

GESTIÓN DE LA PROTECCIÓN Y PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS DE COLECTIVOS HISTÓRICAMENTE VULNERADOS

Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI)

Gestión / Período auditado: 01/2014 al 02/2017.

GERENCIA DE PLANIFICACIÓN Y PROYECTOS ESPECIALES

Departamento de Control de Gestión Ambiental

Objeto de auditoría

Gestión de la protección y promoción de los derechos de colectivos históricamente vulnerados.

Normativa analizada / Marco normativo aplicable

Constitución Nacional. Arts. 16; 43; 75, inc. 19 y 22.

Leyes. 17.722, 23.592, 24.515, 26.162.

Decretos. PEN 184/05, 988/05, 1086/05, 756/11, 218/12, 419/15.

Disposiciones. INADI 68/12, 132/12, 208/12, 290/13, 174/16, 224/16, 16/17.

Aclaraciones previas

El INADI fue creado en 1995 como organismo descentralizado del Poder Ejecutivo Nacional (PEN). Desde 2005 depende del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (*Decreto 184/05*) y lo supervisa la Secretaría de Derechos Humanos (*Decreto 988/05*); originalmente estaba dentro de la órbita del Ministerio del Interior (*Ley 24.515*). Su objeto es elaborar políticas nacionales y medidas concretas para combatir la discriminación, la xenofobia y el racismo, e impulsar y llevar a cabo acciones a tal fin.

El INADI debe estar dirigido y administrado por un directorio asistido por un consejo asesor con funciones consultivas. El directorio debe estar compuesto por nueve miembros: un presidente y un vicepresidente elegidos por el PEN a propuesta en tema del Congreso de la Nación, cuatro representantes de Ministerios Nacionales (de Interior, de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, de Justicia; de Educación) y tres representantes de organizaciones de la sociedad civil (OSC) (*Ley 24.515, art. 2, y Decreto PEN 419/2015*). Sin embargo, desde 1997 el INADI fue intervenido de manera intermitente y, desde 2011, de manera sostenida, de modo que durante el período auditado (enero de 2014-febrero de 2017) no estuvo vigente la estructura organizativa prevista en la legislación. Las atribuciones y obligaciones del directorio y del presidente del INADI (*Ley 24.515 y Decreto 218/12*) son ejercidas por el interventor designado (*Decreto 218/12*).

Por otra parte, el INADI cuenta con 23 delegaciones provinciales, operativas desde 2006. Las delegaciones deben permitir que las políticas implementadas por el organismo lleguen a todo el territorio nacional.

El art. 75 de la Constitución Nacional otorga jerarquía constitucional a la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y la Declaración Universal de los Derechos Humanos, entre otros instrumentos legales internacionales referidos a la lucha contra la discriminación, como la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, que establece los compromisos de los Estados parte en materia de no discriminación racial. El INADI recibe y examina las comunicaciones de personas o grupos de personas que alegaren ser víctimas de violaciones del Estado Nacional a cualquiera de los derechos estipulados en la Convención (*Ley 26.162*).

El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD, por sus siglas en inglés), órgano de supervisión de la Convención, aprobó en diciembre de 2016 su último Informe con observaciones al Estado Argentino (CERD/C/ARG/CO/21-23). Alerta sobre los riesgos de intervenir el INADI en lo referente a su independencia y capacidad de gestión, y considera positivo que en 2011 haya creado la Dirección de Promoción y Desarrollo de Prácticas contra la Discriminación. De igual modo, recomienda al Estado Argentino adoptar una "política integral de lucha contra el racismo y la discriminación racial que promueva la inclusión social" y "medidas especiales o de acción positiva orientadas a eliminar la discriminación estructural contra los pueblos indígenas y los afrodescendientes" (7.a).

La Ley 23.592 (y modificatorias 24.782 y 25.608), conocida como Ley de Actos Discriminatorios o Ley Antidiscriminatoria, establece que quien arbitrariamente impida, obstruya, restrinja o de algún modo menoscabe el pleno ejercicio sobre bases igualitarias de los derechos y garantías fundamentales reconocidos en la Constitución

Autoridades AGN (a la fecha de aprobación del informe)

Presidente

CPN. Oscar S. Lamberto

Audidores generales

Dr. Francisco J. Fernández

Dr. Juan I. Forlón

Dr. Gabriel Mihura Estrada

Dr. Alejandro M. Nieva

Lic. Jesús Rodríguez

Lic. María Graciela de la Rosa

Contacto

Av. Rivadavia 1745 - (C1033AAH) CABA - Argentina

Tel.: (54 11) 4124 - 3700

informacion@agn.gov.ar / www.agn.gov.ar

Nacional sea obligado, a pedido del damnificado, a dejar sin efecto el acto discriminatorio o cesar en su realización y a reparar el daño moral y material ocasionados. Se consideran en particular los actos u omisiones discriminatorios determinados por raza, religión, nacionalidad, ideología, opinión política o gremial, sexo, posición económica, condición social o caracteres físicos.

El principal instrumento de planificación estratégica del INADI es el informe "Hacia un Plan Nacional contra la Discriminación. La Discriminación en Argentina. Diagnóstico y Propuestas" (*Decreto 1086/05*), que contiene los lineamientos estratégicos para un futuro Plan Nacional contra la Discriminación. Sin embargo, a la fecha este documento no ha sido creado y el Informe de 2005 es utilizado en la práctica como Plan Nacional.

Las políticas antidiscriminatorias de promoción del INADI tienen como objetivos:

- Sensibilizar y empoderar en relación con derechos.
- Prevenir actos discriminatorios.
- Promover buenas prácticas antidiscriminatorias.

Hallazgos

-La **Ley 23.592, de Actos Discriminatorios**, de 1988, está desactualizada y resulta incompleta e insuficiente.

-No incluye pretextos discriminatorios como la orientación sexual y la identidad y expresión de género, que son ejes de gestión del INADI y deberían estar amparados por esa norma.

-No contempla los avances sociales, políticos y legales en materia de inclusión, igualdad y reconocimiento de derechos como el Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable (*Ley 25.673*), el Programa Nacional de Educación Sexual Integral (*Ley 26.150*), la Ley de Protección Integral de la Mujer (*Ley 26.485*), la Ley de Identidad de Género (*Ley 26.743*), entre otras.

-No incorpora la "carga dinámica de la prueba" en protección de quien sufre el acto discriminatorio.

Las OSC que participaron de los Talleres de Planificación Participativa realizados para esta auditoría también plantearon estos reclamos. El INADI participó activamente en las instancias de consulta y debate sobre la actualización de la Ley 23.592.

-La información sobre la gestión del INADI no está disponible de forma completa, clara, precisa ni actualizada, lo cual compromete la transparencia del organismo.

-El INADI no implementa los mecanismos participativos previstos en su Ley de creación.

-El funcionamiento del consejo asesor no debería verse afectado por la intervención del organismo, dado que el Decreto 218/12 le asigna al interventor las funciones del directorio, del presidente y del vicepresidente, mas no las del consejo asesor, mencionado explícitamente en los Presupuestos 2014, 2015 y 2016, que preveían promover su participación.

-La insuficiencia de los recursos humanos y materiales de las delegaciones provinciales dificulta territorializar la gestión en el interior de las provincias. Esto expresa una desigualdad en el acceso a los instrumentos del INADI para **promover** y **proteger** derechos de colectivos vulnerados:

-Las actividades de **promoción** se concentran en las localidades donde están emplazadas.

-En lo relativo a la **protección**, la tramitación de las denuncias requiere de instancias presenciales que no pueden llevarse a cabo cuando los interesados no disponen de los recursos suficientes para trasladarse a la capital, puesto que las delegaciones no cuentan con vehículos oficiales y los recursos asignados a viáticos son limitados. A su vez, la mayoría de las delegaciones (15) carece de bocas de denuncia en otros puntos de la provincia: 2 tienen subsedes (Buenos Aires y Santa Fe), 3 cuentan con bocas de denuncia formales a partir de convenios y 3 realizaron acuerdos informales con otros organismos para la recepción y remisión de denuncias.

-La gestión del INADI referida a la promoción de los derechos de colectivos históricamente vulnerados dificulta el cumplimiento de su Ley de creación, que le asigna la tarea de elaborar políticas nacionales y medidas concretas para combatir la discriminación, la xenofobia y el racismo, impulsando y realizando acciones a tal fin (*Ley 24.515, art. 2*):

-Su gestión es principalmente reactiva, es decir, se desarrolla a partir de demandas puntuales. En consecuencia, tiene un alcance limitado a ámbitos acotados.

-Su política de capacitación no está planificada, sino que es fundamentalmente focalizada y a demanda. La explicación de que no se cumple la meta física referida a cantidad de capacitaciones dictadas por una menor demanda (Cuenta de Inversión 2014, 2015 y 2016) coloca en la sociedad la responsabilidad de formarse en materia antidiscriminatoria. No hay evidencia de que se hayan elaborado planes federales de capacitación ni de formación de formadores.

-La distribución del material pedagógico también se realiza a partir de la demanda puntual.

También estas características dificultan cumplir el objetivo de territorializar a nivel federal sus iniciativas y políticas públicas y limitan la incidencia del organismo en la transformación de las prácticas y percepciones discriminatorias que existen en la sociedad.

-Se observan demoras en la tramitación de las denuncias, principalmente en la instancia de dictamen, que en muchos casos devienen abstractos. No dar una respuesta oportuna a los denunciados reduce la eficacia del organismo y limita las posibilidades de subsanar los derechos vulnerados.

-Las intervenciones de oficio del INADI no responden a criterios objetivos estandarizados, sino abiertos y basados en la interpretación de los casos como “emblemáticos”. Esto podría ser utilizado de forma discrecional, lo cual afecta la credibilidad del organismo. Lo mismo ocurre con sus intervenciones como querellante.

CONCLUSIÓN

El INADI es la principal autoridad del país en materia de lucha contra la discriminación, la xenofobia y el racismo. Fue creado como un organismo plural, conducido por representantes de ministerios nacionales y de organizaciones de la sociedad civil (OSC) con el fin de desarrollar políticas públicas antidiscriminatorias.

La intervención del organismo, sostenida desde 2011 hasta la actualidad, no ha permitido el funcionamiento de los órganos de dirección y consultivos previstos en su Ley de creación y desdibujó el perfil participativo previsto.

La planificación operativa del INADI se basa en ejes de gestión articulados en función de pretextos discriminatorios y ámbitos donde se produce la discriminación. Sin embargo, no se plantean relaciones entre ellos. A su vez, los ejes fueron modificados de un año a otro y no se priorizaron acciones a implementar a nivel nacional. Esto contribuye a que la gestión del INADI se focalice en la respuesta a demandas puntuales y a sucesos de impacto mediático. En particular, se ven afectadas las acciones de capacitación, que no se insertan en una planificación definida.

El carácter reactivo de la gestión, sumado a la centralización de sus tareas en la CABA, dificulta el cumplimiento de los objetivos del INADI, especialmente en lo que refiere a la federalización de su gestión. Este aspecto es fundamental, dado que la discriminación es una práctica que atraviesa a toda la sociedad. Tal como lo establece el documento “Hacia un Plan Nacional Contra la Discriminación” (*Decreto 1086/05*), toda política contra la discriminación debe tener alcance federal. No obstante, la accesibilidad del organismo es dispar e inequitativa. Es vital fortalecer y jerarquizar las delegaciones provinciales y planificar y ejecutar políticas públicas activas y concretas que prevean su inserción territorial. El INADI debería utilizar más sus herramientas de gestión, como el Mapa de la Discriminación (para planificar acciones de promoción) y el documento “Hacia un Plan Nacional Contra la Discriminación” (para realizar una planificación estratégica actualizada y sus planificaciones operativas anuales).

Es necesario actualizar el Mapa de la Discriminación para que sea una herramienta de diagnóstico esencial en el diseño de políticas públicas en los niveles federal, regional, provincial y local. Para ello, es imprescindible articular con otras áreas del Estado y garantizar la ejecución efectiva de las políticas públicas.

Las limitaciones en la federalización de la gestión se acentúan por la falta de recursos materiales y humanos del INADI. Este factor también incide en la demora en emitir dictámenes. Los retrasos expresan la dificultad de procesar el volumen de denuncias que recibe en todo el país. En los dictámenes, se expide acerca de la existencia o no de actos discriminatorios en las situaciones denunciadas, y las demoras afectan la posibilidad de reparar los daños producidos a las víctimas.

La dificultad del acceso a información completa, clara, actualizada y confiable sobre la gestión del organismo repercute no solo en la transparencia hacia la sociedad, sino también en el plano interno, ya que dificulta la toma de decisiones y el seguimiento de la gestión. El INADI no cuenta con información precisa de la cantidad de denuncias recibidas por año y por tipo, no lleva un registro sistematizado de las acciones de promoción ni de las consultas recibidas, el Registro de Organizaciones de la Sociedad Civil está desactualizado y la página web del organismo fue modificada en cada cambio de gestión sin preservar la memoria institucional del INADI.

En el Informe Voluntario Nacional (de julio de 2017), el Poder Ejecutivo Nacional no incluyó el Objetivo de Desarrollo Sustentable (ODS) 10.2: “Potenciar y promover la inclusión social, económica y política de todas las personas”. El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD), en sus observaciones finales sobre los informes periódicos 21º a 23º combinados de la Argentina, había recomendado al Estado que adoptase las medidas necesarias para alcanzar los ODS.