cuando lo hacemos así.

## IDENTIFICAR COMPROMISOS LEGALES Y POLÍTICOS

**¿Por qué?** Muestra si el gobierno está “dando pasos” adecuadamente hacia la plena realización de los derechos.

**¿Cómo?** Se identifican indicadores que demuestran qué compromisos se han asumido y las disposiciones de las leyes y políticas pertinentes se comparan con las normas y directrices internacionales.

## EXAMINAR EL CONTENIDO Y LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA

**¿Por qué?** Determinar si los bienes y servicios necesarios para el cumplimiento del derecho están cada vez más disponibles, accesibles, aceptables y son de calidad adecuada.

**¿Cómo?** Se puede utilizar una variedad de técnicas para recopilar datos primarios o secundarios sobre indicadores de proceso relevantes. Las comparaciones entre países, los datos desglosados y las pautas internacionales pueden ofrecer puntos de referencia al interpretar estos datos. El análisis cualitativo y el testimonio personal pueden identificar las brechas de capacidad que impiden una mejor prestación de servicios.


## ANALIZAR PROCESOS DE POLÍTICAS

**¿Por qué?** Determinar si el proceso de formulación de políticas permite a los titulares de derechos participar activamente en el diseño, la implementación y la supervisión de las políticas, y hacer que el gobierno rinda cuentas cuando se vean afectados negativamente por estas políticas.

**¿Cómo?** La investigación cualitativa (por ejemplo, grupos focales, entrevistas) puede recopilar comentarios de titulares de derechos particulares. Los estudios cuantificables a nivel nacional (por ejemplo, encuestas de percepción e indicadores de gobernabilidad) pueden proporcionar una visión general de la situación del país.

Tarea	Norma de derechos humanos	Técnicas de medición
Identificar compromisos legales y políticos	Obligación de dar pasos	Identificar los compromisos internacionales y las disposiciones constitucionales y legislativas nacionales que les dan cumplimiento.  Identificar leyes y políticas específicas sobre el derecho y comparar sus disposiciones con los estándares internacionales.
Examinar el contenido y la implementación de la política	Criterios AAAQ	Identificar los bienes y servicios necesarios para hacer efectivo el derecho.  Medir la disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad de estos bienes y servicios (por ejemplo, evaluación de datos cuantitativos y cualitativos, tarjetas de puntuación de la comunidad).
Analizar procesos de política	Participación, transparencia, responsabilidad, derecho a reparación	Analizar las leyes y políticas nacionales pertinentes (por ejemplo, sobre acceso a la información, participación local, mecanismos de denuncia).  Recopilar comentarios sobre cómo se aplican estos principios en la práctica (por ejemplo, a través de entrevistas u otros métodos cualitativos e indicadores cuantitativos, si están disponibles).

## EJEMPLO FALTA DE SERVICIOS DE SALUD REPRODUCTIVA ENTRE MUJERES ROMANÍES EN MACEDONIA DEL NORTE



En 2016, CESR colaboró con la [Health Education and Research Association \(HERA\)](#) y sus socios: mujeres de Šuto Orizari, un municipio de la capital de Macedonia del Norte, Skopje, que tiene la mayor concentración de romaníes del mundo. Los malos resultados en salud materna fueron un gran desafío para las mujeres del municipio. El uso de OPERA ayudó a identificar las brechas en la distribución de los servicios de salud materna en el país. En particular, los datos recopilados a través de tarjetas de puntuación comunitarias y otras actividades de divulgación revelaron las deficiencias y disfunciones en la prestación de servicios de salud sexual y reproductiva para las mujeres romaníes. Esta investigación también reveló algunas de las razones por las que no había un solo ginecólogo de atención primaria en Šuto Orizari, que en ese momento albergaba a casi 20.000 personas. Tras la incidencia de HERA y sus socios, el gobierno asumió dos nuevos compromisos destinados a abordar la escasez de ginecólogos en Šuto Orizari: aumentar los subsidios estatales para ginecólogos y reservar dos becas para estudiantes de medicina que trabajan en este municipio.

### Recursos

Los problemas relacionados con el financiamiento son frecuentemente un factor en la implementación deficiente de las leyes y políticas relacionadas con los DESC. La excusa común de los gobiernos es que “no pueden permitirse” invertir más en la implementación de políticas. Para evaluar afirmaciones como esta, necesitamos echar un vistazo a los recursos a nivel macro o de panorama general. Esto implica mirar los presupuestos gubernamentales para evaluar cómo se genera, asigna y gasta el dinero.

Cuando nos enfocamos en esta dimensión de OPERA, las preguntas clave incluyen: ¿Las asignaciones presupuestarias dan prioridad a los servicios esenciales? ¿Quién se ha beneficiado del gasto? ¿Cómo ha evolucionado el gasto a lo largo del tiempo? ¿Cómo ha cambiado el presupuesto del Estado a lo largo del tiempo? ¿Cuáles son las principales fuentes de ingresos del Estado? ¿Las políticas que rigen la recaudación de ingresos son justas y eficientes? ¿Cuál es la parte del impuesto que pagan los diferentes grupos y actores? ¿Qué impide que el Estado recaude ingresos adicionales?

En términos técnicos, estamos analizando si el gobierno está cumpliendo con su obligación de dedicar el **máximo de recursos disponibles** a los DESC. Para ello, podemos utilizar técnicas de análisis presupuestario a nivel macro. La identificación de tendencias de política fiscal más amplias nos permite determinar si se están movilizando y utilizando los máximos recursos disponibles para priorizar las obligaciones básicas mínimas, reducir las desigualdades y realizar progresivamente el derecho o los derechos que estamos analizando. También queremos examinar el proceso del ciclo presupuestario desde la perspectiva de los principios de derechos humanos de participación, no discriminación, transparencia y rendición de cuentas.

Esta dimensión tiene tres partes. Evalúa:

- El lado de **gastos** del presupuesto (cómo se asignan los fondos).

- El lado de los **ingresos** del presupuesto (cómo se generan estos fondos), así como el contexto de política económica más amplio dentro del cual se toman las decisiones presupuestarias.
- La **ejecución** del presupuesto (cómo se gastan realmente los fondos).

### ANALIZAR LA ASIGNACIÓN DE RECURSOS Y EL GASTO.

**¿Por qué?** Revelar si los gastos (planificados y reales) en sectores relevantes representan el uso equitativo y efectivo de los recursos disponibles.

**¿Cómo?** Los índices de asignación, juzgados contra puntos de referencia relevantes, pueden usarse para mostrar cuánto financiamiento se está asignando a sectores clave. Diversas herramientas de gobernanza pueden descubrir debilidades, fugas o discriminación en el desembolso de fondos.

### ANALIZAR LA GENERACIÓN DE RECURSOS

**¿Por qué?** Para evaluar si se están movilizando ingresos suficientes de diferentes fuentes y si la política tributaria es equitativa en diseño y efecto.

**¿Cómo?** Los datos sobre las políticas fiscales, monetarias y macroeconómicas pertinentes se evalúan según los principios de derechos humanos.

### ANALIZAR PROCESOS PRESUPUESTARIOS

**¿Por qué?** Los principios de rendición de cuentas, transparencia y participación exigen que el proceso presupuestario sea abierto y accesible a los ciudadanos.

**¿Cómo?** Las técnicas cualitativas pueden recopilar comentarios de titulares de derechos particulares. Las encuestas de percepción cuantitativa y los indicadores (como el Índice de Presupuesto Abierto) pueden proporcionar una visión general de la situación del país.

Tarea	Norma de derechos humanos	Técnicas de medición
Evaluar los gastos de recursos planificados y reales	Obligaciones básicas No discriminación Realización progresiva según máximos recursos disponibles Transparencia y rendición de cuentas	Calcular el porcentaje del presupuesto del Estado destinado al gasto social correspondiente al derecho específico y compararlo con los referentes correspondientes. Identificar qué grupos de población se están beneficiando del gasto; comparar las disparidades en el gasto con las disparidades en los resultados de los derechos humanos. Comparar las asignaciones con presupuestos anteriores para ver cómo ha evolucionado el gasto a lo largo del tiempo, teniendo en cuenta el crecimiento económico durante el período. Hacer un seguimiento del gasto público (por ejemplo, mediante encuestas de seguimiento del gasto público o auditorías sociales).
Evaluar la generación de recursos	Realización progresiva según máximos recursos disponibles No discriminación	Calcular el presupuesto del gobierno como porcentaje de la economía general y compararlo con países similares. Identificar y evaluar la idoneidad y equidad de las principales fuentes de ingresos del gobierno (por ejemplo, impuestos, préstamos, asistencia internacional). Evaluar las políticas fiscales y/o monetarias del gobierno que rigen la recaudación de ingresos (por ejemplo, identificar la base imponible como porcentaje del PIB y hacer un seguimiento de su evolución a lo largo del tiempo, teniendo en cuenta el crecimiento económico durante el período).
Analizar procesos de políticas relevantes	Participación, rendición de cuentas, transparencia, derecho a una reparación	Recopilar comentarios sobre la participación pública en el diseño, implementación y evaluación de políticas fiscales y monetarias (por ejemplo, a través de entrevistas u otros métodos cualitativos y datos cuantitativos, si están disponibles). Analizar indicadores relacionados con la transparencia del proceso de política económica

## EJEMPLO SUBFINANCIACIÓN DE LA ATENCIÓN DE LA SALUD MENTAL EN KENIA



En 2011, CESR se asoció con la [Kenya National Commission on Human Rights](#) (KNCHR) para auditar el estado del servicio de salud mental de Kenia. El equipo de auditoría estimó que al menos 8,5 millones de personas no recibían la atención que necesitaban y encontró enormes disparidades en términos de acceso a los servicios de salud mental. Para comprender por qué era así, el equipo de auditoría evaluó el presupuesto gubernamental asignado a la salud mental y la medida en que la sociedad civil y el público podían participar en las políticas presupuestarias y fiscales. Su análisis mostró que Kenia no había asignado fondos suficientes para apoyar el derecho a la salud mental, y había preocupaciones sobre cómo se gastaba el dinero. Como porcentaje del presupuesto total de salud pública, el gasto en salud mental fue un magro 0,1%. Por el contrario, el promedio regional fue de 0,6%. Cuando se indexó a la inflación, el gasto en Kenia en realidad había disminuido entre 2006/07 y 2010/11. Las partes interesadas también expresaron su preocupación sobre la eficacia con la que se estaban utilizando los recursos asignados. Cuando se gastó el dinero, no se tradujo en mejoras tangibles. En el único hospital psiquiátrico del país, por ejemplo, se creó un pequeño número de unidades privadas con el objetivo declarado de generar ingresos para el resto del centro, pero las partes interesadas no vieron ninguna mejora en la atención.

## Evaluación

Aquí, reunimos los hallazgos que hemos recopilado hasta ahora para llegar a una conclusión general sobre si el gobierno está cumpliendo con sus obligaciones para realizar los DESC. Pero antes de hacerlo, también debemos considerar algunos de los factores más amplios que afectan tanto a los titulares de derechos como a los garantes de obligaciones. Básicamente, queremos saber: ¿por qué los esfuerzos para resolver este problema no han tenido más éxito?

Cuando nos enfocamos en esta dimensión de OPERA, las preguntas clave incluyen: ¿Qué otros factores sociales, económicos, políticos o culturales inhiben la capacidad de las personas para ejercer sus derechos? ¿Por qué la reforma ha sido lenta? ¿Por qué no hay más recursos disponibles? ¿La falta de progreso se debe a limitaciones genuinas de los gobiernos? ¿Interferencia de corporaciones u otros actores poderosos? ¿Falta de voluntad política?

En términos generales, las herramientas que utilizamos para responder a estas preguntas son más cualitativas que para las otras dimensiones de OPERA. Por lo general, se incluyen en la categoría de **análisis de economía política**, que es un modo formal de describir las técnicas utilizadas para averiguar qué está “sucediendo realmente” en una situación.

### IDENTIFICAR OTROS DETERMINANTES

**¿Por qué?** Para determinar si otros factores socioeconómicos, políticos o culturales inhiben la capacidad de las personas

para disfrutar de sus derechos o buscar reparación en caso de vulneración de los mismos, e identificar las respuestas que se esperan del Estado.

**¿Cómo?** Si bien estas barreras se pueden descubrir a través de métodos cuantitativos sofisticados como la econometría, el uso de enfoques cualitativos como el análisis de brechas de capacidad también puede ayudar a facilitar la participación de los titulares de derechos.

### COMPRENDER LAS LIMITACIONES DEL ESTADO

**¿Por qué?** La capacidad del Estado (influida por terceros y limitaciones estructurales) es relevante para explicar por qué sus esfuerzos no han sido más exitosos.

**¿Cómo?** Una vez más, podemos averiguar más acerca de estas limitaciones a través de enfoques cualitativos o mediante métodos cuantitativos de varios campos.

### DETERMINAR EL CUMPLIMIENTO DEL ESTADO

**¿Por qué?** Para llegar a una conclusión ponderada sobre el desempeño del Estado en relación con su obligación de cumplir con los DESC.

**¿Cómo?** Al “triangular” nuestros hallazgos sobre Resultados, Esfuerzos de políticas y Recursos, debería ser posible para nosotros emitir un juicio sobre los esfuerzos del Estado para realizar progresivamente los DESC y los resultados de esos esfuerzos en la realidad.

Tarea	Norma de derechos humanos	Técnicas de medición
Identificar los factores contextuales que limitan el disfrute del derecho	Indivisibilidad e interdependencia de los derechos Derecho a una reparación o recurso	Identificar las condiciones sociales, económicas, políticas o culturales que impiden que las personas disfruten del derecho o busquen reparación por las violaciones del derecho (por ejemplo, a través de la evaluación de la brecha de capacidad).
Comprender las limitaciones del Estado	Obligación de respetar y proteger los derechos contra el abuso por parte de terceros Obligaciones extraterritoriales de otros Estados de respetar, proteger y cumplir los DESC	Identificar cómo las acciones u omisiones de terceros y las disfunciones estructurales pueden impactar en la capacidad del Estado para hacer efectivo el derecho.
Determinar el cumplimiento del Estado	Obligación de cumplir	Reunir los hallazgos sobre Resultados, Esfuerzos de política y Recursos, a la luz de los hallazgos de los pasos anteriores.



# REFLEXIONES FINALES

**Como se describe en el módulo Interrogar 2 - Estándares de derechos económicos, sociales y culturales, los estándares y principios de derechos humanos relevantes para la obligación de cumplir con los DESC son complejos y multidimensionales. OPERA ayuda a organizarlos en una herramienta más útil para analizar el sistema económico. Lo hace agrupándolos en torno a cuatro dimensiones clave.**

Sin embargo, es importante enfatizar que OPERA no es un modelo único para todo. En cambio, busca ser un marco flexible y global para guiar la investigación de los DESC. El marco OPERA se puede adaptar según el **usuario**, el **propósito** y la **audiencia**. Qué dimensiones necesitan más atención y qué métodos son los más apropiados para esclarecerlas dependerán del **contexto local y las limitaciones locales**.

Un argumento bien probado que vincula los resultados deficientes con las disfunciones en la forma en que se diseñan e implementan las políticas, y descifra cómo la distribución de los recursos y el poder en el sistema económico conduce a esas disfunciones, puede ser una **herramienta poderosa para inspirar la acción**. Esta evidencia se puede establecer mediante el uso de una combinación de diferentes tipos de datos y una gama de herramientas de recopilación de datos, y las notas del Módulo **Iluminar** exploran esto con más detalle. Sin embargo, es necesario tener un **marco general** que pueda integrar los datos y construir un caso sólido para el cambio.

Aquí es donde entra en juego el Marco OPERA. Cada dimensión proporciona una lista de verificación de preguntas y sugiere diferentes métodos para responderlas. En la siguiente nota ([Interrogar 4 - Indicadores y puntos de referencia](#)) exploramos cómo usar indicadores y puntos de referencia como una manera de formular preguntas de una manera más medible, así como algunos de los beneficios y desafíos de hacerlo.