

Proyecto: "Hacia la construcción de un sistema integral de monitoreo y evaluación de derechos humanos en México", coordinado por INCIDE Social, A.C.

"Construcción de indicadores en materia de derechos humanos económicos, sociales, culturales y ambientales"

-Documento Base sobre el estado de la discusión a nivel mundial-

Por:

Areli Sandoval Terán



Ciudad de México, marzo de 2007

Construcción de indicadores en materia de derechos humanos económicos, sociales, culturales y ambientales

-Documento Base sobre el estado de la cuestión-

Contenido	Página
Presentación	3
Primera parte: Los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. Conceptualización y panorama general en México.	
1.1 Definición y fundamentación jurídica de los DESC	6
1.2 Contenido mínimo, obligaciones del Estado y violaciones a los DESC	8
1.3 La relación entre derechos humanos y desarrollo	15
1.4 Panorama general y desafíos sobre la situación de los DESC en México	19
Segunda parte: Estado de la discusión sobre indicadores de derechos humanos a nivel mundial. Un recuento de iniciativas de análisis, construcción y aplicación de indicadores en materia de derechos económicos, sociales y culturales.	
2.1 Introducción a la construcción de indicadores: definiciones, tipos de indicadores, aspectos metodológicos.	24
2.2. El aporte de los enfoques de contenido mínimo central y umbral mínimo en el monitoreo de derechos humanos	27
2.3 El desarrollo de indicadores de derechos humanos dentro del Sistema ONU	29
- 2.3.1 Seminario de Naciones Unidas sobre indicadores apropiados para medir los avances en la realización progresiva de los DESC (Ginebra, 1993)	29
- 2.3.2. Indicadores de los enfoques de desarrollo basados en los derechos humanos en la programación del PNUD.	33
- 2.3.3 Desarrollo de indicadores para monitorear la plena realización del derecho a una vivienda adecuada	44
- 2.3.4. Reseña del estudio de las principales iniciativas sobre Indicadores Cuantitativos de Derechos Humanos elaborado por los expertos Rajeev Malhotra y Nicolas Fasel, documento para discusión en el marco de la Reunión de expertos sobre Indicadores de Derechos Humanos que se llevó a cabo en Turku, Finlandia en marzo de 2005.	46
- 2.3.5 Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Exigibilidad -niveles mínimos de cumplimiento- e Indicadores, documento de referencia por Rocío Barahona-Riera, Vice-Presidenta del Comité de DESC, para la Reunión de expertos sobre población, desigualdades y derechos humanos, que se efectuó en Chile en octubre de 2006.	49
- 2.3.6 Directrices del Comité de DESC relativas a la forma y el contenido	59

de los Informes que deben presentar los Estados Partes del Pacto Internacional Derechos Económicos, Sociales y Culturales.	
2.4 Experiencias de sociedad civil en el monitoreo y la construcción de indicadores de derechos humanos	63
- 2.4.1 La experiencia de la red internacional Social Watch en materia de indicadores	63
- 2.4.2. Conclusiones principales de los talleres para la vigilancia social de los DESC de la Plataforma Sudamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (1999)	74
- 2.4.3. Reseña del documento de Hans-Otto Sano and Lone Lindholt. Human Rights Indicators. Country data and methodology 2000. The Danish Centre for Human Rights	77
Fuentes consultadas	79

Construcción de indicadores en materia de derechos humanos económicos, sociales, culturales y ambientales

-Documento Base sobre el estado de la discusión a nivel mundial-

Presentación

En Equipo Pueblo consideramos que el punto de partida para la ardua tarea de construcción de indicadores en materia de derechos humanos es el conocimiento y la comprensión del significado y el contenido de cada derecho y del alcance de las obligaciones del Estado respectivas a partir del derecho internacional de los derechos humanos. Este conocimiento es básico para poder identificar, elegir o llegar a construir indicadores que den cuenta de ciertos aspectos de la realización de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) como los factores de disponibilidad, accesibilidad física y económica, adecuación cultural, entre otros, todos ellos indispensables para el ejercicio de los DESC; o bien, indicadores para monitorear el cumplimiento por parte de los Estados de los principios de igualdad y no discriminación progresividad y no regresividad, o el cumplimiento de las obligaciones de respetar, proteger y realizar, incluyendo la adopción de medidas adecuadas hasta el máximo de los recursos disponibles, conforme al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC).

El diseño y utilización de indicadores en la esfera de los derechos humanos es un tema que ocupa y preocupa a Equipo Pueblo, a otras organizaciones civiles a nivel mundial, a instituciones académicas, a dependencias gubernamentales y a organismos internacionales. Por ejemplo, existe cada vez mayor interés de parte de los órganos de Naciones Unidas encargados de vigilar el cumplimiento de los diversos tratados de derechos humanos por los Estados Partes en la identificación, generación y uso indicadores apropiados para ayudarse en su tarea de evaluar en qué medida el marco programático, legal y presupuestal de un Estado responde a la perspectiva de derechos humanos y a las obligaciones jurídicas derivadas del derecho internacional.

Consideramos a los indicadores una herramienta útil, aunque claramente no la única, para la vigilancia social en materia del cumplimiento del Estado de sus obligaciones en virtud de los instrumentos internacionales de derechos humanos. Sin embargo, construir o proponer adecuadamente indicadores de derechos humanos es una tarea delicada y sumamente compleja, ya que entran en juego cuestiones como el carácter interdependiente de los derechos humanos, la necesidad de claridad conceptual para buscar, elegir, generar y/o interpretar adecuadamente la información, el problema de la insuficiencia o inexistencia de información disponible para algunas dimensiones de los derechos, e incluso la cuestión de la intencionalidad política en la utilización de indicadores de derechos humanos. A la vez, creemos que no se debe atribuir a los indicadores (cuantitativos y cualitativos) una importancia mayor que la que tienen de expresar o reflejar un aspecto muy concreto, no exhaustivo de la realidad y, por ende, el monitoreo y la verificación de la realización de los derechos humanos no puede ni debe basarse exclusiva ni primordialmente en indicadores.

Partiendo de estas consideraciones, y dada la experiencia de Equipo Pueblo en el monitoreo y promoción de los derechos humanos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA), se consideró pertinente y relevante aceptar la invitación de Incide Social, A.C., a participar en el proyecto “Hacia la construcción de un sistema integral de monitoreo y evaluación de derechos humanos en México” haciéndonos cargo de la investigación en el eje de los DESC(A). En este proyecto se inscribe el presente Documento Base sobre el estado del arte en materia de indicadores de derechos humanos económicos, sociales y culturales. Asimismo, nos comprometimos a generar una propuesta metodológica para identificar indicadores que pudieran proporcionar información sobre dimensiones particulares de algunos derechos, con base en la cual se ha realizado un primer ejercicio de selección y sugerencia de indicadores entre nuestra organización y la sección mexicana de FIAN internacional, que consta en un documento aparte.¹

En cuanto al contenido y estructura del Documento Base, se ha dividido en dos grandes partes –conforme a lo solicitado en los términos de referencia del proyecto- La primera parte es una introducción a los DESC(A)²: definición, fundamentación jurídica, contenido mínimo, obligaciones del Estado en la materia y violaciones, la relación que guardan los derechos humanos, el desarrollo y la pobreza, así como un breve panorama general de la situación y desafíos en materia de DESC(A) en México.

La segunda parte del documento se centra ya propiamente en el tema de la construcción de indicadores sobre DESC(A) y trata de reflejar el estado actual de la discusión a nivel internacional. Se parte de consideraciones generales metodológicas para la construcción de indicadores, valorando la importancia, utilidad, alcances y límites que tienen en el ámbito de los derechos humanos. Posteriormente se hace un recorrido por algunos de los esfuerzos de reflexión, discusión y elaboración de indicadores impulsados a partir de la década del 90 tanto por instancias del Sistema de las Naciones Unidas como por organizaciones y redes de sociedad civil de varios países.

Esperamos que este documento facilite el estudio del tema para otras organizaciones civiles, clarifique el panorama de lo que se está discutiendo al respecto a nivel mundial y arroje algunas pistas para continuar la iniciativa en materia de construcción de indicadores de derechos humanos.

Arelí Sandoval Terán*

Coordinadora del Programa Diplomacia Ciudadana,
DESCA y Social Watch, de DECA Equipo Pueblo, A.C.

¹ Dicho documento consiste en la selección de indicadores socioeconómicos, laborales, de salud, de nutrición y de vivienda y su relacionamiento con algunas dimensiones del derecho al trabajo, el derecho a la salud, el derecho a la alimentación adecuada y el derecho a la vivienda adecuada. Las dimensiones que se seleccionaron se refieren a los factores necesarios para la realización de estos derechos, de conformidad con los artículos del PIDESC que los consagran, y las Observaciones Generales N° 4, 7, 12, 14 y 18 emitidas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, las cuales interpretan el contenido y alcance de estos derechos y de las obligaciones que implican para el Estado. Asimismo, el ejercicio realizado incluye propuestas o aproximaciones a indicadores de tipo cualitativo relacionados con el cumplimiento de las obligaciones del Estado en la materia.

² Como se explica más adelante, la “A” que se agrega a DESC en referencia a los derechos ambientales es una práctica cada vez más difundida entre organizaciones de la sociedad civil, no obstante, los instrumentos internacionales de derechos humanos sólo hacen referencia a los DESC.

* Página web institucional: www.equipopueblo.org.mx / Correo electrónico: arelisandoval@equipopueblo.org.mx

Primera parte:

**Los derechos económicos, sociales,
culturales y ambientales**

-Conceptualización y panorama general en México-

I. Los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. Conceptualización y panorama general en México

1.1 Definición y fundamentación jurídica de los DESC

Si bien el derecho internacional de los derechos humanos se refiere a los derechos económicos, sociales y culturales o DESC y no a los “DESCA”, nombrar los derechos ambientales junto a los DESC se ha vuelto una práctica desde hace varios años entre diversos actores de la sociedad civil global, incluida la mexicana, en un esfuerzo por visibilizar la interdependencia de estos derechos e incrementar la consciencia acerca de la atención urgente que requiere este campo desde el enfoque de derechos humanos en estrecha relación con el de desarrollo sustentable.³

El Artículo 25 de la Declaración Universal señala que “Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo el derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.” A la luz de la Declaración Universal podemos considerar que el derecho a un nivel de vida adecuado proporciona el marco para la definición de los DESC, por lo que podrían definirse como “aquellos derechos humanos que posibilitan a la persona y a su familia gozar de un nivel de vida adecuado.”⁴

Hablar de DESC es hablar de derechos fundamentales como: el derecho de todos los pueblos a la libre determinación incluyendo a disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales y a no ser privados de sus medios de subsistencia; el derecho al trabajo y a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo; los derechos sindicales, el derecho a la seguridad social; el derecho a la protección y asistencia a la familia incluyendo infancia, adolescencia y maternidad; el derecho a la vivienda y a la alimentación adecuadas; el derecho al agua, el derecho al nivel más alto de salud física y mental; el derecho a un medio ambiente sano y protegido, el derecho a la educación; el derecho a la cultura y a gozar de los beneficios del progreso científico, entre otros.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) consagra los siguientes derechos establece las siguientes disposiciones:

- Artículo 1: Derecho a la libre determinación
- Artículo 2: Obligaciones del Estado, principios de progresividad y no discriminación
- Artículo 3: Igualdad de derechos entre hombres y mujeres
- Artículo 4: Condiciones para la limitación de los derechos reconocidos en el Pacto
- Artículo 5: Principios para interpretación de los derechos reconocidos en el Pacto
- Artículo 6: Derecho al trabajo
- Artículo 7: Derecho a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo

³ A lo largo del documento aparecen las categorías de DESC o DESC A dependiendo de la fuente.

⁴ Sandoval Terán, Areli. Los derechos económicos, sociales y culturales. Una revisión del contenido esencial y de las obligaciones del Estado. Equipo Pueblo / ALOP. México, 2001, p. 15.

- Artículo 8: Derecho a fundar y afiliarse a sindicatos, libertad sindical y huelga
- Artículo 9: Derecho a la seguridad social
- Artículo 10: Derecho a la protección y asistencia a la familia
- Artículo 11: Derecho a un nivel de vida adecuado, derecho a la alimentación, derecho a la vivienda (derecho al agua, implícito)
- Artículo 12: Derecho a la salud (derecho a un medio ambiente sano, implícito)
- Artículos 13 y 14: Derecho a la educación
- Artículo 15: Derechos culturales
- Artículos 16 y 17: Obligación de los Estados partes de informar periódicamente
- Artículos 18 al 22: Facultades del Consejo Económico y Social, de los Estados partes y de organismos especializados
- Artículo 23: Naturaleza de las medidas de orden internacional para asegurar el respeto de los derechos reconocidos en el Pacto
- Artículo 24: Obligación de respetar las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas o de las constituciones de los organismos especializados
- Artículo 25: Obligación de respetar el derecho inherente de todos los pueblos a disfrutar y utilizar plena y libremente sus riquezas y recursos naturales
- Artículo 26: Proceso de firma, ratificación y adhesión al PIDESC
- Artículo 27: Entrada en vigor del PIDESC
- Artículo 28: Obligaciones para todos los niveles de gobierno
- Artículo 29: Facultad de los Estados Partes de proponer enmiendas al Pacto
- Artículos 30 y 31: Obligación del Secretario General de las Naciones Unidas de comunicar a los Estados Partes copia del PIDESC, información sobre firmas, ratificaciones, fecha de entrada en vigor y enmiendas al PIDESC

Además de estar reconocidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos⁵ y consagrados en el PIDESC⁶, los DESC también tienen fundamento jurídico en otros instrumentos internacionales y regionales como: la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial⁷, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW)⁸, la Convención sobre los Derechos del Niño⁹, la Convención Americana sobre Derechos Humanos¹⁰ y el Protocolo de San Salvador¹¹, diversos Convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), entre otros. Todos estos instrumentos internacionales y regionales enuncian algunos derechos económicos, sociales y culturales, y señalan principios y estándares internacionales en la materia.

Los DESC o DESC también están reconocidos en diversas constituciones nacionales, incluyendo la mexicana. Si bien la Constitución Mexicana de 1917 fue pionera en el reconocimiento de derechos sociales, en la actualidad las constituciones de otros países también latinoamericanos amparan una gama más amplia de estos derechos, o incluyen

⁵ Adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 217 A (III) de 10 de diciembre de 1948.

⁶ Adoptado por la Asamblea General de Naciones Unidas en su resolución 2200 A (XXI) de 16 de diciembre de 1966.

⁷ Adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 2106 A (XX) de 21 de diciembre de 1965.

⁸ Adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 34/180 de 18 de diciembre de 1979.

⁹ Adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 44/25 de 20 de noviembre de 1989.

¹⁰ Adoptada el 22 de noviembre de 1969 en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos.

¹¹ Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos suscrito por la Asamblea General de la OEA el 17 de noviembre de 1988.

capítulos especiales sobre DESC o bien otorgan a los tratados internacionales de derechos humanos una mejor posición en la jerarquía de leyes.¹² Aunque con algunas limitaciones, los siguientes artículos de nuestra Constitución Política se refieren a algunos DESC: el artículo 2 incluye el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación; el artículo 3°, el derecho a la educación; en el artículo 4° encontramos los derechos a la salud, al medio ambiente sano, a la vivienda y a la alimentación –éstos últimos señalados sólo para las familias y la infancia, respectivamente-; el artículo 123 consagra derechos laborales.

En buena medida, aunque con algunas limitaciones, los DESC también están reconocidos en nuestra Constitución Política, por ejemplo: en el artículo 2 el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación; en el artículo 3° el derecho a la educación; en el artículo 4° los derechos a la salud, al medio ambiente sano, a la vivienda y a la alimentación –éstos últimos señalados sólo para las familias y la infancia, respectivamente-; en el artículo 123 los derechos laborales.

Independientemente de su reconocimiento legal, los DESC -como todos los derechos humanos- tienen su origen en la dignidad inherente a todas las personas. Los derechos humanos son universales, indivisibles, inalienables e interdependientes. Como expresa el preámbulo del PIDESC: *No puede realizarse el ideal del ser humano libre, liberado del temor y la miseria, a menos que se creen condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos.*

La integralidad de los derechos humanos fue reafirmada por la Declaración de Viena en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de 1993: “Todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí. La comunidad internacional debe tratar los derechos humanos en forma global y de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todos el mismo peso.”¹³ En este sentido, al igual que respecto a los derechos civiles y políticos, los Estados tienen obligaciones generales de respetar, proteger y realizar los derechos económicos, sociales y culturales.

1.2 Contenido mínimo, obligaciones del Estado y violaciones a los DESC

El contenido de los DESC y el alcance de las obligaciones del Estado en la materia se encuentran definidos principalmente en los instrumentos internacionales de derechos humanos y en la doctrina generada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas -órgano de vigilancia de la aplicación del PIDESC en los Estados Partes- a través de sus observaciones generales sobre diversos derechos y disposiciones del Pacto, y de sus observaciones finales y recomendaciones a los Estados Parte que examina periódicamente.

El contenido básico se refiere a los elementos o factores sustantivos que comprende cada derecho. En cuanto a las obligaciones, la obligación de respetar significa que los Estados deben abstenerse de adoptar medidas que obstaculicen o impidan el goce de los derechos humanos. La obligación de proteger determina que los Estados supervisen, regulen y sancionen

¹² En este sentido, resulta interesante analizar las constituciones de Colombia, Venezuela, Cuba, entre otros.

¹³ Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas. Las conferencias mundiales. Formulación de prioridades para el siglo XXI. DIP. Nueva York, 1997, p.33. Y Declaración y Programa de Acción de Viena, párrafo 5. Cfr. documento A/CONF.157/23, párrafo 5. (Todos los documentos de derechos humanos con clasificación que se citen pueden consultarse en la página de internet de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH): www.ohchr.org)

la acción de terceros actores no estatales para que sea respetuosa de los derechos humanos y, en caso contrario, el Estado debe proveer mecanismos para su defensa. La obligación de realizar los derechos humanos, también conocida como obligación de cumplir o satisfacer, entraña a su vez las obligaciones de: facilitar, promover, y garantizar, es decir, el Estado está obligado a adoptar medidas que favorezcan el goce de los derechos y a hacer efectivo los derechos humanos, directa e inmediatamente, cada vez que un individuo o grupo no pueda, por razones ajenas a su voluntad, acceder o poner en práctica el derecho con los recursos a su disposición.¹⁴

Para emprender cualquier acción de exigibilidad sobre DESCa e incluso para poder generar un sistema de indicadores en la materia, es indispensable conocer y estudiar las Observaciones Generales que hasta la fecha ha emitido el Comité de DESC¹⁵:

- *Observación General núm. 1 sobre presentación de informes por los Estados Partes.*
- *Observación General núm. 2 sobre medidas internacionales de asistencia técnica.*
- *Observación General núm. 3 sobre la índole de las obligaciones de los Estados Partes del PIDESC.*
- *Observación General núm. 4 sobre el derecho a la vivienda adecuada.*
- *Observación General núm. 5 sobre los DESC de las personas con discapacidad.*
- *Observación General núm. 6 sobre los DESC de las personas mayores.*
- *Observación General núm. 7 sobre los desalojos forzosos.*
- *Observación General núm. 8 sobre la relación entre las sanciones económicas y el respeto a los derechos económicos, sociales y culturales.*
- *Observación General núm. 9 sobre la aplicación interna del PIDESC.*
- *Observación General núm. 10 sobre el papel de las instituciones nacionales en la protección de los derechos económicos, sociales y culturales.*
- *Observación General núm. 11 sobre planes de acción para educación primaria*
- *Observación General núm. 12 sobre el derecho a la alimentación*
- *Observación General núm. 13 sobre el derecho a la educación*
- *Observación General núm. 14 sobre el derecho a la salud*
- *Observación General núm. 15 sobre el derecho al agua*
- *Observación General núm. 16 sobre la igualdad de derechos del hombre y la mujer al disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales.*
- *Observación General núm. 17 sobre el derecho de todas las personas a beneficiarse de la protección de los intereses morales y materiales resultantes de cualquier producción científica, literaria o artística de que sean autoras.*
- *Observación General núm. 18 sobre el derecho al trabajo.*¹⁶

¹⁴ La explicación de las obligaciones del Estado a lo largo del documento está basada en: el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la *Observación General N° 3* del Comité de DESC (E/1991/23); la *Observación General N° 9* del Comité de DESC (E/1999/22), el *Folleto Informativo N° 16 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* (Rev. 1) de Naciones Unidas; y *Los Principios de Limburgo* relativos a la aplicación del PIDESC (E/CN.4/1987/17) Todos los documentos disponibles en: www.ohchr.org

¹⁵ Hasta su 36º período de sesiones en mayo de 2006, el Comité había emitido 18 Observaciones Generales, y se encontraba discutiendo la número 19 que será sobre seguridad social. Las Observaciones Generales pueden encontrarse en la página de la OACNUDH en Internet, en el vínculo:

www.ohchr.org/english/bodies/cescr/comments.htm

¹⁶ Actualmente se encuentra en proceso de discusión una Observación General sobre el derecho a la seguridad social.

En las observaciones generales por derecho, el Comité de DESC clarifica el contenido mínimo, básico y esencial del derecho en cuestión, interpreta las obligaciones del Estado a nivel nacional e internacional derivadas del PIDESC, sugiere medidas para su cumplimiento, ayuda a determinar violaciones y señala responsabilidades de otros actores. Los indicadores de DESC podrían basarse en componentes que están en esas observaciones, tales como: la disponibilidad, la accesibilidad física y la económica, el acceso a la información, la adaptabilidad, la calidad para en cada derecho.

En materia de contenido básico, por ejemplo, la Observación General núm. 12 sobre el derecho a la alimentación adecuada¹⁷ define que este derecho “se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea sólo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla” (párrafo 6)

El contenido básico del derecho a la alimentación adecuada comprende: “la disponibilidad de alimentos en cantidad y calidad suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias de los individuos, sin sustancias nocivas y aceptables para una cultura determinada; la accesibilidad económica y física de esos alimentos en formas que sean sostenibles y que no dificulten el goce de otros derechos humanos” (párrafo 8)

En materia de obligaciones del Estado, la Observación 12 señala que: “La obligación de respetar el acceso existente a una alimentación adecuada requiere que los Estados no adopten medidas de ningún tipo que tengan por resultado impedir ese acceso. La obligación de proteger requiere que el Estado Parte adopte medidas para velar por que las empresas o los particulares no priven a las personas del acceso a una alimentación adecuada. La obligación de realizar (facilitar) significa que el Estado debe procurar iniciar actividades con el fin de fortalecer el acceso y la utilización por parte de la población de los recursos y medios que aseguren sus medios de vida, incluida la seguridad alimentaria.” Por último, cuando un individuo o un grupo sea incapaz, por razones que escapen a su control, de disfrutar el derecho a una alimentación adecuada por los medios a su alcance, los Estados tienen la obligación de realizar (hacer efectivo) ese derecho directamente. Esta obligación también se aplica a las personas que son víctimas de catástrofes naturales o de otra índole” (párrafo 15)

Es esencial conocer la naturaleza y alcance de las obligaciones del Estado para saber con precisión que podemos y debemos esperar del Estado y si cuándo se infringen o incumplen las mismas nos enfrentamos a violaciones de derechos humanos.

En las Directrices de Maastricht (1997) podemos encontrar una tipología de violaciones a los DESC de acuerdo a cada obligación general e identifica a los actores responsables de las mismas (estatales y no estatales), así como algunos recursos o respuestas para estas violaciones. Las Directrices constituyen un importante instrumento para la vigilancia y la administración de justicia a los niveles nacional, regional e internacional, que debería conocer quien se de a la tarea de construcción de indicadores. En Maastricht hay una serie de criterios necesarios y complementarios para medir cualitativamente la realización de los derechos. Este tipo de criterios, por ejemplo, están siendo retomados en la elaboración de informes alternativos que se envían al Comité DESC de la ONU.

¹⁷ Observación General Nº 12 (E/C.12/1999/5) disponible en: www.ohchr.org Esta Observación general fue elaborada a solicitud de los Estados durante la Cumbre Mundial sobre la Alimentación en Roma, 1996.

Las Directrices de Maastricht sobre violaciones a los DESC¹⁸ establecen que para determinar cuales acciones u omisiones constituyen una violación a los derechos económicos, sociales y culturales, es importante distinguir entre la falta de capacidad y la falta de voluntad del Estado de cumplir sus obligaciones bajo los tratados internacionales. Un Estado que afirma que no puede cumplir con su obligación por motivos ajenos a su control, tiene la responsabilidad de comprobar que esto es el caso. Por ejemplo, el cierre temporal de una institución de enseñanza debido a un terremoto constituiría una circunstancia ajena al control del Estado, mientras que la eliminación de un régimen de seguridad social sin contar con un programa de sustitución adecuado, demostraría la falta de voluntad política, de parte del Estado, de cumplir con sus obligaciones. Para determinar cuales acciones u omisiones constituyen una violación a los derechos económicos, sociales y culturales, es importante distinguir entre la falta de capacidad y la falta de voluntad del Estado de cumplir sus obligaciones bajo los tratados internacionales. Un Estado que afirma que no puede cumplir con su obligación por motivos ajenos a su control, tiene la responsabilidad de comprobar que esto es el caso. Por ejemplo, el cierre temporal de una institución de enseñanza debido a un terremoto constituiría una circunstancia ajena al control del Estado, mientras que la eliminación de un régimen de seguridad social sin contar con un programa de sustitución adecuado, demostraría la falta de voluntad política, de parte del Estado, de cumplir con sus obligaciones.

Maastricht también distingue entre violaciones por actos de comisión y violaciones por actos de omisión. Entre las primeras estarían, por ejemplo: (a) la anulación o suspensión de cualquier legislación que sea necesaria para seguir ejerciendo un derecho económico, social y cultural que esté vigente en ese momento; (b) la denegación activa de estos derechos a determinados individuos o grupos mediante cualquier forma de discriminación legislada o impuesta; (c) el apoyo activo a cualquier medida adoptada por terceros que sea contraria a los derechos económicos, sociales y culturales; (d) la aprobación de cualquier legislación o política que sea claramente incompatible con las obligaciones legales preexistentes relativas a estos derechos, salvo cuando esto se hace con el propósito y efecto de aumentar la igualdad y mejorar la realización de los derechos económicos, sociales y culturales de los grupos más vulnerables; (e) la adopción de cualquier medida que sea intencionalmente regresiva y que reduzca el nivel de protección de cualquiera de estos derechos.

Como ejemplos de violaciones por omisión, Maastricht señala: a) la no adopción de las medidas adecuadas estipuladas en el Pacto; (b) la no modificación o revocación de cualquier legislación que sea claramente inconsistente con una obligación prevista en el Pacto; (c) la no aplicación de legislaciones o ejecución de políticas destinadas a hacer efectivas las disposiciones en el Pacto; (d) la no regulación de actividades de particulares o grupos para evitar que éstos violen los derechos económicos, sociales y culturales; (e) la no utilización al máximo de los recursos disponibles para lograr la plena realización del Pacto; (f) la falta de vigilancia de la efectividad de los derechos económicos sociales y culturales, incluyendo la elaboración y aplicación de criterios e indicadores para evaluar el acatamiento; (g) la no eliminación inmediata de los

¹⁸ Con motivo del décimo aniversario de los Principios de Limburgo sobre la Aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, entre el 22-26 de enero de 1997, se reunió en Maastricht un grupo de más de treinta expertos invitados por la Comisión Internacional de Juristas (Ginebra, Suiza), el Instituto de Derechos Humanos Urban Morgan (Cincinnati, Ohio, Estados Unidos de América), y el Centro de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la Universidad de Maastricht (Países Bajos) para ampliar el entendimiento de los Principios de Limburgo y reflejar la evolución del derecho internacional con respecto a la naturaleza y el alcance de las violaciones a los derechos económicos, sociales y culturales y las respuestas y recursos adecuados a los mismos.

obstáculos que debe eliminar para permitir la efectividad inmediata de un derecho garantizado en el Pacto.

En cuanto a identificación de violaciones del derecho a la alimentación, la Observación General 12 del Comité explica que “pueden producirse por actos realizados directamente por los Estados o por otras entidades insuficientemente reguladas por los Estados. Entre ellos cabe señalar: derogar o suspender oficialmente la legislación necesaria para seguir disfrutando el derecho a la alimentación; negar el acceso a los alimentos a determinados individuos o grupos, tanto si la discriminación se basa en la legislación como si es activa; impedir el acceso a la ayuda alimentaria de carácter humanitario en los conflictos internos o en otras situaciones de emergencia; adoptar legislación o políticas que sean manifiestamente incompatibles con obligaciones jurídicas anteriores relativas al derecho a la alimentación; y no controlar las actividades de individuos o grupos para evitar que violen el derecho a la alimentación de otras personas; o, cuando es el Estado, no tener en cuenta sus obligaciones jurídicas internacionales relativas al derecho a la alimentación al concertar acuerdos con otros Estados o con organizaciones internacionales” (párrafo 19)

Asimismo, establece que: “Toda persona o grupo que sea víctima de una violación del derecho a una alimentación adecuada debe tener acceso a recursos judiciales adecuados o a otros recursos apropiados en los planos nacional e internacional. Todas las víctimas de estas violaciones tienen derecho a una reparación adecuada que puede adoptar la forma de restitución, indemnización, compensación o garantías de no repetición. Los defensores nacionales del pueblo y las comisiones de derechos humanos deben ocuparse de las violaciones del derecho a la alimentación” (párrafo 32)

Respecto a las responsabilidades de otros actores, la Observación General 12 señala, entre otras cuestiones, que: “Las instituciones financieras internacionales, especialmente el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial, deben prestar una mayor atención a la protección del derecho a la alimentación en sus políticas de concesión de préstamos y acuerdos crediticios y en las medidas internacionales para resolver la crisis de la deuda. En todos los programas de ajuste estructural debe procurarse que se garantice la protección del derecho a la alimentación, de conformidad con el párrafo 9 de la Observación general N° 2 del Comité” (párrafo 41)

Además de las obligaciones generales en materia de derechos humanos, los Estados Partes del PIDESC son responsables del cumplimiento de las obligaciones que se derivan del propio Pacto. El Comité de DESC ha señalado sobre la base de su extensa experiencia que “corresponde a cada Estado Parte [del PIDESC] una obligación mínima de asegurar la satisfacción de por lo menos niveles esenciales de cada uno de los derechos.”¹⁹ Existen en el PIDESC algunas disposiciones que cabría considerar como de aplicación inmediata por parte de los órganos judiciales y de otra índole en los sistemas legales nacionales, entre ellas las siguientes: artículo 3 (igualdad de derechos para el hombre y la mujer), artículo 7.a.i (salario equitativo e igual por trabajo de igual valor), artículo 8 (derechos de sindicación, libertad sindical y huelga), artículo 10.3 (protección y asistencia a la infancia y la adolescencia y prohibición del trabajo infantil), artículo 13.2.a (enseñanza primaria obligatoria y gratuita) y 13.3 y 13.4 (libertad de los padres para elegir escuelas no públicas y de los particulares para establecer y dirigir

¹⁹ Observación General No. 3 (E/1991/23), disponible en www.ohchr.org

instituciones de enseñanza), y artículo 15.3 (libertad para la investigación científica y la actividad creadora)

El artículo 2 del PIDESC estipula en su primer párrafo que: *Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.*

De acuerdo con la Observación General número 3 del Comité de DESC sobre la índole de las obligaciones del Estado, entre las medidas apropiadas que debe adoptar un Estado están: las legislativas, ofrecer recursos judiciales apropiados (para hacer justiciables los derechos), medidas administrativas (políticas públicas, programas), financieras (gastos social), educativas, etc. Por su parte, la Observación General n° 9 del Comité de DESC sobre la aplicación interna del PIDESC, explica que el PIDESC adoptó un planteamiento amplio y flexible que permite tener en cuenta las particularidades del sistema legal y administrativo de cada Estado, para elegir los “medios apropiados” para la realización de los derechos, pero que esta flexibilidad coexiste con la obligación de cada Estado Parte de utilizar todos los medios de que disponga para hacer efectivos los derechos reconocidos en el Pacto.

Lograr *progresivamente* los DESC significa avanzar en su realización y limita al Estado en la adopción de medidas regresivas. Bajo ninguna circunstancia justifica la falta de acción expedita, constante y eficaz del Estado. Si vamos a medir una realización progresiva de los derechos, no es suficiente que sólo se demuestre que hay un avance cualitativo y cuantitativo; es también muy importante verificar que no ha habido retrocesos; es decir, la cláusula de progresividad lleva implícito una obligación de no tomar medidas regresivas.

Tomar las medidas necesarias hasta el máximo de los recursos de que disponga, significa realizar todo esfuerzo para utilizar todos los recursos que están a su disposición para satisfacer, con carácter prioritario, las obligaciones mínimas en DESC (asegurar la satisfacción de por lo menos niveles esenciales de cada uno de los derechos) El máximo de recursos disponible incluye los recursos nacionales y los provenientes de la cooperación internacional, y la importancia de establecer prioridades en el gasto público con enfoque de derechos humanos y promover la distribución equitativa de los recursos disponibles. Esta obligación se mantiene incluso en periodos de limitación grave de recursos, en los que el Comité señala que se puede y debe proteger a los sectores más vulnerables con programas de relativo bajo costo.

En su segundo párrafo, el artículo 2 del PIDESC señala que: *Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.* De acuerdo con los Principios de Limburgo, la tipificación de actos discriminatorios mencionados en el artículo 2.2 no es exhaustiva y sí exige aplicación inmediata, por lo que al adoptar el Pacto los Estados deben: 1) someter este artículo a estudio judicial y a otros tipos de métodos de recurso en caso de violación por discriminación; 2) abolir inmediatamente los actos legislativos discriminatorios, la reglamentación y la práctica que afecten la posesión y el disfrute de los DESC; 3) atender lo antes posible la discriminación de hecho (goce desigual de los DESC) motivada por la falta de recursos legales; 4) asimismo, la discriminación de facto que

resulte del goce desigual de los DESC motivado por la falta de recursos legales debe atenderse lo antes posible.²⁰

Asimismo, el artículo 2, párrafo 3 del PIDESC establece que: *Los países en desarrollo, teniendo debidamente en cuenta los derechos humanos y su economía nacional, podrán determinar en qué medida garantizarán los derechos económicos reconocidos en el presente Pacto a personas que no sean nacionales suyos.* Este párrafo hace una excepción que debe ser interpretada estrictamente conforme al objetivo con que se escribió que fue el de terminar con la dominación por parte de ciertos grupos económicos no nacionales durante el período colonial. Así, como regla general, el Pacto se aplica tanto a los nacionales como a los no nacionales en un Estado Parte.²¹

La obligación de asegurar a los hombres y a las mujeres igual título a gozar de todos los derechos económicos, sociales y culturales enunciados en el PIDESC, está establecida en su artículo 3.

El artículo 4 del PIDESC establece que las limitaciones a los DESC solo se justifican con el exclusivo objeto de promover el bienestar general y no pueden ser arbitrarias, insensatas, ni discriminatorias. Por su parte, el artículo 5 impide interpretaciones del PIDESC que permitan al Estado, grupos o individuos realizar actos encaminados a la destrucción de cualquiera de los derechos o libertades reconocidos y garantiza que el PIDESC no sea utilizado en perjuicio de disposiciones más favorables que existan en la legislación nacional.

La obligación de presentar informe periódicos ante el Comité de DESC prevista en los artículos 16 y 17 del PIDESC, la podemos considerar como la obligación de rendición de cuentas. Los informes deben explicar las medidas legislativas, judiciales, de política pública y de otra índole que el Estado haya adoptado en el periodo de reporte con el fin de asegurar el goce de los derechos previstos en el Pacto.

La Carta de Naciones Unidas y principios del derecho internacional establecen la cooperación internacional como una obligación de todos los Estados. El PIDESC en sus artículos 22 y 23, establece la asistencia técnica del sistema de Naciones Unidas y prevé medidas internacionales organizadas en cooperación con los gobiernos que están en condiciones de ayudar para prestar asistencia a un Estado Parte.

Por último, el artículo 28 del PIDESC señala que las disposiciones del presente Pacto serán aplicables a todas las partes componentes de los Estados federales, sin limitación ni excepción alguna. Es decir, que las obligaciones del Estado involucran a los tres poderes: ejecutivo, legislativo y judicial, al tiempo que son aplicables en los ámbitos federal, estatal y municipal.

²⁰ Los Principios de Limburgo relativos a la aplicación del PIDESC. Principios 35 a 38 (E/CN.4/1987/17), disponible en: www.ohchr.org

²¹ Los Principios de Limburgo, op.cit., Principios 42 a 44

1.3 La relación entre derechos humanos y desarrollo

El desarrollo es, conforme a la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, *“un proceso global económico, social, cultural y político, que tiende al mejoramiento constante del bienestar de toda la población y de todos los individuos sobre la base de su participación activa, libre y significativa y en la distribución justa de los beneficios que de él se derivan.”*²² Asimismo, el desarrollo es un derecho humano, y en virtud de este derecho *“todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar del él”*²³ El derecho al desarrollo nos recuerda la integralidad de los derechos humanos de la que hablamos anteriormente.

Para comprender mejor la relación entre desarrollo y derechos humanos, resulta muy ilustrativa la figura del “vector” de los derechos humanos que maneja el Experto Independiente sobre Derecho al Desarrollo: el derecho al desarrollo es entonces *la mejora de un vector de los derechos humanos, compuesto de varios elementos que representan los derechos económicos, sociales, culturales, civiles y políticos que son interdependientes.*²⁴ En este orden de ideas, para que haya desarrollo no debe haber retrocesos en los demás derechos humanos que son los componentes del vector: *el requisito para lograr la realización del derecho al desarrollo es la promoción o mejora en la realización de por lo menos algunos derechos humanos, ya sean: civiles, políticos, económicos, sociales o culturales, mientras ningún otro sea deteriorado o violado.*²⁵

También conviene recordar que el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) dedicó su Informe sobre Desarrollo Humano 2000 a la relación desarrollo-derechos humanos. De acuerdo con él, la promoción del desarrollo humano y la realización de los derechos humanos comparten una motivación común y se complementan entre sí provechosamente; asimismo, la contribución de los derechos humanos al desarrollo humano se da con el aporte de una perspectiva nueva y valiosa que vincula la idea de que otros tienen el deber de facilitar y fortalecer el desarrollo humano, y la contribución del desarrollo humano a los derechos humanos se da en términos de ayudar a ampliar su ámbito conceptual y a realizar una evaluación de las políticas que los afectan.²⁶

Hablar de desarrollo y de su relación intrínseca con los derechos humanos es hablar, desde mi punto de vista, de un verdadero desarrollo, más amplio e integral: el desarrollo sustentable, que en el famoso Informe Brundtland se define como “el desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la habilidad de generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades.”²⁷ En este sentido, es necesario concebir el desarrollo como un derecho en función de los resultados que genera, como mayor bienestar, sin descuidar la manera en que

²² Declaración sobre el Derecho al Desarrollo. Preámbulo. Disponible en: www.ohchr.org

²³ Ibid.. Artículo 1, párrafo 1.

²⁴ Fourth report of the independent expert on the right to development (E/CN.4/2002/WG.18/2 and Add. 1), disponible en: www.ohchr.org

²⁵ Ibid.em.

²⁶ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Informe sobre Desarrollo Humano 2000. Madrid, España, 2000, p.19

²⁷ Maihold Günther y Víctor L. Urquidi, compiladores. Diálogo con Nuestro Futuro Común. Perspectivas Latinoamericanas del Informe Brundtland. Fundación Friedrich Ebert-México y Editorial Nueva Sociedad, Venezuela, 1989, p. 9

genera tales resultados, pues para ejercer y disfrutar del derecho al desarrollo son también fundamentales los medios empleados, los procesos desatados y sus consecuencias para el disfrute de una vida digna.

Partimos de la convicción de que siendo la finalidad el bien común, el ejercicio pleno del derecho al desarrollo favorece la armonización de las distintas dimensiones, necesidades, intereses, aspiraciones, derechos y deberes de las personas y las colectividades.

La pobreza, como una de las principales problemáticas del desarrollo, también tiene relación con los derechos humanos. Es más, el propio Comité de DESC emitió en el 2001 un importante pronunciamiento sobre la pobreza y el PIDESC en el que reconoce que si bien no hay una definición de pobreza universalmente aceptada, a la luz de la experiencia ganada a través de muchos años -incluyendo el examen a numerosos informes de los Estados Parte del Pacto- puede afirmar que “la pobreza constituye una negación a los derechos humanos.”²⁸ El Comité explica que aunque el término pobreza no es utilizado explícitamente en el Pacto, ha sido siempre una de sus principales preocupaciones, afirmando que el derecho al trabajo, a un nivel de vida adecuado, a la vivienda, a la alimentación, a la salud y a la educación, que subyacen en el corazón del Pacto, tienen una relación directa e inmediata sobre la reducción de la pobreza. Entre las distintas definiciones de pobreza, destaca el enfoque *multidimensional* a la luz de la Carta Internacional de Derechos Humanos²⁹ mediante el cual la pobreza puede ser definida como *una condición humana caracterizada por la sostenida y crónica privación de recursos, capacidades, opciones, seguridad y poder necesarios para el disfrute de un nivel de vida adecuado y otros derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales.*³⁰

En cuanto a las obligaciones mínimas o esenciales en materia de DESC el Comité señala que tienen un papel crucial que jugar en las políticas de desarrollo nacionales e internacionales, incluyendo las estrategias antipobreza. En conjunto, estas obligaciones establecen el umbral mínimo que deben respetar todas las políticas públicas. Si una estrategia de combate a la pobreza ya sea nacional o internacional, no refleja este umbral mínimo será inconsistente con las obligaciones jurídicamente vinculantes del Estado Parte.³¹ El PIDESC es capaz de potenciar a las personas que viven en la pobreza reconociendo sus derechos e imponiendo obligaciones legales en el Estado. Derechos y obligaciones demandan un sistema de rendición de cuentas accesible, transparente y efectivo, sin él se convertirán sólo en apariencia. El enfoque de derechos humanos en materia de pobreza enfatiza las obligaciones y requiere que todos los responsables, incluidos los Estados y las organizaciones internacionales, rindan cuentas sobre su conducta con relación al derecho internacional de los derechos humanos.³² Algunas de las consideraciones más importantes del Comité de DESC en su pronunciamiento son:

²⁸ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Pronunciamiento sobre la pobreza y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, párrafo 1. Adoptado por el Comité durante su 25 período de sesiones en mayo de 2001. (E/C.12/2001/10), disponible en : www.ohchr.org

²⁹ La Carta Internacional de Derechos Humanos está conformada por la Declaración Universal de Derechos Humanos, El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, sus dos Protocolos Facultativos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

³⁰ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Pronunciamiento sobre la pobreza... op.cit. párrafo 8.

³¹ Ibid., párrafo 17.

³² Ibid., párrafo 14.

- Mientras el tema común en las experiencias de las personas pobres es la falta de poder o impotencia³³, los derechos humanos otorgan poder a los individuos y a las comunidades, y aunque no son la panacea, pueden ayudar a igualar la distribución y el ejercicio de poder dentro y entre sociedades. En particular, potenciar a las mujeres es una precondition esencial para la erradicación de la pobreza global.³⁴
- En el plano internacional, los derechos humanos comportan un marco de normas o reglas en las que pueden basarse unas políticas de erradicación de la pobreza especificadas a nivel mundial, de los países y de las comunidades. Aunque la pobreza plantea en muchos sectores cuestiones complejas que no son susceptibles de soluciones sencillas, la aplicación del marco normativo internacional en materia de derechos humanos a esas cuestiones contribuye a garantizar que diversos elementos fundamentales de las estrategias para combatir la pobreza, como la no discriminación, la igualdad, la participación y la atribución de responsabilidades, reciban la atención continua que merecen. En este contexto, el Comité desea poner brevemente de relieve tres características de ese marco normativo internacional:³⁵
- En primer lugar, el marco normativo abarca todos los derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales, así como el derecho al desarrollo. Aunque los que se enumeran en el Pacto, como, por ejemplo, el derecho a un nivel de vida adecuado, revisten una importancia fundamental para los pobres, el Comité subraya que todos los derechos civiles y políticos, así como el derecho al desarrollo, también son indispensables para las personas que viven en condiciones de pobreza. Debido a su mandato, sus conocimientos especializados y su experiencia, el Comité presta especial atención a los aspectos relativos a los derechos económicos, sociales y culturales de las estrategias de lucha contra la pobreza, pero todos los derechos son igualmente importantes como medios para lograr que todas las personas puedan vivir con libertad y dignidad.
- En segundo lugar, la no discriminación y la igualdad forman parte del marco normativo internacional de derechos humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales inclusive. A veces la pobreza surge cuando las personas no tienen acceso a los recursos existentes por ser quienes son, creer en lo que creen o vivir donde viven. La discriminación puede provocar la pobreza, del mismo modo que la pobreza puede ocasionar discriminación. La desigualdad puede estar asentada en las instituciones y profundamente enraizada en los valores sociales que conforman las relaciones en los hogares y las comunidades. Por consiguiente, las normas internacionales de no discriminación e igualdad, que exigen que se preste especial atención a los grupos vulnerables y a sus miembros, entrañan profundas consecuencias para las estrategias de lucha contra la pobreza.
- En tercer lugar, el marco normativo internacional de derechos humanos incluye el derecho que tienen las personas afectadas por decisiones importantes a participar en los procesos pertinentes para adoptarlas. Este derecho está consignado en numerosos

³³ El Comité de DESC remite a: Deepa Narayan, *Voices of the Poor, Can Anyone Hear Us?*, publicado para el Banco Mundial por Oxford University Press, 2000.

³⁴ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. op.cit., párrafos 5 y 6.

³⁵ Ibid., párrafos 9 al 12.

instrumentos internacionales, entre ellos el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la Declaración sobre el derecho al desarrollo. En la experiencia del Comité, es poco probable que sea eficaz una política o un programa que se formule sin la participación activa de los afectados o sin su conocimiento de causa. Aunque unas elecciones libres e imparciales son un componente básico del derecho a participar, no bastan para garantizar que quien vive en condiciones de pobreza disfrute del derecho a participar en las decisiones fundamentales que afectan su vida.

El Comité concluye que “es más probable que las políticas para combatir la pobreza basadas en las normas internacionales de derechos humanos sean eficaces, sostenibles, no excluyentes, equitativas y significativas para las personas que viven en la pobreza. Para que esto se produzca, es menester que los derechos humanos se tengan en cuenta en todos los procesos pertinentes de formulación de políticas. Así pues, se necesitan funcionarios debidamente capacitados que pongan en marcha procesos acertados que estén basados en datos desglosados seguros.”³⁶

Combatir la pobreza, y aún más, erradicarla, es la preocupación y meta central que se ha enfatizado en los últimos años en el debate internacional sobre desarrollo. Varias conferencias de Naciones Unidas lo han explicitado destacando la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (Copenhague, 1995) y la Cumbre de Desarrollo del Milenio (Nueva York, 2000) Asimismo, el período 1997-2006 ha sido proclamado por las Naciones Unidas como la Década Internacional para la Erradicación de la Pobreza, siendo el tema especial de 1998: *pobreza, derechos humanos y desarrollo*, al cumplirse los 50 años de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Hasta hace algunos años el lenguaje de derechos humanos no era bienvenido en el trabajo sobre desarrollo, como reconoció en el año 2000 la entonces Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Sra. Mary Robinson, durante el proceso de revisión de la Cumbre Social (Copenhague + 5) Sin embargo, la perspectiva de derechos humanos ha ido influyendo en instituciones y procesos gubernamentales y ciudadanos, en los ámbitos local, nacional e internacional. El *enfoque de desarrollo basado en los derechos implica un paradigma de desarrollo participativo, no discriminatorio, que potencie a las personas, sujeto a rendición de cuentas, basado en derechos y libertades fundamentales universales e inalienables.*³⁷

También es muy importante mencionar el pronunciamiento conjunto que hicieron los Relatores Especiales sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas y el Comité de DESC en noviembre de 2002 sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y estos derechos, en donde afirman que aumentarán las posibilidades de alcanzar los objetivos si todas las agencias de Naciones Unidas y los gobiernos adoptan un enfoque integral de derechos humanos para realizarlos y para formular, incluso los indicadores respectivos. Los derechos humanos contribuyen a las estrategias y políticas nacionales e internacionales de desarrollo al proveer un marco normativo que se soporta en valores reconocidos universalmente reforzados por obligaciones jurídicas.³⁸

³⁶ Ibid., párrafo 13.

³⁷ United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights. “Development and Rights: The Undeniable Nexus.” *Statement of Mary Robienson, UNHCHR to the UN General Assembly Special Session on the Implementation of the Outcome of the World Summit for Social Development.* Geneva, 26 June 2000.

³⁸ Basado en traducción propia del documento: The Millennium Development Goals and Economic, Social and Cultural Rights. A Joint Statement by the UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights and the UN

La mayoría, si no es que todas las estrategias para alcanzar las Metas de Desarrollo del Milenio, operan dentro del marco de los derechos humanos, por lo que las metas de desarrollo y los compromisos de derechos humanos son complementarios y se refuerzan mutuamente. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) ha revisado las principales disposiciones de los tratados internacionales de derechos humanos que se relacionan directamente con cada una de las ocho Metas del Milenio, tomando como base que todas las naciones que se comprometieron a alcanzarlas también han ratificado por lo menos un tratado de derechos humanos y, en consecuencia, todos tienen la obligación legal internacional de implementar sus disposiciones. Estas disposiciones, refuerzan y complementan las Metas de Desarrollo del Milenio.³⁹

1.4 Panorama general y desafíos sobre la situación de los DESC en México

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales entró en vigor en México el 23 de junio de 1981, y en virtud del artículo 133 constitucional y de su interpretación por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se encuentra por debajo de la Constitución y por encima de las leyes federales y demás normatividad nacional. El PIDESC forma parte de la legislación nacional y, en principio, puede ser base y fundamento de cualquier acción legal.⁴⁰

En mayo de 2006 durante el 36º periodo de sesiones del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, correspondió al Estado Mexicano presentar su IV Informe Periódico sobre la aplicación del PIDESC (E/C.12/4/Add.16) Como resultado de la consideración del informe gubernamental, de la comparecencia de la delegación oficial, la audiencia para ONG y el Informe Alternativo⁴¹ que presentamos organizaciones civiles y sociales, el Comité de DESC emitió sus Observaciones Finales (E/C.12/CO/MEX/4) al Estado mexicano, que incluyen motivos de preocupación y recomendaciones sobre algunos de los problemas más apremiantes en el país: el impacto de megaproyectos en comunidades rurales e indígenas, la desigualdad de género, las limitaciones del marco legal y de programas en ciertas materias, el desempleo, la explotación y el trabajo infantil, la falta de libertad sindical, la insuficiencia de la seguridad social, la violencia doméstica, la falta de acceso a servicios de aborto legal, los desalojos forzosos, la pobreza y la desigualdad, los recortes presupuestales en materia de cultura indígena y educación, entre otros.

Las recomendaciones que ha emitido el Comité de DESC reflejan una parte de la agenda pendiente en materia de derechos humanos en nuestro país; y resulta sumamente preocupante que a pesar del tiempo transcurrido entre la presentación de informes periódicos, el Estado mexicano no haya atendido satisfactoriamente todas las observaciones y recomendaciones emitidas por el Comité en 1999 ni otras que fueron emitidas por primera vez en 1993 (E/C.12/1993/16), que seguirán vigentes mientras no se atiendan cabalmente.

Commission on Human Rights' Special Rapporteurs on Economic, Social and Cultural Rights (29/November/2002), disponible en: www.ohchr.org

³⁹ Para mayor información consultar: www.ohchr.org

⁴⁰ Así lo define el propio gobierno mexicano en su Tercer Informe Periódico al Comité de DESC (E/1994/104/Add.18)

⁴¹ *Informe de organizaciones de la sociedad civil sobre la situación de los Derechos Económicos Sociales, Culturales y Ambientales en México (1997-2006) Informe Alternativo al IV Informe Periódico del Estado Mexicano sobre la aplicación del PIDESC*, disponible en : www.equipopueblo.org.mx

En el Informe de organizaciones de la sociedad civil sobre la situación de los Derechos Económicos Sociales, Culturales y Ambientales en México (1997-2006), Informe Alternativo al IV Informe Periódico de México, -suscrito por 105 organizaciones y redes- denunciamos el incumplimiento de obligaciones por derecho, presentamos casos y recomendaciones y expresamos al Comité que el IV informe periódico de México no proporciona toda la información sobre obstáculos y retrocesos en materia de DESC. Por ejemplo, omite información sobre la situación del derecho a la libre determinación en cuanto a su dimensión interna reconocida por el Comité DESC (Folleto informativo N° 16 Rev. 1), y sobre el derecho al medio ambiente sano (art. 12.2.b del PIDESC), mientras muchas comunidades rurales e indígenas ven afectado su derecho al disfrute de los recursos naturales y a no ser privados de sus medios de subsistencia y el Estado incumple sus obligaciones de respetar y proteger estos derechos. El Informe Alternativo da cuenta de casos concretos de violación a estos y otros DESC, alerta sobre los impactos sociales y medioambientales de algunos megaproyectos de desarrollo, así como la falta de control y regulación adecuada por parte del Estado de las acciones de empresas privadas nacionales y transnacionales.

Otros de los problemas y retos que enfrenta el país en materia de DESC son: la pobreza y la desigualdad.⁴² México, país de ingreso medio en la región más desigual del mundo, se disputa con otros países latinoamericanos los primeros lugares en materia de desigualdad económica, social y de género.⁴³ En el Informe de Avance 2005 del gobierno mexicano sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y sus Metas se reconoce que “basta con desagregar la información de seguimiento de los ODM por espacio geográfico, sexo o grupo étnico para obtener no solo grados de avance distintos, sino también resultados muy distantes entre sí. Por ello, muchos de los logros conseguidos aún no son equitativos para toda la población, lo que muestra que la desigualdad y el rezago persisten como los problemas sustantivos del desarrollo.”⁴⁴

Como también lo reconoció el Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos elaborado por la representación de la OACNUDH en México en 2003, veinte años de desmantelamiento del Estado, de privatización de las empresas públicas, de apertura del mercado, de control inflacionario, de competencia desleal a los productores nacionales, de eliminación de subsidios, de contención salarial y de desregulación de mercados, han tenido profundas repercusiones en los niveles de vida y de los DESC de las personas y sus familias. El Estado mexicano ha operado con un doble estándar: liberación y apoyo total e irrestricto a la inversión extranjera y a los grandes grupos empresariales mexicanos y contención y restricciones en el ejercicio de sus libertades y el respeto a sus derechos humanos de millones de trabajadores asalariados y productores medianos y pequeños.⁴⁵

⁴²Basado en la Declaración de las organizaciones civiles y sociales mexicanas que presentan el Informe Alternativo al IV Informe Periódico del Estado mexicano enviada al Comité de DESC el 15 de marzo de 2006, y en la síntesis del panorama general presentada en la audiencia para ONG el 1 de mayo de 2006 al inicio del 36º período de sesiones del Comité, preparada por Areli Sandoval Terán a nombre del Grupo Promotor del Informe Alternativo DESC (Lunes 1 de mayo de 2006, Sala XXIV, Palais des Nations, Ginebra)

⁴³ Comisión Económica para América Latina (CEPAL) /Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) / Instituto de Pesquisa Económica Aplicada. Hacia el objetivo del Milenio de reducir la pobreza en América Latina y el Caribe, 2003.

⁴⁴ Gobierno de la República. Gabinete de Desarrollo Humano y Social. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio en México: Informe de Avance 2005. (Elaborado en colaboración con el Sistema de Naciones Unidas en México), citado en Informe Social Watch 2005. Rugidos y murmullos. Género y Pobreza: más promesas que acciones, capítulo sobre México. Disponible en www.socialwatch.org

⁴⁵ OACNUDH en México. Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México. Mundi-Prensa México, 2003, pp. 73 - 74.

La aplicación del modelo de apertura de la economía al mercado externo y promoción de la inversión extranjera (desatado a partir de 1985 y continuado hasta ahora) no ha sido social ni ambientalmente responsable; por ejemplo las importaciones de maíz por encima de la cuota prevista en el TLCAN afecta a los campesinos mexicanos; también tenemos preocupaciones por las violaciones al derecho a la libre determinación en su dimensión interna por la insuficiente regulación del Estado sobre las empresas privadas nacionales y transnacionales que contaminan o abusan de los recursos naturales y no consultan a las comunidades que se verán afectadas por sus acciones. En sus recomendaciones previas (1993 y 1999) el Comité insistió sobre la necesidad de que se adoptaran medidas especiales para evitar, prevenir o aliviar efectos adversos del TLCAN, pero el gobierno no ha sido capaz de implementarlas no obstante las propuestas concretas provenientes del sector campesino y social en México (como la renegociación del capítulo agropecuario del TLCAN, la mayores y mejores políticas de fomento al agro mexicano)

El Informe sobre Desarrollo Humano México 2004 elaborado por el PNUD explica que la desigualdad nacional en los niveles del Índice de Desarrollo Humano (IDH) se debe tanto a diferencias entre como dentro de las entidades federativas. Las que presentan los IDH más bajos son: Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Michoacán, Veracruz, Hidalgo, Zacatecas, Puebla, Tlaxcala, Nayarit, Guanajuato, Tabasco y San Luis Potosí, zonas con alta concentración de población campesina y/o indígena, que a su vez expulsan mano de obra a los Estados Unidos; hombres, mujeres y niños - migrantes internos y externos- que padecen discriminación y otras violaciones a sus derechos humanos. La situación en estas entidades federativas sigue siendo sumamente grave, y las medidas gubernamentales ineficientes e inapropiadas. El gobierno destaca el Programa Oportunidades dirigido a la población en extrema pobreza, mientras estudios y evaluaciones externas han demostrado que los programas focalizados tienen graves errores de inclusión de beneficiarios, y efectos adversos en las relaciones sociales (divisiones comunitarias, desintegración de redes sociales, etcétera)

No obstante los numerosos programas sociales de la Estrategia Contigo descritos por el gobierno, mientras no exista voluntad política para revisar y reorientar la política económica y la política social con un enfoque basado en los derechos humanos, y rediseñarlas con objetivos de coherencia para evitar efectos contradictorios de las políticas, garantizando participación social, la pobreza, la desigualdad y la exclusión seguirán representando negaciones sistemáticas de los DESCA para más de la mitad de la población mexicana que vive en estas condiciones.

Denunciamos también una serie de medidas regresivas que resultan violatorias a diversas disposiciones del Pacto y sobre las cuales el gobierno omite información al Comité. Por ejemplo, los recortes al gasto en seguridad social y las reformas legislativas en la materia han generado: reducción en el número de trabajadores asalariados que cuentan con seguridad social, limitaciones en el acceso a este derecho para trabajadores asalariados y no asalariados, deficiencia en los servicios que prestan las instituciones públicas, mientras se favorece a las Administradoras de Fondos de Ahorro para el Retiro (AFORES) que cobran comisiones por apertura y manejo de cuentas de cada uno de los trabajadores inscritos en el sistema de pensiones privatizado.

El IV Informe Periódico subraya que los recursos presupuestales para el gasto social han aumentado; si bien esto es cierto para algunos programas, no debe considerarse este aumento como global, pues resulta engañoso y hace falta examinar el presupuesto federal y el comportamiento del gasto sectorialmente. De esta forma podrán verificar que en la realidad se

presentan los siguientes problemas que demuestran que el Estado no está cumpliendo con su obligación de destinar hasta el máximo de los recursos de que disponga a favor de los derechos contenidos en el PIDESC:

- a) disminución de recursos en algunos rubros sociales clave;
- b) estancamiento o falta de aumento progresivo de recursos en otros sectores sociales;
- c) subejercicio de recursos aprobados en materia social y sobreejercicio de recursos fuera del gasto social;
- d) mayores recursos destinados prioritariamente al rescate bancario y el pago del servicio de la deuda externa que a los rubros sociales.

Por citar algunos ejemplos, se han venido destinando cada vez menores recursos para la educación bilingüe y multicultural que ha sufrido drásticos recortes entre 2002 y 2005. En materia de salud poco se está haciendo para atender el rezago en infraestructura, equipo y abasto de medicamentos, la disminución y el estancamiento en el aumento de recursos para éstas y otras áreas del sistema de salud y protección social conduce al deterioro de los servicios y favorece el discurso de la supuesta necesidad de su privatización. Asimismo, es constante el sub-ejercicio del presupuesto aprobado en materia social, destacando el Programa Oportunidades que durante el periodo 2001-2004 dejó de ejercer recursos cercanos a los 2 mil millones de pesos. En contraste, las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de la Defensa Nacional, Relaciones Exteriores y Gobernación han sobre-ejercido recursos. No se justifica el subejercicio en materia social con los altos niveles de pobreza que aún hay en el país, ni el discurso reiterativo del gobierno sobre la escasez de recursos. Nos preguntamos cuáles son las razones del subejercicio en materia social, a dónde van a parar esos recursos, y qué se ha hecho para evitarlo.

El acceso a la justicia en materia de DESCAs también es muy limitado. Es fundamental un verdadero proceso de armonización del derecho interno con el derecho internacional de los derechos humanos. Desde hace más de 10 años, las OSC demandamos que se eleve a rango constitucional el derecho humano a alimentarse y que se ratifiquen diversos Convenios de la OIT. Un marco jurídico apropiado favorecería el diseño y aplicación de políticas públicas adecuadas y efectivas. Asimismo, es urgente que el Estado garantice los recursos jurídicos apropiados para la justiciabilidad de todos los derechos humanos.

Estos problemas se dan en un contexto en donde el modelo económico vigente reduce cada vez más el papel económico y social del Estado, el cual no cumple adecuadamente las obligaciones de garantizar, proteger, defender y promover los derechos humanos, en particular los económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA) y se dan cada vez más casos de violaciones en donde también hay responsabilidad de actores no estatales. La vertiginosa inserción de México en el proceso de globalización económica incrementa los desafíos para el respeto y pleno goce de los DESCAs, y representa un reto para la ampliación del ejercicio de los derechos civiles y políticos a la esfera de la toma de decisiones económicas y otros asuntos públicos relevantes para el desarrollo social y los DESCAs.

Segunda parte:

Estado de la discusión sobre indicadores de derechos humanos a nivel mundial

**-Un recuento de iniciativas de análisis, construcción y aplicación de
indicadores en materia de derechos económicos,
sociales y culturales-**

II. Estado de la discusión sobre indicadores de derechos humanos a nivel mundial. Un recuento de iniciativas de análisis, construcción y aplicación de indicadores en materia de derechos económicos, sociales y culturales.

2.1 Introducción a la construcción de indicadores: definiciones, tipos de indicadores, aspectos metodológicos.

Los indicadores se pueden definir como “las medidas específicas, objetivamente verificables, del objetivo y de los resultados, que se van produciendo en la ejecución de un plan o proyecto. Asimismo, son los medios por los cuales conocemos las condiciones o factores que nos demostrarán el éxito de los objetivos.”⁴⁶ Los indicadores permiten pasar de la anécdota a la prueba concreta; visibilizar los aportes y son un parámetro claro de lo que se pretende medir.⁴⁷ El indicador es eslabón entre los conceptos en la formulación de objetivos/resultados y el nivel empírico de observación/medición (operacionalización). Asimismo son un elemento informativo de carácter cuantitativo sobre algún componente o atributo de una realidad, orientado a servir de fundamento para elaborar juicios sobre de ella.⁴⁸

De acuerdo con el equipo de Ciencias Sociales del Secretariado de la red internacional Social Watch con sede en el Instituto del Tercer Mundo en Uruguay, “un indicador social es una herramienta que procura medir u operacionalizar un concepto abstracto (de interés teórico o programático). Es una construcción basada en una metodología que informa sobre un aspecto de la realidad o sobre los cambios que se producen en la misma. Los indicadores sociales traducen en cifras tangibles varias dimensiones relevantes, específicas y dinámicas de la realidad social, por ejemplo la dimensión de la equidad a través del índice de Gini, o la dimensión de la educación a través de la tasa de matriculación. Desde la perspectiva académica, un indicador sería el vínculo entre los modelos explicativos de las teorías sociales y la evidencia empírica. Desde la perspectiva programática, el indicador es una herramienta operacional para monitorear la realidad social a fin de formular o reformular políticas.”⁴⁹

No todas las medidas indican algo en el sentido utilitario. Si bien todos los indicadores son medidas, no toda medida es un indicador. Asimismo, las estadísticas son medidas o conteos (miden y describen hechos), pero no toda estadística es un indicador. Las estadísticas públicas en particular, son datos en forma bruta, es decir, datos sin contextualizar en una teoría social ni en una finalidad programática; son datos parcialmente preparados para su uso interpretador de la realidad, y constituyen información útil para la construcción de indicadores que permitan una

⁴⁶ Tomado de “El Sistema de Evaluación”, investigación de Laura Becerra Pozos y Eugenia Mata, citado en: Guía para el diseño de indicadores en la planeación y evaluación de proyectos, por Laura Becerra Pozos y Luis Pineda. DECA Equipo Pueblo, mimeo, 2006, p.3

⁴⁷ El ciclo de cooperación al desarrollo. La aplicación del Marco Lógico, Ed Fundación CIEDAL. Madrid, Segunda Edición, 2003, citado en: Guía para el diseño de indicadores, op.cit, p. 3

⁴⁸ Pérez Iriarte, 2002, citado en: Ibid.em.

⁴⁹ Karina Batthány, Daniel Macadar y Mariana Cabrera (Respectivamente, coordinadora y miembros del equipo de Ciencias Sociales del Secretariado de la Red Internacional Social Watch, con sede en el Instituto del Tercer Mundo en Montevideo, Uruguay). Presentación sobre el uso de indicadores para la evaluación del desarrollo social. Taller efectuado durante la Tercera Asamblea General de Social Watch, en Bulgaria, septiembre de 2006.

visión contextualizada y comparativa de la realidad social. Por ejemplo, los nacimientos o muertes son estadísticas, pero la tasa de natalidad o de mortalidad son indicadores.⁵⁰

Existen diversas clasificaciones de indicadores. De manera sintética, el equipo de Ciencias Sociales de Social Watch los divide de acuerdo a) al tipo de información, b) el campo o dimensión de estudio; c) la forma de obtención; d) el criterio de comparación; y e) el tipo de medición o procedimientos de obtención.

En el primer grupo de indicadores dependiendo del tipo de información se encuentran los indicadores de corte cuantitativo o cualitativo. Un indicador cuantitativo se define como una medida cuantitativa de variables o condiciones determinadas, a través del cual es posible conocer una realidad o un fenómeno particular y su evolución en el tiempo. Un indicador cualitativo expresa un atributo o característica de un fenómeno.

Otras definiciones de indicadores según el tipo de información pueden ser:⁵¹

- ✓ Indicadores cuantitativos que expresan cantidad y frecuencia; la unidad de medida son el número y el porcentaje. Los instrumentos para verificarlos son los censos, modelos matemáticos, entre otros.
- ✓ Indicadores cualitativos que expresan cualidades, características o fenómenos intangibles; se refieren a percepciones, prácticas, opiniones, habilidades o hechos; las unidades de verificación son: tipo, grado nivel.
- ✓ Indicadores mixtos que permiten verificar cambios cualitativos y al mismo tiempo determinar en cuántos individuos u organizaciones se presentan esos cambios.

Dependiendo del campo o dimensión de estudio los indicadores pueden ser: sociales, económicos, ambientales, culturales, entre otros.

En función de la forma en que obtenemos la información los indicadores pueden ser objetivos (evidencias externas) o subjetivos (juicios, percepciones y opiniones de la población)

Dependiendo del criterio de comparación, los indicadores pueden ser absolutos (cuando la evaluación depende de un valor) o relativos (cuando la evaluación depende de la posición relativa de una entidad en el conjunto)

De acuerdo al tipo de medición o procedimientos de obtención, los indicadores pueden ser simples (univariados) o sintéticos (integrados por más de una variable)

Por otra parte, los indicadores de evaluación y planeación se definen por sus objetivos, su temporalidad y por sus efectos esperados, por lo que existen los indicadores de proceso, los de efecto y los de impacto.⁵² los indicadores de proceso son los que miden y verifican los cambios que se producen en el corto plazo, como resultado inmediato y directo de las actividades realizadas por el proyecto. Los indicadores de efecto son los que miden y verifican resultados

⁵⁰ Ibid.em.

⁵¹ "Otros enredos. Avanzando en la construcción de Indicadores Sociales", Gabriela Guzmán-Comucafi. La Colmena Milenaria, Junio de 2005, citado en: Guía para el diseño de indicadores en la planeación y evaluación de proyectos, op.cit., p.4

⁵² Guía para el diseño de indicadores en la planeación y evaluación de proyectos, op.cit., p.5

intermedios que surgen del uso de los productos o servicios del proyecto; es decir los cambios de mediano plazo que contribuyen al logro del impacto. Por ejemplo cambios en el conocimiento producto de la asistencia técnica y la capacitación. Los indicadores de impacto (transformación estructural) son los que miden y verifican los cambios sostenibles y de largo plazo en las personas; por ejemplo, variaciones en los niveles de pobreza, en la calidad de vida, en las actitudes y prácticas, tienen como referente y corresponden al propósito y fin de un proyecto.

Aspectos metodológicos para la construcción o selección de indicadores

Entre los criterios técnicos que deben cumplir todos los indicadores, el equipo de Ciencias Sociales del Secretariado de Social Watch destaca:

- Validez (aceptados como expresión del fenómeno medido)
- Confiabilidad
- Especificidad (vinculados a fenómenos sobre los que se pretende actuar)
- Explícitos (que el nombre sea suficiente para saber de que se trata)
- Disponibilidad (para observar el fenómeno a través del tiempo)
- Relevancia (significativos para describir situaciones y evaluar políticas)
- Oportuno
- Claridad (de fácil comprensión para la comunidad)
- Exactitud (en metodología de cálculo)
- Consistencia
- Comparabilidad
- Uniformidad de procesos de recolección
- Sensibilidad (a cambios)
- Relatividad

Otros autores subrayan que los indicadores deben ser:⁵³

- ✓ Precisos. Deben permitir que distintos evaluadores obtengan los mismos resultados al medir un mismo proyecto con los indicadores propuestos
- ✓ Neutrales. Libres de sesgo personal (no dar lugar a interpretaciones previas)
- ✓ Mesurables. Deben permitir medir realmente lo que se desea medir
- ✓ Claros. Deben ser fácilmente explicables, claros y precisos
- ✓ Específicos. Atribuibles al proyecto y no a otras variables
- ✓ Pertinentes. Deben guardar correspondencia con lo que pretenden medir
- ✓ Eficientes. Los resultados deben compensar el tiempo y el dinero que cuesta obtenerlos.

En cuanto al procedimiento para la elección de indicadores, el equipo de Ciencias Sociales de Social Watch explica lo siguiente:⁵⁴

Antes de elegir un indicador debemos definir conceptualmente el área, problema o concepto a estudiar, por lo que se requiere de conocimiento previo sobre el tema. Generalmente se parte de una noción agregada, luego se definen las dimensiones y subdimensiones de análisis y por

⁵³ Ibid., p.4

⁵⁴ Karina Batthyány, Daniel Macadar y Mariana Cabrera. op.cit.

último se desagregan en variables o en indicadores completos. Los indicadores serán las expresiones medibles de dichas variables. Encontrar cuáles son los indicadores que permiten conocer el comportamiento de las variables es lo que se conoce como “operacionalización”. Para operacionalizar una variable se parte de la definición teórica y si se trata de un fenómeno complejo, de las dimensiones en las que se puede descomponer la misma.

Hay muchos indicadores posibles para una misma variable, pero se requiere elegir los más apropiados, que serán aquellos que reflejen más directamente la variable de interés. Hay algunos indicadores más confiables que otros pero difíciles de medir, y deben ser sustituidos por otros más accesibles o de fácil obtención. En algunos casos, los indicadores no miden el aspecto central de interés sino uno conexo o colateral.

Para caracterizar un fenómeno social se requieren de múltiples dimensiones. Un sistema de indicadores es un conjunto de indicadores referidos a un aspecto de la realidad social; por ejemplo: un sistema de indicadores sobre salud, sobre vivienda o sobre mercado de trabajo. Para construir un sistema de indicadores sociales, los pasos son los mismos: operacionalizar el concepto temático a estudiar, especificar dimensiones, obtener estadísticas pertinentes, crear indicadores que traduzcan el concepto inicial.

También es importante hacer algunas referencias a los índices. Cuando tenemos una variable para la cual se tienen varios indicadores tenemos información fragmentada sobre la misma. Un índice es un valor único y sintético que expresa lo que ocurre con la variable cuando se consideran los datos de los indicadores agregados. En general, un índice es una suma ponderada de los indicadores, pero es necesario que todos los indicadores estén medidos en la misma escala. Ponderar es asignar pesos de acuerdo a la influencia relativa que cada indicador tiene respecto a la variable estudiada.

El Índice de Desarrollo Humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), ilustra bien esta situación, ya que para su construcción se tomaron en cuenta tres grupos de capacidades relacionadas con lograr una vida larga y saludable, adquirir los conocimientos individual y socialmente valiosos, y contar con el ingreso que permite el acceso a satisfactores varios.⁵⁵

2.2 El aporte de los enfoques de contenido mínimo central y umbral mínimo en el monitoreo de derechos humanos

En los años ochenta se desarrollaron los enfoques del “contenido mínimo central o esencial” (*minimum core content*) y el del “umbral mínimo” (*minimum threshold*). Ambos enfoques apuntando hacia la determinación del significado y el nivel mínimo de cumplimiento de cada derecho humano consagrado en el PIDESC. El enfoque del contenido mínimo central parte desde una perspectiva teórica y cualitativa, mientras que el enfoque del umbral mínimo lo hace desde una perspectiva práctica y cuantitativa.⁵⁶

⁵⁵ Alfredo González Reyes. “Medición del desarrollo humano en México”. Ponencia presentada en la Mesa 3 sobre progresividad y creación de Indicadores para medir el cumplimiento de los DESC en México del Seminario Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, organizado por el Programa de Cooperación sobre Derechos Humanos México-Comisión Europea, Secretaría de Relaciones Exteriores en la Ciudad de México, agosto de 2005. Memorias del Seminario, pp. 506 y 507.

⁵⁶ Las consideraciones sobre contenido mínimo central y umbral mínimo en este apartado están basadas en una traducción realizada por Areli Sandoval de una sección del documento de: Arambulo, Kitty. Strengthening the

El enfoque del contenido mínimo busca demostrar no sólo que cada derecho tiene un núcleo, una sustancia central que no debe ser violada, sino de identificar de una manera cualitativa la razón de ser del derecho en cuestión. El contenido mínimo central es, en última instancia, una noción abstracta de lo que constituye la esencia del derecho y no se cuantifica. Por su parte, el enfoque del umbral mínimo tiene un propósito más concreto y práctico: el de ayudar a formular directrices de política para las medidas que el Estado debe tomar en cumplimiento del PIDESC, y para esto establece puntos de referencia, metas o estándares cuantitativos que permitan determinar el piso mínimo de bienestar o de satisfacción de necesidades que es prerequisite del logro progresivo de los DESC. Es importante subrayar que al establecer umbrales mínimos de DESC, de acuerdo con la situación particular de un país, se debe tener en cuenta el contenido mínimo central de cada derecho. A través de sus observaciones generales, el Comité ayuda a interpretar el contenido mínimo esencial de los DESC, clarifica las obligaciones de los Estados conforme al Pacto y ofrece pautas para la acción en cumplimiento de esas obligaciones.

Para salvaguardar al derecho de cualquier tipo de limitación en todo tiempo, el contenido mínimo esencial de cada derecho aspira a tener un reconocimiento y aplicación universal. Mientras tanto, el umbral mínimo se puede establecer, aplicar más fácilmente y tener mayor utilidad en el ámbito nacional, conforme a las condiciones y circunstancias de cada Estado. Al establecer umbrales específicos a nivel nacional, cada país debería establecer estándares cuantitativos que pudiera lograr de manera real en diferentes plazos. Los estándares se pueden basar en datos obtenidos en el monitoreo de las condiciones socioeconómicas.

Es posible aplicar un umbral mínimo para la realización de los DESC mediante umbrales específicos por país que se pueden medir a través de indicadores de nutrición-desnutrición, mortalidad infantil, esperanza de vida, ingreso, empleo-desempleo-subempleo, etc. Al establecer los umbrales mínimos de DESC, de acuerdo con su particular situación geográfica, política y socioeconómica, cada Estado debe tener en cuenta los contenidos mínimos centrales de estos derechos.

Estos estándares fijados nacionalmente deberían someterse al escrutinio del CDESC que podría ofrecer orientación al Estado Parte para elevarlos en caso necesario. También sería factible que el CDESC registrara las diferentes metas o estándares fijados por país y, comparándolos, estableciera un umbral internacional. Sin embargo, se correría el riesgo de que se convirtiera en el mínimo común denominador que hiciera a los países no esforzarse por encima de éste.

2.3 El desarrollo de indicadores de derechos humanos dentro del Sistema ONU

En los siguientes seis apartados se exponen algunos de los muchos debates, reflexiones, y procesos de análisis y construcción sobre indicadores de derechos humanos económicos, sociales y culturales que se han desarrollado en las últimas dos décadas en el seno de la Organización de las Naciones Unidas, a través de seminarios de expertos, documentos de análisis y experiencias prácticas. Es importante señalar que al realizar esta investigación encontramos una vasta bibliografía -en buena medida disponible a través de Internet- pero la mayoría de estos documentos están en idioma inglés, por lo que en este apartado se incluyen

Supervision of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. Theoretical and Procedural Aspects. School of Human Rights Research, Series Vol. 3, Utrecht University (dissertation defended on May 1999). INTERSENTIA Antwerpen-Groningen-Oxford, 1999, pp. 130-145.

reseñas traducidas especialmente para este Documento Base. Tanto el recuento que se hace en este apartado, como en el siguiente sobre iniciativas desde la sociedad civil, no es exhaustivo sino meramente ilustrativo de los diversos debates y esfuerzos en la materia.

2.3.1 Seminario de Naciones Unidas sobre indicadores apropiados para medir los avances en la realización progresiva de los DESC (Ginebra, 1993)

En 1993 se llevó a cabo en la Organización de las Naciones Unidas en Ginebra, Suiza un seminario de expertos en derechos humanos y en desarrollo para analizar el tema de los indicadores apropiados para medir los avances en la realización progresiva de los DESC.⁵⁷ El seminario se celebró en cumplimiento de la resolución 1991/18 de la Comisión de Derechos Humanos y de la decisión 1991/235 del Consejo Económico y Social. Fue convocado por recomendación del Relator Especial sobre la realización de los derechos económicos, sociales y culturales, quien en su primer informe sobre la marcha de los trabajos (E/CN.4/Sub.2/1990/19) llegó a la conclusión de que los indicadores podrían cumplir funciones diversas y útiles en la realización y evaluación de los derechos económicos, sociales y culturales. Consideraba que, en su forma más útil, los indicadores podían ofrecer un instrumento para medir la realización progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales y un método para determinar las dificultades o problemas con que tropezaban los Estados, así como contribuir al desarrollo del "contenido básico" de los derechos económicos, sociales y culturales. Los indicadores podían también ayudar a dar a conocer la medida en que en la práctica se gozaba o no de determinados derechos y suministrar un instrumento para medir y comparar el desempeño de los distintos países.

Debido a la naturaleza de sus objetivos, el Seminario fue considerado reunión satélite de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos (Viena, 1993) Posteriormente, esta Conferencia recomendó el empleo de indicadores como medio para medir o evaluar los progresos en la realización de los derechos humanos, especialmente los económicos, sociales y culturales.

Por la relevancia de este documento, a continuación se reproducen algunas ideas centrales discutidas en ese seminario, que ordeno y agrupo en tres temas:

- 1) La utilidad de los indicadores en materia de DESC
- 2) Diferencias entre indicadores de desarrollo y de derechos humanos
- 3) Consideraciones para la creación de indicadores

La utilidad de los indicadores en materia de DESC

Recurrir a indicadores en materia de DESC puede ser útil para varios fines, entre otros:

- Servir a los objetivos de los derechos humanos promoviendo la realización de los DESC y prestando asistencia y prestando asistencia para la protección y la prevención de las infracciones a dichos derechos identificando las violaciones y a los violadores.

⁵⁷ Naciones Unidas. Informe del Seminario sobre indicadores apropiados para medir los avances en la realización progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales, celebrado en el Palacio de las Naciones en Ginebra del 25 al 29 de enero de 1993. Informe de la Secretaría (A/CONF.157/PC/73, 21 de abril de 1993), disponible en: www.ohchr.org

- medir el progreso de determinada situación a lo largo del tiempo.
- apoyar a los gobiernos para fijar algunas metas y medir o evaluar el nivel de realización de las mismas.
- ayudar a detectar algunas situaciones conflictivas o de suma gravedad que podrían conducir a violaciones; es decir, funcionar como sistema de alerta temprana para prevenir violaciones a DESC.

Muchos participantes dudaron de que fuera necesario utilizar indicadores en el caso de las violaciones. Cuando las violaciones de derechos humanos eran evidentes y había el sentido común para reconocer a las víctimas de tales violaciones, no debía dejarse de lado este hecho utilizando indicadores complejos. Cuando había pruebas de las violaciones no era necesario retrasar más la recopilación de datos para evaluarlas. También se dijo que los términos "realización progresiva" dificultaban especialmente la evaluación de las violaciones del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. A este respecto, otros participantes sostuvieron que los Principios Limburgo habían identificado varios actos y omisiones generales que podían considerarse como violaciones del Pacto. Desde nuestra perspectiva y experiencia, tampoco se debe depender de indicadores para determinar cuando hay violaciones a derechos, ya que existen otras formas de identificarlas y no deberíamos estar atados a indicadores para lograrlo.

Los indicadores tampoco deberían servir para hacer uso punitivo de los mismos armando o imponiendo alguna especie de "categorías", clasificación o certificación de países, ya que el seguimiento al cumplimiento de los derechos es más complejo que sólo verificar el comportamiento de algunos indicadores, sobre todo si son meramente de base estadística. Sería demasiado simplista, además de irreal y hasta peligroso, el establecer categorías de países "más violadores" o "menos violadores" de DESC basándose en indicadores, puesto que las violaciones se presentan incluso en aquellos países donde se observan esfuerzos de cumplimiento.

Diferencias entre indicadores de desarrollo e indicadores de derechos humanos

La reunión puso de relieve que los expertos en derechos humanos y los expertos en desarrollo tenían una percepción muy diferente de los indicadores. Algunos participantes opinaron que, con los cambios necesarios, los indicadores de desarrollo o de resultados se podrían utilizar para medir la realización de derechos económicos, sociales y culturales. Otros fueron menos optimistas y opinaron que los indicadores con base estadística contrastaban con el enfoque de derechos humanos en el cual se consideraba que los indicadores eran mucho más una base para el razonamiento que un medio para elaborar criterios de cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales por parte de los Estados. Algunos participantes opinaron que precisamente esta diferencia de percepción de los indicadores de derechos humanos seguía siendo un obstáculo apreciable.

Los indicadores de desarrollo, es decir, los que generalmente se utilizan para evaluar o planificar el desarrollo, no son los mismos que se requieren para evaluar el cumplimiento de los derechos humanos. A ese tipo de indicadores se les relaciona frecuentemente con los DESC y constituyen una base muy importante; por ejemplo: si son indicadores de desarrollo con base estadística pueden ayudarnos a reflejar una situación en un periodo de tiempo y además

facilitar la verificación de cómo ha progresado o retrocedido esa determinada situación en el tiempo.

Sin embargo, hay que tener el cuidado de no confundir estos dos tipos de indicadores (de desarrollo y de derechos humanos) ya que, por ejemplo, el que un indicador de desarrollo muestre mejoramiento de algunas condiciones materiales de una población o de un grupo poblacional, no necesariamente significa que haya tenido un impacto directo o se haya dado la transformación automática de la calidad de vida de las personas; para lograr esto se requiere la combinación o concurrencia de muchos factores, sobretodo hablando desde la perspectiva de integralidad de los derechos humanos. En síntesis: las mejoras materiales no llevan consigo de manera automática el aumento de la calidad de vida.

No obstante que los indicadores de desarrollo sean diferentes a los indicadores de derechos humanos, los expertos reunidos en Ginebra coincidieron en que era preciso utilizarlos para derivar otros indicadores (a partir de criterios y principios de derechos humanos) que revelaran la situación real de los derechos. Para lograr esto, se requiere:

- Complementar la información cuantitativa con información cualitativa. Si estamos hablando de indicadores para medir la realización de DESC, no sólo son necesarios los datos duros. Estos ciertamente son fundamentales pero hay otra serie de datos importantes que son cualitativos.
- Los indicadores de desarrollo con base estadística pueden suministrar información de antecedentes sumamente útil al momento de medir la realización de los derechos.
- Los indicadores de desarrollo siempre se debe complementar con los criterios de derechos humanos apropiados.

Consideraciones para la creación de indicadores

Muchos participantes opinaron que era urgentemente necesario elaborar unos indicadores básicos en la esfera de los derechos económicos, sociales y culturales, que contribuyeran a que las normas de derechos humanos existentes fueran plenamente operacionales. La ventaja de esos indicadores básicos sería que bastarían cuatro o cinco de ellos para percibir la vida real, en lugar de una gran variedad de indicadores aislados. Se declaró que todo uso o perfeccionamiento de los indicadores básicos debería ser compatible con unas obligaciones básicas mínimas y unos niveles de satisfacción o unos requerimientos básicos esenciales mínimos con arreglo al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Otros participantes expresaron su grave preocupación por el uso de requerimientos básicos que, a su juicio, implicaban, entre otras cosas, definir lo que podía dejarse de lado y escribir de nuevo el Pacto a un nivel más bajo. Era una cuestión de fijación de normas, lo cual no era tarea del Seminario.

Se identificaron cierto número de obstáculos para el enfoque de los indicadores como la falta de definición y conceptualización de determinados derechos económicos, sociales y culturales; los problemas con que se tropieza en la recopilación de datos, entre los cuales figuran los datos parciales y el miedo a la manipulación de los mismos; cuestiones de comparatividad y comparabilidad internacional; temor al uso punitivo de indicadores, incluidas la valoración y la clasificación en categorías; la aplicabilidad universal; la discrepancia entre las intenciones de los gobiernos y los resultados reales y las insuficiencias de la presentación de informes periódicos

por los Estados. Asimismo, se expresó preocupación con respecto a la interpretación de los datos, que se consideró de suma dificultad si no se hacía dentro del contexto de una información no cuantitativa diferente como entrevistas u observaciones sobre el lugar.

Los datos que dependían de los informes periódicos presentados en virtud del Pacto, se consideraron especialmente poco seguros porque conducían fácilmente a interpretar erróneamente las condiciones reales de una situación o una sociedad determinadas. Se reiteró que algunos de los indicadores más decisivos de los derechos económicos, sociales y culturales como la carencia de vivienda, la distribución del ingreso y la falta de tierras, no los recogían ni los Estados ni los organismos internacionales.

Se sostuvo que los indicadores básicos eran inherentes a los postulados inviolables y que dichos indicadores podían utilizarse para determinar si los Estados Partes habían creado las condiciones requeridas para alcanzar derechos determinados. A la inversa, para cada indicador básico los postulados inviolables podrían servir de punto de referencia con respecto al cual se podría medir el cumplimiento. Dichos criterios podrían ofrecer una descripción más precisa que los indicadores de cualquier situación de privación de derechos humanos. Otro sector de los participantes no se mostró partidario de la utilización de los criterios como alternativa a la de los indicadores. En su opinión, los criterios son principios o cánones en virtud de los cuales se evalúa o juzga mientras que los indicadores son necesarios para medir la aplicación de dichos cánones en la práctica.

Se señaló que los indicadores de derechos humanos debían estar lo más orientados posible hacia la acción y ser lo más pertinentes posible para la política, en particular porque los países en desarrollo efectuaban la labor de recogida y supervisión de los datos con recursos muy limitados. Con respecto a los derechos humanos, los indicadores orientados a los resultados o las consecuencias se consideraban más importantes que los indicadores de proceso o insumo.

Asimismo, se subrayó la función que tenían las organizaciones no gubernamentales para la concepción, la aplicación y la evaluación de los indicadores. Con respecto a la recopilación de datos, se hizo hincapié en la participación activa de las personas cuya colaboración se consideraba esencial para tratar los problemas que los indicadores procuraban medir. A este respecto se dijo que, contrariamente a la mayoría de activistas de derechos humanos que eran abogados capacitados en occidente que creían firmemente en el imperio de la ley, la mayoría de los grupos de acción en la esfera del desarrollo estaban constituidos por personas que no eran juristas pero que se ocupaban de cuestiones de derechos económicos, sociales y culturales que, sin embargo, no comprendían. Debía procurarse enérgicamente incrementar la conciencia de estos grupos.

En el seminario también se perfilaron algunas líneas o directrices a considerar para la creación de indicadores en materia de DESC:

- a) Considerar la interdependencia de los derechos humanos en general y la interdependencia intrínseca de los derechos económicos, sociales y culturales en particular, subrayando la importancia fundamental de la capacidad de los indicadores para reflejarla. Por ejemplo, no podríamos construir indicadores del derecho a la salud sin tomar en cuenta cuestiones del derecho a la alimentación, del derecho a la vivienda adecuada, del derecho al medio ambiente sano y protegido, del derecho al agua.

- b) Tomar en cuenta la adecuación cultural que garantice la universalidad de los derechos humanos y las especificidades culturales. Por ejemplo, lo que para una persona del norte es un estándar de vida adecuado no representa lo mismo para una persona del sur. Precisamente este principio de universalidad de los derechos se basa en el respeto a las diversas percepciones culturales, siempre y cuando no sean contrarias a los derechos humanos. Los indicadores tendrían que ser “sensibles” a la diversidad cultural, ambiental, social.
- c) Los instrumentos de derechos humanos (tratados, pactos, etc.) deben ser el marco, la fuente principal para desarrollar indicadores.

2.3.2. Indicadores de los enfoques de desarrollo basados en los derechos humanos en la programación del PNUD⁵⁸

Durante la última década, y ciertamente desde el Informe de Desarrollo Humano 2000 del PNUD sobre Derechos Humanos y Desarrollo Humano⁵⁹ ha habido una convergencia creciente dentro de los organismos de desarrollo y de derechos humanos del sistema de las Naciones Unidas, al percatarse de la necesidad de una variedad de indicadores que reflejen los intereses de los derechos humanos. Por el lado del desarrollo internacional, la demanda de indicadores proviene de la necesidad de integrar plenamente los derechos humanos en los proyectos de desarrollo y más generalmente, implementar y hacer un seguimiento de un enfoque basado en los derechos humanos (HRBA) para el desarrollo. Por el lado de los derechos humanos, la demanda ha provenido del reconocimiento entre los organismos de seguimiento de los tratados de derechos humanos, de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y de una variedad de Relatores Especiales, sobre la necesidad de desarrollar indicadores para vigilar el acatamiento del Estado con las obligaciones de los tratados de derechos humanos.

Los académicos y los profesionales especialistas en derechos humanos que trabajan en la academia y en el sector no gubernamental, han ido desarrollando una amplia gama de indicadores desde principios de los años setenta, de tal forma que ahora existe una gama de indicadores en todas las diferentes categorías y dimensiones de derechos humanos que pueden ser útiles para la PBDH. Las categorías de derechos humanos incluyen los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, los cuales han encontrado una expresión legal en los instrumentos internacionales de derechos humanos. Además, el desarrollo normativo de los derechos humanos y la proliferación de los instrumentos legales para su protección, la demanda para incorporar los derechos humanos en todo el trabajo de las Naciones Unidas, incluyendo el PNUD, ha llevado al Entendimiento Común sobre el Desarrollo basado en un Enfoque de los Derechos Humanos.⁶⁰

⁵⁸ Este apartado está basado en el borrador final de la Guía para Usuarios del PNUD titulada “Indicadores de los enfoques del desarrollo basados en los derechos humanos en la programación del PNUD”, del 24 de marzo de 2006. Disponible en: www.undp.org

⁵⁹ Disponible en: <http://hdr.undp.org/reports/global/2000/en/>

⁶⁰ Enfoque de la Cooperación para el Desarrollo Basado en los Derechos Humanos: Hacia un Entendimiento Común entre las Agencias de las Naciones Unidas. Stamford, Mayo 5 – 7, 2003. Disponible en: http://www.unescobkk.org/fileadmin/user_upload/appeal/human_rights/UN_Common_understanding_RBA.pdf

Este Entendimiento Común compromete a todos los organismos de las Naciones Unidas a:

- ✓ La realización de los derechos humanos,
- ✓ El uso de las normas y principios de los derechos humanos en la orientación para la cooperación y programación del desarrollo, y
- ✓ El fomento de la capacidad tanto de los “titulares de deberes” para cumplir con sus obligaciones, como de los “titulares de derechos” para reclamar sus derechos.
- ✓ Los principios de los derechos humanos que guían la programación del desarrollo identificados en este acuerdo son:⁶¹

1. Universalidad e inalienabilidad
2. Indivisibilidad
3. Interdependencia e interrelación
4. Igualdad y no discriminación
5. Participación e inclusión
6. Rendición de cuentas e imperio de la ley

Estos seis principios recurren a la evolución normativa de los derechos humanos y son cruciales en la forma en que se pueden promover, proteger y realizar a través de las actividades de cooperación para el desarrollo.

La combinación de las diferentes categorías y dimensiones de los derechos humanos, significa que existen seis maneras principales con las cuales se pueden desarrollar los indicadores de derechos humanos. El cuadro siguiente describe una matriz de las diferentes categorías y dimensiones de los derechos humanos, e incluye ejemplos de cómo sus diferentes entendimientos tienen implicaciones para el desarrollo de los indicadores.

Los indicadores de la columna I miden el grado en que los Estados son responsables por la violación de los derechos humanos (por ejemplo, medidas de incidencias de tortura, o actos de discriminación por las autoridades públicas de la salud).

Los indicadores de la columna II muestran el grado en que los Estados son capaces de prevenir que los actores no estatales y otros terceros violen los derechos humanos (por ejemplo, las incidencias de privación de la libertad o la negación por terceros al acceso a las prestaciones de salud del sector privado).

Los indicadores de la columna III miden el grado en que los Estados proporcionan los recursos y políticas necesarias para realizar y promover la protección de los derechos humanos (por ejemplo, la inversión en la capacitación de la policía en asuntos relacionados con la tortura y el trato inhumano, o la inversión en sector de la salud, de la educación y del bienestar social)

⁶¹ Convención Europea de Derechos Humanos, disponible en: <http://www.hri.org/docs/ECHR50.html>; Convención Americana de Derechos Humanos, disponible en: <http://www.oas.org/juridico/english/Treaties/b-32.htm>; Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, disponible en: <http://www.diplomacy.edu/africancharter/>

Cuadro: Categorías y dimensiones de los derechos humanos

	I <i>Respeto</i> (la no injerencia en el ejercicio del derecho)	II <i>Protección</i> (previene violaciones por parte de terceros)	III <i>Cumplimiento</i> (prestación de recursos y resultados de las políticas)
<i>Derechos políticos y civiles</i>	Tortura, matanzas extrajudiciales, desapariciones, detenciones arbitrarias, juicios injustos, intimidación electoral, privación de los derechos civiles.	Medidas para prevenir a los actores no estatales de cometer violaciones, tales como la tortura, las matanzas extrajudiciales, las desapariciones, los secuestros y la intimidación electoral.	Inversión en las judicaturas, las prisiones, los cuerpos policiales, así como en las elecciones y la asignación de recursos a la capacidad.
<i>Derechos económicos, sociales y culturales</i>	Discriminación en la salud, la educación y el bienestar social por motivo de raza, género e idioma y la asignación de recursos por debajo de la capacidad.	Medidas para prevenir a los actores no estatales de participar en un comportamiento discriminatorio que limite el acceso a la salud, a la educación y a otro tipo de bienestar social.	Realización progresiva. Inversión en la salud, la educación, el bienestar social y la asignación de recursos a la capacidad.

Se necesitan diferentes tipos de indicadores, como lo muestra el cuadro, para medir los mismos grupos de derechos humanos, dado que cada categoría de derechos humanos tiene tres dimensiones diferentes. Sin embargo, el desarrollo de indicadores para los derechos humanos está incompleto, especialmente en lo relacionado con los indicadores relativos a las obligaciones de los Estados para cumplir con los derechos civiles y políticos y de las obligaciones de los Estados para respetar y proteger los derechos económicos y sociales (la parte sombreada del cuadro anterior).

Información relevante y fuentes de datos para la medición de los derechos humanos

Esta sección de la Guía proporciona directrices sobre los tipos de indicadores que se han desarrollado para la medición de los derechos humanos (para una visión general, véase el Cuadro 1) y enumera las principales fuentes disponibles. Los enfoques existentes han medido los derechos humanos de tres maneras:

- 1) Como se muestran en los documentos legales (*derechos humanos como principio*)
- 2) Como se disfrutan por los individuos y por los grupos en los Estados nación (*derechos humanos en la práctica*)
- 3) A través de la creación de datos que pudieron no haber sido concebidos originalmente para medir los derechos, pero que no obstante pueden servir como mediciones indirectas relacionadas con la protección de los derechos humanos (*estadísticas oficiales*).

Las fuentes para abarcar estas tres áreas son demasiado importantes para dar a conocer una evaluación de la *situación básica de los derechos humanos*, incluyendo la experiencia de los

derechos humanos de las poblaciones destinatarias, entendiendo la historia de la protección de los derechos, y permitiendo un seguimiento anual a nivel macro dentro de los países en particular, proporcionado respuestas a preguntas importantes tales como:

- ✓ ¿Cuál de los derechos humanos todavía no se realiza en su totalidad?
- ✓ ¿Existen disparidades significantes en la protección de alguno de los derechos civiles?
- ✓ ¿Derechos políticos? ¿Derechos económicos? ¿Derechos sociales? ¿Derechos culturales?
- ✓ ¿Disfrutan algunos sectores de la sociedad más protección de estos derechos que otros sectores?
- ✓ ¿Existe de hecho discriminación en el acceso al suministro de servicios en la áreas de vivienda, de educación y de bienestar social?
- ✓ ¿Quiénes son los principales titulares de deberes y están conscientes de sus responsabilidades de proteger, respetar y cumplir con los derechos humanos según las obligaciones legales establecidas a través del compromiso nacional e internacional de sus países.
- ✓ ¿Quiénes son los principales titulares de derechos y están conscientes de su habilidad para reclamar compensación?
- ✓ ¿Cuál parece ser la causa principal de las causas estructurales de violaciones de los derechos humanos?
- ✓ ¿Son sus motivos culturales los que hacen que persistan las violaciones?
- ✓ ¿Qué fallas y/u obstáculos institucionales sustituyen la forma de protección de los derechos humanos?

Las fuentes nacionales de información, son particularmente importantes, aunque en muchos casos las instituciones nacionales carecen de capacidades y recursos para recopilar dichos datos, para lo cual, las oficinas de país necesitarán recurrir a fuentes internacionales y regionales. Las oficinas de país deberían utilizar las variedad de fuentes de información presentadas aquí y no depender solamente de una sola fuente para establecer un panorama general de la situación de los derechos humanos.

Los indicadores de derechos humanos como principio son, de muchas maneras, la forma más simple de medición, ya que las fuentes de datos son bien conocidas, disponibles públicamente, fáciles de codificar y son sin lugar a duda las más objetivas. Los indicadores que miden los derechos humanos como principio, son adecuados para proporcionar antecedentes de la información acerca de los compromisos formales que los países han realizado para la protección de los derechos humanos. Las oficinas de país interesadas en dichos indicadores, necesitarían consultar las fuentes de ratificación de tratados a nivel internacional y a nivel regional y los documentos constitucionales nacionales a nivel de país.

Los derechos humanos consagrados en la ley internacional y en la ley nacional, pueden ser codificados, utilizando los protocolos que recompensen a un país por tener ciertas planificaciones de derechos establecidos a nivel nacional y por haber realizado los compromisos de dichos derechos a nivel internacional, a través de la ratificación de los tratados internacionales de derechos humanos. Tal codificación, representa un compromiso y la buena disposición del Estado para proteger los derechos humanos y no menciona nada sobre su capacidad para implementar la protección de los derechos humanos. Por lo tanto, es un compromiso formal como principio (o la falta del mismo) lo que se puede considerar.

Este tipo de codificación permite hacer comparaciones entre países sobre los compromisos del Estado con respecto a la protección de los derechos humanos, pero lo más importante, es que permite una evaluación del compromiso de un sólo país con respecto a los diferentes grupos de derechos humanos. No todos los Estados han ratificado todos los tratados de derechos humanos y la comparación entre los derechos descritos en estos tratados, proporciona una evaluación útil del punto de comparación del compromiso de un Estado en particular, con los diferentes derechos. Además, muchos Estados han presentado reservas significativas en cuanto a la ratificación de los tratados, lo que puede socavar su objetivo y propósito completo. De manera similar, muchos Estados tienen cláusulas de excepción en sus constituciones nacionales que les permiten derogar sus obligaciones de protección de ciertos derechos. La codificación de dichas reservas no es de esta manera un objetivo, ya que el significado legal considerable de la reserva, queda abierta a la interpretación. Además, codificar documentos legales nacionales requiere mucho trabajo, involucrando las diferencias significativas de los lenguajes, de los sistemas legales y el acceso a los documentos oficiales.

Indicadores sobre los derechos humanos en la práctica

Los derechos humanos en la práctica son aquéllos que son disfrutados y ejercidos por grupos e individuos independientemente del compromiso formal realizado por un gobierno. El incremento de la prominencia de los derechos humanos como un tema, combinado con las organizaciones dedicadas a documentar las violaciones de los derechos humanos, significa que existe una información amplia de las prácticas verdaderas de los Estados y de las condiciones bajo las que viven los individuos. Pero esta información es limitada e incompleta, dado que la información de las violaciones de los derechos humanos está cargada de dificultades, incluidas el temor entre las víctimas, el poder de los delincuentes, la amplitud de la evidencia y la calidad de las tecnologías de la comunicación, entre otras. Los esfuerzos de medición de los derechos, han buscado superar muchos de estos problemas metodológicos por medio de una variedad de estrategias de recopilación de datos.

Existen tres tipos principales de datos disponibles para medir los derechos humanos en la práctica: los datos basados en los hechos, los datos basados en los criterios de los especialistas y los datos basados en las encuestas.

Datos basados en los hechos

Los datos basados en los hechos, hacen un seguimiento de los informes sobre actos de violaciones cometidos por actores estatales y no estatales contra grupos e individuos, y por lo tanto, abordan las dimensiones de respeto y protección. Los datos basados en los hechos, contestan las preguntas importantes de lo qué sucedió, cuándo sucedió y quién estuvo involucrado y después hacen síntesis descriptivas y numéricas de los hechos. El conteo de tales hechos y violaciones, implica la identificación de los varios actos de perpetración y omisión que constituyen o dirigen las violaciones de los derechos humanos, tales como el arresto y detención arbitraria, la tortura, el trato inhumano y degradante, las matanzas extra judiciales y los asesinatos. Los datos basados en los hechos, solamente han incluido las violaciones de los derechos civiles y políticos por parte de los actores estatales y no estatales, aunque el método puede ser aplicado a las violaciones de los derechos sociales, económicos y culturales.

Para obtener los datos basados en los hechos, éstas son las tres fuentes principales:

- 1) Informes narrativos y cualitativos
- 2) Grupos y sistemas de información virtuales
- 3) Datos sobre “quién hizo qué a quién”

Los informes narrativos y cualitativos se producen por organizaciones gubernamentales y no gubernamentales del exterior y nacionales. Los informes sobre derechos humanos del Departamento de Estado de Estados Unidos y el Ministerio de Asuntos Exteriores del Reino Unido, son ejemplos de organizaciones del exterior que recopilan información descriptiva sobre las prácticas de los derechos humanos. La Comisión Europea también publica informes del progreso de aquellos Estados que quieren ingresar a la Unión Europea. Bajo las obligaciones de sus tratados internacionales, se les requiere a los mismo Estados que presenten informes de los organismos de seguimiento del tratado, mientras que las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (INDH), hacen un seguimiento y documentan las prácticas de los derechos humanos a nivel nacional con informes anuales. Existen aproximadamente cien países con instituciones nacionales de derechos humanos, pero sólo un poco más de cincuenta de ellos están acreditados completamente para cumplir con los Principios de París.

Las organizaciones no gubernamentales internacionales (ONGI) tales como Amnistía Internacional y Human Rights Watch, producen informes anuales acerca de las prácticas de derechos humanos en el mundo, cubriendo a aquellos países donde hay problemas significativos. Además, los Defensores de los Derechos Humanos en condición de Observadores junto con la Federación Internacional de las Ligas de Derechos Humanos (FIDH) y la Organización Mundial Contra la Tortura (OMCT) publican un informe anual acerca de los abusos cometidos en contra de los defensores de los derechos humanos, utilizando una red amplia de más de cien ONG nacionales.

Se ha desarrollado un segundo tipo de indicadores de derechos humanos, basados en los hechos, que utilizan programas de computación y software que codifican los múltiples *datos generados por grupos y sistemas de información virtuales* para captar y contar hechos y acciones que puedan tener relación con los derechos humanos, llevadas a cabo por actores estatales y no estatales. Tales esfuerzos especifican términos codificados en sus programas de software para desglosar la gramática de los informes narrativos y proporcionar recuentos de los hechos.

El tercer tipo de indicador de derechos humanos, basados en los hechos, se ha desarrollado en las comisiones de la verdad, que han tenido lugar en El Salvador, Haití, Sudáfrica, Guatemala, Perú, Sierra Leona y Timor-Leste, donde las formas del modelo, cada vez más complejas, se han utilizado para captar violaciones a gran escala de los derechos humanos en estos países. El modelo que surgió, denominado “*quién hizo qué a quién*”, desagrega los hechos relativos a los derechos humanos a nivel de la violación individual. El programa de informática asociado para este modelo podría utilizarse para hacer un seguimiento de las prácticas de derechos humanos con regularidad (véase www.benetech.org). El modelo no se restringe a los derechos civiles y políticos, aunque se restringe al seguimiento del enfoque de “violaciones” de los derechos humanos (por ejemplo, las dimensiones de respeto y protección de los derechos humanos)

Datos basados en los criterios de los especialistas

Los datos que se generan con los criterios de los especialistas, establecen cuán a menudo y hasta qué grado ocurren las violaciones, y luego se traducen esos criterios en escalas cuantitativas que están diseñadas para lograr proporcionalidad a través del mundo. Tales mediciones eliminan de esta manera, un nivel de conteo de los eventos y de los informes de las violaciones, y simplemente aplican alguna clase de escala a la información cualitativa.

Tales escalas proporcionan formas mucho más agregadas de información que las que se han recopilado y codificado por un gran número de países en períodos de tiempo, remontándose a la década de los setenta. Estos esfuerzos codifican la información de los derechos humanos en escalas ordinarias normalizadas usando listas de verificaciones y las condiciones de umbral para formar criterios sobre la puntuación apropiada de un país en un año en particular. Existen, de esta manera, indicadores comparables y se han utilizado para ordenar por rangos a los países de acuerdo con su habilidad para proteger los derechos humanos, pero sólo se centran en las prácticas de las acciones del Estado y no incluyen información sobre la actividades de los actores no estatales. Por lo tanto, las escalas solamente cubren la dimensión del *respeto* de los derechos humanos. Ejemplos que se citan frecuentemente de las escalas basadas en las normas de los derechos humanos incluyen las escalas de Freedom House de las libertades civiles y políticas (desde 1972), la “escala de terror político” (desde 1976), una escala de tortura (1985-1999), una serie de mediciones de derechos humanos recopilados por Cingranelli y Richards (1980-2004) y una escala de los derechos de los trabajadores. Estas escalas se han utilizado en varios escenarios, incluyendo el proyectos sobre “asuntos de gobernabilidad” del Banco Mundial, la Corporación del Desafío del Milenio, y los análisis académicos secundarios acerca de la protección de los derechos humanos. También están documentadas completamente en la *Users’ Guide to Governance Indicators* del PNUD.⁶²

Datos basados en las encuestas

Los datos basados en las encuestas, utilizan ejemplos de las poblaciones de países para preguntar una serie de cuestiones normales acerca de la percepción que tienen sobre la protección de los derechos. Tales mediciones investigan las percepciones individuales de las violaciones de los derechos y aún pueden captar las experiencias directas o indirectas de dichas violaciones. Los ejemplos dominantes de las comparaciones entre países de tales proyectos de datos de las encuestas incluyen, La Encuesta de Valores Mundiales, las varias encuestas “barómetro” y el proyecto de *World Governance Assessment*. Existen proyectos de encuestas a nivel nacional acerca de las percepciones sobre los derechos humanos, las políticas relativas a los derechos humanos y el desempeño del gobierno, así como de las evaluaciones de las violaciones de los derechos humanos, además de las encuestas de las poblaciones en “riesgo” en las sociedades con situaciones en conflicto o posteriores a los conflictos.

Estadísticas oficiales como mediciones aproximadas de los derechos humanos

Las estadísticas oficiales son aquéllas que recopilan los organismos oficiales a nivel nacional y a nivel sub-nacional basadas en las definiciones y metodologías normalizadas. Los gobiernos, en algunos casos, recopilan información relevante en cuanto a la evaluación de los derechos

⁶² Disponible en : www.undp.org/oslocentre/docs04/UserGuide.pdf

humanos, siguiendo las metodologías normalizadas. Existe, de hecho, un gran reconocimiento que tal información puede efectivamente medir directamente los atributos relevantes de los derechos humanos, si se configura y considera de manera apropiada en una dimensión adecuada.

Los organismos gubernamentales y las organizaciones no gubernamentales, también producen una variedad de estadísticas socioeconómicas que pueden ser utilizadas para las mediciones aproximadas de los derechos humanos. Por ejemplo, la investigación académica y de políticas, ha usado mediciones agregadas de desarrollo como mediciones indirectas para la realización progresiva de los derechos económicos y sociales. Tales mediciones agregadas, incluyen el Índice de Calidad Física de Vida (PQLI) y el Índice de Desarrollo Humano (IDH). El PQLI es una escala de 1 a 100 derivada de la combinación de mediciones igualmente ponderadas de los índices de alfabetización, de mortalidad infantil y de esperanza de vida. El IDH, de la misma manera, es una escala de 0 a 1 que combina mediciones diferentemente ponderadas de la esperanza de vida, de la alfabetización, del porcentaje de inscripciones y del PIB per cápita. Los índices se han utilizado en ambos casos, para investigar el nivel de desarrollo y el cambio del mismo, los cuales están vinculados después, con la noción de cumplimiento de los derechos económicos y sociales.⁶³ Son mediciones incompletas, dado que proporcionan poca información sobre el grado en que los diferentes grupos de la sociedad gozan de los beneficios del desarrollo. Sin embargo, es posible fijar metas para que los países alcancen ciertos niveles de funcionamiento a través de un rango de indicadores socioeconómicos, que si no se cumplen, constituiría una violación de las obligaciones del Estado, relativas al respeto, la protección y el cumplimiento.

Las dos principales fuentes internacionales de datos socioeconómicos incluyen el Banco Mundial y las Penn World Tables.⁶⁴ La base de datos del Banco Mundial (que para tener acceso se requiere una pequeña cuota), cuenta con más de 500 indicadores de todos los países del mundo desde 1960, mientras que la Penn World Tables (su acceso es gratis), tiene una selección limitada de indicadores de todo el mundo desde 1950. Además, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), cuenta con datos de la prevalencia del hambre y del nivel de subalimentación.⁶⁵ El uso de estas estadísticas depende, de muchas maneras, del área del tema que la oficina de país esté tratando, y puede ser que algunos de los indicadores sean particularmente útiles para una evaluación inicial de la situación del país.

Limitaciones de las fuentes de datos usadas comúnmente

Además del hecho de que los indicadores no se han desarrollado para cubrir todas las categorías y dimensiones de los derechos humanos, existe la permanencia de problemas que puede limitar su aplicación para la programación del desarrollo basado en los derechos humanos, incluyendo aquéllos que involucran fuentes tendenciosas, validez, confiabilidad y transparencia; así como truncamiento de la varianza y agregación (véase 4.4.3). Las oficinas de país, deberían estar conscientes de estas limitaciones cuando usen los varios indicadores para

⁶³ Otras mediciones, que pueden servir como indicadores de la posible presencia de discriminación contra ciertos grupos en el ejercicio de sus derechos económicos y sociales, pueden ser, el porcentaje de mujeres u otros grupos minoritarios que logran niveles de alfabetización y/o educación; el desglose de las familias que tienen acceso a la vivienda disponible, a la salud y a otros servicios de bienestar social.

⁶⁴ Para tener acceso a estas fuentes de datos, véase: <http://www.worldbank.org> y <http://pwt.econ.upenn.edu/>

⁶⁵ Véase: http://www.fao.org/es/english/index_en.htm

la programación de los derechos humanos. Se aconseja utilizar una variedad de fuentes y pensar cuidadosamente sobre las mediciones indirectas que se pueden usar como indicadores. La *Governance Indicators: A Users' Guide* del PNUD, es una fuente útil de orientación sobre las limitaciones de los índices de gobernabilidad y derechos humanos utilizados comúnmente.

Desarrollo de indicadores para la programación basada en los derechos humanos

Existe una importante diferencia conceptual y metodológica entre los indicadores de derechos humanos por un lado, y los indicadores para medir la aplicación del enfoque basado en los derechos humanos, por el otro. Hay una necesidad de reforzar la colección existente de indicadores sobre los derechos humanos con aquéllos que están más adaptados para usar en la programación basada en los derechos humanos y más en concordancia con los principios de los derechos humanos establecidos en el Entendimiento Común.

El PNUD ha estado dedicándose a la programación basada en el desarrollo en una diversidad de contextos alrededor del mundo. Por ejemplo, en la región de Asia y el Pacífico, han existido programas basados en los derechos humanos en lo concerniente al derecho a la tierra en el caso de Bangladesh, a la prevención y resolución de conflictos en Cambodia, al fomento de la capacidad de los titulares de derechos en los países de las islas del Pacífico, al acceso a la alimentación, a la educación primaria y a la información en India, a los medios de vida sostenibles y acceso a la justicia en Indonesia, al acceso al agua sostenible en Laos, entre otros.⁶⁶ En África han existido programas basados en los derechos, como es el caso Namibia, Sudán, Mozambique y Kenya a través de los programas de reducción de la pobreza, remoción de minas, derechos de las mujeres y el derecho al desarrollo.⁶⁷

Con la adopción del HRBA, por estos ejemplos, queda claro que los derechos humanos deben quedar integrados plenamente a través de todos los programas. Los asuntos de los derechos humanos son incluidos como el *resultado* de un programa tanto como el *proceso* que se utilizó para obtener el resultado.⁶⁸

Una programación del HRBA requiere:

- ✓ La planeación e implementación de un programa de desarrollo en un país, en el cual los derechos humanos sean una característica clave de la evaluación inicial del marco legal para proteger los derechos humanos y la situación de los mismos;
- ✓ La identificación de los titulares de deberes y de los titulares de derechos a través de áreas de políticas diferentes;
- ✓ El seguimiento y la evaluación actual del programa para su adherencia a los principios de los derechos humanos;
- ✓ La evaluación de los efectos del desarrollo y de los derechos humanos del programa.

Así, queda claro que llevar a cabo la programación basada en los derechos humanos requiere el desarrollo y el uso de indicadores.

⁶⁶PNUD-OCHCR (2005) *Lessons Learned from Rights Based Approaches in the Asia-Pacific Region*, editado por Upala Devi Banerjee.

⁶⁷ Actividades del PNUD a nivel mundial, <http://www.undp.org/oslocentre/hrmap/>

⁶⁸ Nota Práctica: Los Derechos Humanos en el PNUD, Abril 2005. Véase también Würth, A. y Seidensticker (2005) *Indices, Benchmarks, and Indicators: Planning and Evaluating Human Rights Dialogues*, Berlín: Instituto Alemán de Derechos Humanos; and Kapoor, I. (1996) *Indicators for Programming in Human Rights and Democratic Development: A Preliminary Study*, Gatineau, Quebec: Canadian International Development Agency.

Las oficinas de país, al utilizar la información de referencia, están formando criterios iniciales de las posibles áreas que necesitan ser abordadas, de las maneras en que las normas de los derechos humanos pueden ser mejoradas, de cómo pueden los principios de los derechos humanos ser fortalecidos y de cómo las normas y los principios de los derechos humanos orientarán a los programas específicos desde el principio hasta el final. Las cuestiones clave que se necesita preguntar incluyen:

- ✓ ¿Incorporan los programas las normas de los derechos humanos y toman en cuenta las recomendaciones de los órganos de tratados de las Naciones Unidas?
- ✓ ¿Participan tanto los titulares de deberes como los titulares de derechos en todos los aspectos de los programas?
- ✓ ¿Crean los programas capacidad para la realización de los derechos humanos en el país?
- ✓ ¿Se tratan las causas (rationales, estructurales y culturales) de la no realización de los derechos humanos?
- ✓ ¿Se realizan algunos derechos humanos más que otros?
- ✓ Finalmente, ¿cómo se hace el seguimiento y cómo se evalúan los programas?

Cada fase del proceso de planificación, puede informarse a través del uso de indicadores sobre los derechos humanos y sobre los principios del enfoque basado en los derechos humanos, así como de los indicadores específicos del programa.

Se construyen matrices de posibles indicadores, usando dos ejemplos de los programas del PNUD: el acceso al agua limpia (véase el recuadro 2) y la prevención de la tortura (véase el recuadro 3). El programa de acceso al agua limpia, representa un programa hipotético que no está relacionado tradicionalmente con los derechos humanos, y el de la prevención de la tortura, representa un área que sí está relacionada.

Indicadores para el entendimiento de la situación de los derechos humanos a nivel de país

Para entender la situación de los derechos humanos en un país, se requiere que todas las fuentes de datos importantes descritas sean consideradas. También sería importante para el PNUD, apoyar la comisión de una encuesta de población o de unidad familiar, a realizarse por un aliado nacional, para entender mejor las percepciones y experiencias de los diferentes grupos de interesados directos, dónde éstos no existan todavía. Las encuestas mediante cuestionarios, las entrevistas y los grupos de discusión, son medios útiles para solicitar puntos de vista de los diferentes interesados directos sobre asuntos particulares, y para proporcionar información importante relativa al asunto al alcance, por ejemplo, el acceso al “agua segura”. Sin embargo, dado lo delicado de un tema en particular, no puede ser posible para el PNUD apoyar directamente la recopilación de dicha información, que para este caso, se necesitará consultar las fuentes de datos existentes.

Indicadores para la evaluación de las capacidades de los titulares de derechos y de los titulares de deberes

Esto se refiere al uso de indicadores para evaluar la capacidad que tienen las instituciones del Estado a fin de cumplir sus obligaciones con los derechos humanos en su esfera de acción, así como las capacidades de los individuos y de los grupos para reclamar sus derechos. Las oficinas de país del PNUD, deben entonces, evaluar el grado en que los desajustes de la

capacidad pueden ser abordados a través de las estrategias del programa y, con el tiempo, hacer un seguimiento del progreso del desarrollo de estas capacidades. Se puede ayudar al proceso de desarrollo y de seguimiento del programa, a través de indicadores que capten cualquiera de los cambios que pudieran haber ocurrido desde la evaluación inicial hasta el final de la actual fase de implementación de los dos programas.

Así como los derechos humanos determinan la relación entre los titulares de derechos y los titulares de deberes, es importante señalar que la capacidad institucional también se relaciona con el nivel de compromiso entre estos dos grupos. Esto es un elemento interrelacionado y crucial para cualesquiera PBDH; es también tanto un final por sí mismo, como el medio o proceso para lograr los resultados esperados. Por lo tanto, los indicadores necesitan medir los efectos de los programas concernientes a la relación entre las instituciones y los grupos de personas a los que deben prestar sus servicios y proteger.

Incorporación de los principios de los derechos humanos en el diseño, la implementación y el seguimiento de los programas del PNUD

La incorporación de los principios de los derechos humanos en el diseño, la implementación y el seguimiento de los programas del PNUD, implica el uso de indicadores para evaluar el grado en que el programa por sí mismo, refleja un compromiso global con las normas y principios de los derechos humanos. Las decisiones que se han tomado en el diseño y la implementación del programa, así como la institucionalización de los procedimientos de toma de decisiones, deben reflejar el compromiso directo con las normas y principios de los derechos humanos. ¿Se les ha prestado la suficiente atención, tanto al programa de acceso al agua como al de prevención de la tortura, a todas las fases de la programación para incorporar las normas y principio relevantes de los derechos humanos?

Estos dos ejemplos hipotéticos muestran cómo la programación de los derechos humanos se puede beneficiar del uso de indicadores que miden a los derechos humanos como principio, de las actividades de las políticas, así como de los mismos indicadores de los principios de los derechos humanos. Las oficinas de país se darán cuenta que para ciertos elementos del proyecto y del ciclo del programa, será necesario recopilar indicadores básicos y analizarlos a partir de cero, mientras que para los otros elementos del ciclo, los indicadores ya estarán disponibles.

La disponibilidad de estos indicadores es claramente una función de las áreas específicas de políticas, que han sido abordadas a través del HRBA, así como de la capacidad institucional y fiscal en el contexto en el cual un programa está siendo diseñado e implementado.

Evaluación de los efectos

La evaluación de los efectos involucra el uso de indicadores para determinar si el programa ha logrado alcanzar sus propósitos y objetivos principales. La evaluación de los efectos es una ciencia imprecisa que está llena de incertidumbre y tiene todos los problemas científicos sociales clásicos asociados con el establecimiento de la causalidad. La evaluación de los efectos, idealmente necesita una evaluación del punto de partida de la situación de los derechos humanos antes de la implementación de un programa o proyecto en particular, y, una forma de recopilación de indicadores, para hacer un seguimiento del grado en que los principales propósitos y objetivos serán logrados y están siendo logrados a medida que el

proyecto evoluciona. La evaluación de los efectos, de esta manera, anticipa los efectos probables de un conjunto de actividades. En todas las etapas de ciclo del programa, tales evaluaciones están orientadas hacia el futuro e incorporan un seguimiento y la recopilación de indicadores. Pero cada planificador sabe en realidad, que es muy difícil determinar el éxito probable de un programa.

2.3.3. Desarrollo de indicadores para monitorear la plena realización del derecho a una vivienda adecuada.⁶⁹

Al revisar la bibliografía disponible sobre indicadores en materia de DESC encontramos que hay un gran desarrollo en cuanto al derecho a la vivienda adecuada. De acuerdo con el PIDESC, artículo 11 párrafo 1, los Estados Partes “reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia”.

En su Observación General N° 4 el Comité de DESC opina que “el derecho a la vivienda no se debe interpretar en un sentido estricto o restrictivo que lo equipare, por ejemplo, con el cobijo que resulta del mero hecho de tener un tejado por encima de la cabeza o lo considere exclusivamente como una comodidad. Debe considerarse más bien como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte [...] el derecho a la vivienda se debe garantizar a todos, sean cuales fueren sus ingresos o su acceso a recursos económicos.”⁷⁰

El Comité también señala que aun cuando la adecuación [de la vivienda] viene determinada en parte por factores sociales, económicos, culturales, climatológicos, ecológicos y de otra índole, aun así, es posible identificar algunos aspectos de ese derecho que deben ser tenidos en cuenta a estos efectos en cualquier contexto determinado: a) seguridad jurídica de la tenencia, b) disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura, c) gastos soportables, d) habitabilidad, e) asequibilidad, f) lugar, g) adecuación cultural.

De acuerdo con el Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (UN-HABITAT) y la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) en el documento titulado “Monitoring Housing Rights” (Nairobi, 2003), como el concepto de “housing rights” o “derechos de la vivienda” es holístico y multifacético, se debe descomponer en sus componentes sustantivos y medibles.

Así, hay seis elementos sobre los cuales se puede construir un conjunto de indicadores de derecho a la vivienda adecuada:

⁶⁹ Este apartado está basado en una traducción propia de la reseña sobre el documento: United Nations Human Settlements Programme (UN-HABITAT). Monitoring Housing Rights: Developing a Set of Indicators to Monitor the Full and Progressive Realisation of the Human Rights to Adequate Housing. Nairobi, 2003, 88 pp.

⁷⁰ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General N° 4 sobre el derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto), sexto período de sesiones, 1991 (E/1991/23), disponible en: www.ohchr.org En esta Observación General N° 4 se cita a la Comisión de Asentamientos Humanos y la Estrategia Mundial de Vivienda hasta el Año 2000 en su párrafo 5: "el concepto de vivienda adecuada significa disponer de un lugar donde poderse aislar si se desea, espacio adecuado, seguridad adecuada, iluminación y ventilación adecuadas, una infraestructura básica adecuada y una situación adecuada en relación con el trabajo y los servicios básicos, todo ello a un costo razonable".

- (1) adecuación de la vivienda
- (2) escala y alcance del desalojo forzoso
- (3) escala y alcance de las personas sin vivienda
- (4) los derechos a la no discriminación y a la igualdad de derechos
- (5) protección legal nacional
- (6) aceptación de estándares internacionales.

Todos estos elementos identifican y capturan una parte del amplio concepto del derecho a la vivienda adecuada. Trabajando desde estos elementos, es posible identificar diferentes indicadores o medidas cuantificables que pueden ser usadas para recoger datos. Asimismo, el UN-HABITAT señala que:

- Es deseable tener más de un indicador para medir cualquier elemento, especialmente si tal elemento es particularmente complejo y multifacético.
- Los criterios utilizados en la selección de indicadores son extremadamente importantes ya que su utilidad dependerá de que tanto son una medida válida del elemento.
- Un indicador debe estar relacionado a un aspecto o elemento significativo de la vivienda en vez de a un aspecto incidental o sin importancia.
- Debe ser confiable. La confiabilidad implica que si es medido repetidamente, un indicador dará resultados consistentes.
- Disponibilidad de datos y comparabilidad de indicadores también son asuntos significativos.

También destaca que los indicadores del derecho a la vivienda tienen un papel potencial que jugar como mecanismos de monitoreo y evaluación. Para ser construidos y usados apropiadamente, deben considerar varios factores:

- Factores metodológicos, incluyendo la validez y confiabilidad de los indicadores seleccionados, así como la accesibilidad a fuentes de datos.
- La capacidad de medir la posibilidad y voluntad de un Estado de respetar y cumplir estos derechos debe estar integrada en los indicadores.
- No es práctico ni deseable usar demasiados indicadores, pues algunos pueden duplicar y otros complicar innecesariamente el proceso de obtención de datos. La creación de un conjunto de indicadores sobre el derecho a la vivienda sin duda debe involucrar a múltiples agencias y un proceso en marcha de refinamiento, tanto conceptual como metodológico.

Cabe señalar que UN-HABITAT y la OACNUDH subrayan que el acceso a la vivienda adecuada impacta sobre otros derechos humanos; que sin ella, es difícil asegurar y mantener el empleo, la salud se ve amenazada, la educación impedida, la violencia es más fácilmente perpetrada, la privacidad es perjudicada y las relaciones sociales son frecuentemente tensadas; y que por tanto es esencial contar con información confiable para resolver los problemas de la vivienda inadecuada e insegura.

2.3.4 Reseña del estudio de las principales iniciativas sobre Indicadores Cuantitativos de Derechos Humanos elaborado por los expertos Rajeev Malhotra y Nicolas Fasel,⁷¹ documento para discusión en el marco de la Reunión de expertos sobre Indicadores de Derechos Humanos que se llevó a cabo en Turku, Finlandia en marzo de 2005.⁷²

El documento de Rajeev Malhotra y Nicolas Fasel proporciona un panorama y una evaluación de algunos de los principales intentos y enfoques para desarrollar indicadores cuantitativos de derechos humanos y otros indicadores que han sido utilizados para el monitoreo de derechos humanos en tiempos recientes. El principal objetivo del documento es mostrar la profundidad y la escala de información e indicadores que han sido usados por los Estados, los organismos intergubernamentales y la sociedad civil.

El documento examina iniciativas sobre indicadores que están específicamente anclados en estándares de derechos humanos, así como aquellos comúnmente categorizados como “estadísticas socio-económicas”. Más específicamente, el documento busca resaltar las principales categorías de iniciativas sobre indicadores de derechos humanos, ilustrarlas con ejemplos representativo y analizar los elementos que cada categoría de iniciativas podría aportar potencialmente al proceso y la metodología para el monitoreo de los derechos humanos.

Este estudio no es, bajo ninguna circunstancia, exhaustivo. Proviene de algunos intentos de mapeo y de estudios recientes de derechos humanos e indicadores, y de algunos estudios anteriores. Una de las consideraciones principales para la selección y evaluación de iniciativas y los indicadores relacionados ha sido su conveniencia para usarse en el monitoreo del cumplimiento de los tratados de derechos humanos por los Estados Partes. Como resultado, el foco de atención ha estado esencialmente en los indicadores cuantitativos que están basados en métodos objetivos de recolección y presentación de datos.

La sección introductoria del documento discute la noción y los usos de la palabra “indicador” en el contexto del monitoreo de derechos humanos, seguido de un análisis breve de la necesidad y justificación de los indicadores de derechos humanos cuantitativos. La noción general de indicador restringe a todos los indicadores a tener un propósito común, la de proveer información específica sobre el estado o condición de un evento, actividad, o resultado. Sin embargo, esta noción permite a los indicadores cobrar diversas formas de naturaleza cualitativa o cuantitativa. El estudio destaca que en uno de los documentos base para el Informe sobre Desarrollo Humano 2000, Maria Green -directora del International Anti-Poverty Law Center- describe la existencia de dos usos primordiales de la palabra “indicador” dentro de la comunidad de derechos humanos.⁷³ Uno de los usos considera estrechamente a los indicadores como equivalentes a las “estadísticas”, y el otros uso, más bien temático, cubre cualquier información relevante sobre la observancia o realización de un derecho específico. Pero estos dos usos

⁷¹ Traducción y síntesis propia del documento de Rajeev Malhotra y Nicolas Fasel titulado: “Quantitative Human Rights Indicators. A survey of major initiatives”. Draft for discusión 3/3/05, 36 pp. Documento completo disponible en: www.abo.fi/instut/imr/research/seminars/indicators/Background.doc

⁷² Traducción y síntesis propia del Informe: “Report of Turku Expert Meeting on Human Rights Indicators” 10-13 March 2005 in Turku/Abo Finland, 29 pp. Documento completo disponible en: www.abo.fi/instut/imr/research/seminars/indicators/Report.doc

⁷³ Maria Green. What we talk about when we talk about Indicators. Vol. 23, 2001. pp. 1063-1097

no reflejan enfoques opuestos. Dada la complejidad de evaluar el cumplimiento de los estándares de derechos humanos, toda la información cuantitativa y cualitativa relevante es potencialmente útil. Los indicadores cuantitativos pueden facilitar las evaluaciones cualitativas al medir la magnitud de ciertos eventos. Recíprocamente, la información cualitativa puede complementar la interpretación de los indicadores cuantitativos.

La segunda sección, la cual es central en el documento de Malhotra y Fasel, examina algunas de las principales iniciativas de monitoreo de derechos humanos que usan indicadores cuantitativos. Éstas son categorizadas ampliamente en cuatro grupos: 1) iniciativas que usan datos de eventos sobre violaciones de derechos humanos; 2) estadísticas socioeconómicas y otras estadísticas administrativas; 3) encuestas de opinión y de percepción de los hogares; 4) iniciativas que usan datos basados en juicios de expertos.

- 1) Iniciativas que usan datos de eventos sobre violaciones de derechos humanos: en el contexto del documento de Malhotra y Fasel, se refiere a datos cualitativos o cuantitativos que pueden estar ligados a eventos caracterizados por la ocurrencia de violaciones de derechos humanos; la información recopilada describe principalmente actos de violación de derechos humanos e identifica a las víctimas y a los autores de la violación. La información es registrada de forma estandarizada, usando definiciones y clasificaciones comunes que permiten la compilación y consolidación de datos relevantes (por ejemplo: edad de la víctima como indicador cuantitativo, y nacionalidad de la víctima como indicador cualitativo) En esta categoría las fuentes incluyen testimonios de las víctimas o testigos, información de medios de comunicación, e informes de los Estados, las organizaciones de la sociedad civil y otros grupos de interés. Para la recopilación y el registro de información existen formatos / formularios estándar, así como conjuntos de “vocabularios regulados” llamados “*thesaurus*” (listas de términos o tipologías para información sobre actos, víctimas, fuentes, lugares, etc.)
- 2) Estadísticas socioeconómicas y otras estadísticas administrativas: Se refieren generalmente a conjuntos de datos agregados e indicadores basados en información cuantitativa o cualitativa objetiva (es decir que puede ser observada y verificada como el salario, la edad, el sexo, la raza) relativa a condiciones de vida. Son recopiladas mediante registros administrativos o estudios estadísticos conducidos por instituciones nacionales de estadística y organismos internacionales con mandato de los Estados, con miras a atender los requisitos de información para la formulación e implementación de política pública. Estas instituciones comparten la función de compilar, interpretar y difundir las estadísticas oficiales.⁷⁴ Las estadísticas socio-económicas no dan cuenta formalmente de eventos o actos de violación de derechos humanos ni del número de víctimas de las violaciones. Es más, su vinculación con los estándares de derechos humanos no siempre son explícitos. Cabe decir que generalmente son recopiladas por los Estados para abarcar campos que resultan más relevantes para los DESC que para los derechos civiles y políticos, aunque existe un importante trabajo sobre estadísticas criminales y de justicia, y los propios indicadores socio-económicos pueden ser igualmente útiles al monitorear la promoción y protección de los derechos civiles y políticos. El acuerdo general es que las instituciones encargadas de recopilar la información deben ser imparciales, neutrales y objetivas (en 1994 la

⁷⁴ El estudio recomienda ver: UN “Handbook of Statistical Organisation, 3rd edition, the Operation and Organisation of a Statistical agency”, 2003. ST/ESA/STAT/SER.F/88

Comisión de Estadística de las Naciones Unidas adoptó Los Principios Fundamentales de las Estadísticas Oficiales)

- 3) Encuestas de opinión y de percepción de los hogares: El objetivo de estas encuestas es sondear en una muestra representativa de individuos, los puntos de vista sobre determinado asunto. La naturaleza de la información recopilada es predominantemente cualitativa y subjetiva y por lo tanto no directamente cuantificable. Para facilitar la agregación de los datos así como la transformación de las percepciones y opiniones de los individuos en indicadores, frecuentemente se usan formularios de respuesta cerrados junto con escalas numéricas o porcentuales. En el contexto de monitoreo de derechos humanos, las encuestas de opinión y percepción son potencialmente relevantes tanto para los derechos civiles y políticos como para los económicos, sociales y culturales.
- 4) Iniciativas que usan datos basados en juicios de expertos: Abarca iniciativas que involucran evaluaciones de naturaleza esencialmente cualitativa que pueden ser traducidas en forma cuantitativa, llevadas a cabo por un número limitado de “expertos” (grupos dedicados a la incidencia, investigadores académicos, científicos sociales, administradores o gerentes, etc.) A diferencia de las encuestas de opinión y percepción de los hogares arriba mencionadas, estas iniciativas involucran el uso por parte de los expertos de diversas fuentes de información, incluyendo los medios de comunicación, los informes gubernamentales y no gubernamentales, a partir de que se les solicita evaluar y registrar el desempeño de los Estados, usando escalas numéricas o porcentuales y conjuntos de criterios relevantes o listas de verificación (*checklists*). Por supuesto, la subjetividad del experto en cuestión se verá reflejada en este caso. Estas iniciativas se han usado generalmente para comparaciones en el tiempo y ordenamientos o clasificaciones (*ranking*) de países. Las iniciativas en esta categoría se han enfocado principalmente a la evaluación de los derechos civiles y políticos (por ejemplo la iniciativa de Freedom House), pero también se ha extendido a los ámbitos más directamente relacionados con los DESC, como el desarrollo social y humano (por ejemplo, a través del ordenamiento de países que hace el PNUD en función del Índice de Desarrollo Humano)

La tercera sección del documento de Malhotra y Fasel revisa las iniciativas llevadas a cabo por la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) para identificar indicadores de derechos humanos. Destaca la mención de: el Seminario de 1993 sobre indicadores apropiados para medir los logros en la realización de los DESC⁷⁵ que fue recomendación del entonces Relator Especial sobre la Realización de los DESC, Danilo Türk; el taller sobre indicadores de derechos civiles y políticos de septiembre de 1999, convocado por la OACNUDH al considerar la falta de indicadores en la materia en comparación con los DESC; la Conferencia de Montreux sobre Estadísticas, Desarrollo y Derechos Humanos de septiembre de 2000 organizada bajo el auspicio de la Asociación Internacional para Estadísticas Oficiales; el desarrollo en 2002 del Borrador de Directrices o Pautas sobre un enfoque de derechos humanos para las estrategias de reducción de la pobreza; y más recientemente /noviembre 2003) la Reunión del Grupo de Expertos sobre el Monitoreo del

⁷⁵ Ver más información en el apartado 2.3.1

Derecho a la Vivienda, organizado por el Programa de Derecho a la Vivienda de Naciones Unidas, un programa conjunto de UN-HABITAT y la OACNUDH.

Finalmente, al destacar las brechas entre los enfoques disponibles, la sección final bosqueja algunas conclusiones y consideraciones de un posible enfoque –conceptual y metodológico– para desarrollar indicadores de monitoreo de derechos humanos.

2.3.5 Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Exigibilidad -niveles mínimos de cumplimiento- e Indicadores, documento de referencia por Rocío Barahona-Riera, Vice-Presidenta del Comité de DESC, para la Reunión de expertos sobre población, desigualdades y derechos humanos, que se efectuó en Chile en octubre de 2006.

En octubre de 2006 tuvo lugar en Chile la Reunión de expertos sobre población, desigualdades y derechos humanos⁷⁶ que contó, entre sus documentos de referencia, con una interesante aportación de la Vice Presidenta del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Dra. Rocío Barahona-Riera: “Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Exigibilidad -niveles mínimos de cumplimiento- e Indicadores.”⁷⁷ En este apartado se retoman diversas consideraciones de dicho documento.

En opinión de la Dra. Barahona respecto a que “los indicadores y su posible uso para medir los progresos y la aplicación por parte de los estados de los derechos económicos y sociales, son un tema difícil y complejo y aún abierto a la discusión. Sin embargo, el uso de los indicadores y especialmente su determinación en el campo de los derechos humanos es algo necesario, aunque su campo de investigación y desarrollo resulte todavía incompleto e imperfecto.”⁷⁸

Las definiciones de indicadores que cita el documento de referencia son las siguientes:

- Del Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD). “El término indicador es indicio de la modestia con que es necesario actuar en todo lo relativo a estadísticas cuya finalidad es medir uno u otro aspecto del desarrollo: los indicadores no son necesariamente mediciones directas y completas de lo que tratan de indicar, sino que a menudo son mediciones indirectas o incompletas. (Por ejemplo, mediciones de causas, instrumentos o insumos; de efectos o productos, de manifestaciones, fases o partes de un todo). Esto es particularmente cierto en los indicadores de desarrollo social. Un indicador no es solo una serie estadística, sino una serie estadística más un conjunto de hipótesis; antes de ser utilizado se le debe someter a un examen y un ensayo cuidadoso.” (E/CN.4/Sub.2/1990/19. Danilo Turk. Pág 3)

⁷⁶ Reunión de expertos sobre población, desigualdades y derechos humanos convocada por CELADE – División de Población de la CEPAL, Naciones Unidas, la Oficina Regional para América Latina y el Caribe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y el Fondo de Población de las Naciones Unidas. Santiago de Chile, 26 y 27 de octubre de 2006. CEPAL, Sala Celso Furtado.

⁷⁷ Rocío Barahona-Reira. “Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Exigibilidad -niveles mínimos de cumplimiento- e Indicadores.” Documento disponible en: www.eclac.cl/celade/noticias/paginas/6/27116/BarahonaR.pdf Cabe mencionar que al inicio del documento se indica que las opiniones expresadas, que no han sido sometidas a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de la autora y pueden no coincidir con las de la Organización (ONU)

⁷⁸ Ibid., p. 8

- De la Organización Mundial de la Salud (OMS) que introduce el concepto de medición de los cambios: “Como su nombre lo indica, los indicadores son un índice o un reflejo de una situación determinada”, “variables que sirven para medir los cambios” (E/CN.4/Sub.2/1990/19. Danilo Turk. Pág 3)
- De la especialista Maria Green, “los indicadores se refieren a una serie de estadísticas que pueden servir para aproximarse a un fenómeno que no es directamente medible.”⁷⁹

La Dra. Barahona expresa que los indicadores en el campo de los derechos económicos sociales y culturales, si se utilizan de manera precisa y sistemática, pueden contribuir a la progresiva realización de esos derechos, como un medio para evaluar los progresos y revelar las dificultades de aplicación de derechos. Contribuyen también a elaborar un punto de partida mínimo y desarrollar el contenido básico de un derecho. Los indicadores pueden evaluar en parte el goce efectivo de los derechos y establecer comparaciones entre países en cuanto a los progresos alcanzados. Por otra parte, entre las dificultades de utilizar indicadores económicos y sociales, observa que:

- Su carácter general puede impedir que una situación particular de derechos humanos no sea debidamente evaluada. Los derechos económicos sociales y culturales son derechos de la persona y requieren de datos adicionales.
- Además, los indicadores económicos y sociales topan con dificultades en el terreno: carencias de estadísticas disponibles y fiables según los países; fuentes de información incompletas u obsoletas, como son los censos nacionales que en algunos países tardan en hacerse por falta de recursos; un mismo indicador puede haber sido recogido sobre hipótesis de valor muy diferente; el carácter no universal de algunos indicadores importantes; el uso frecuente y casi normal de estimaciones que no contienen cifras precisas; el uso de criterios y metodologías inadecuados o incompatibles para seleccionar indicadores; la limitación de la comparatividad temporal cruzada de indicadores, tanto entre Estados como dentro de cada Estado.
- Si bien el uso de indicadores ha sido (y actualmente lo es aún más) un instrumento insustituible con que cuentan los órganos de tratados para sus evaluaciones, los indicadores no reflejan siempre de manera adecuada la condición humana y puede ser un medio fácil de no atacar las verdaderas causas de la pobreza y de otros problemas afines.
- La Comisión de Estadística de las Naciones Unidas ha reiterado frecuentemente la importancia de un enfoque no directivo de los indicadores, dando preferencia a las posibilidades y alternativas susceptibles de adaptarse a circunstancias particulares antes que a la fijación de un único conjunto de indicadores universalmente validos.
- El Comité de DESC, en su cuarto período de sesiones, señaló que “aunque los gobiernos tienen la obligación de informar, el Comité no puede aceptar sus indicadores nacionales como pauta general de evaluación internacional (E/c.12/1990/CRP.1/add.10, Pág. 6)

⁷⁹ Maria Green. What we talk about when we talk about Indicators. Vol. 23, 2001. pp. 1063-1097, citado en: Rocío Barahona-Reira, op.cit., p. 8

- El Comité, como órgano de vigilancia del cumplimiento de los derechos enunciados en el Pacto de Derechos Económicos Sociales y Culturales, ha privilegiado aquellos indicadores que tienen alguna forma de comparabilidad en términos de los derechos jurídicos asumidos, y que son universalmente compatibles, o que tienen en virtud del Pacto un contenido básico de derechos o punto de partida mínimo de derechos.

En cuanto a los criterios para seleccionar indicadores, destaca los utilizados por el UNRISD pues son los que han prevalecido generalmente en las instituciones de Naciones Unidas:

1. Disponibilidad de datos: número suficiente de países que tienen datos sobre el indicador o sobre los cuales puede prepararse el indicador.
2. Comparabilidad: si el indicador es definido en diferentes países de la misma manera o para medir lo mismo.
3. Calidad de datos: completos, coherentes y fiables
4. Validez del indicador: si el indicador mide lo que está destinado a medir; validez estadística y conceptual. Los números de camas hospitalarias pueden ser buenos para medir las instalaciones hospitalarias pero no el nivel nacional de salud.
5. Poder discriminatorio: si el indicador distingue efectivamente entre países de diferentes niveles de desarrollo, en particular entre países en desarrollo de distintos niveles.
6. Necesidad de evitar la duplicación significado conceptual: si el indicador indica un aspecto conceptualmente importante o sólo un aspecto.

En el contexto de los derechos humanos –continúa Barahona- los indicadores no pueden ser solo sinónimos de datos y estadísticas; deben comprender información relevante de la observancia y el goce de un específico derecho por parte de los individuos, la responsabilidad jurídica por parte de un Estado y la progresividad en el cumplimiento de las obligaciones de derechos humanos. Esta razón ha inducido al Comité de DESC y a otros órganos de tratados a buscar indicadores que permitan evaluar los diferentes aspectos de la responsabilidad jurídica de los estados como son: el respeto, la protección y la realización de los derechos. Por ejemplo, al prevenir las violaciones por parte de otros actores, se cumple con el deber de protección; adoptando medidas legislativas, presupuestarias, judiciales y de otro tipo, se cumple con el deber de realizar los derechos.

También es fundamental para los indicadores, especialmente en derechos humanos, obtener datos desglosados sobre la situación de los grupos vulnerables y marginados frente al resto de la población. Cuanto mayor sea el grado de desagregación y precisión de éstos, mayor será la importancia directa de los indicadores; cuanto más precisas sean las obligaciones jurídicas de un Estado de respetar un determinado derecho, más necesarios son los indicadores desagregados.

El Comité de DESC ha precisado en sus Observaciones Generales algunos criterios para la selección de indicadores:

1. Validez
2. Objetividad
3. Sensibilidad
4. Especificidad: reflejen los cambios sociales solamente con relación a particulares situaciones
5. Amistosos

6. Económicos: obtener los datos sin costos excesivos
7. Políticamente relevantes: influyan en la toma de decisiones políticas
8. Mensurables y consistentes en el tiempo: Demostrar progresos en el tiempo
9. Desagregados.⁸⁰

Un último criterio de gran relevancia –señala Barahona- es el de la “fiabilidad y disponibilidad, especialmente en derechos humanos. Generalmente, se dispone de datos fidedignos en el caso de los indicadores básicos: demografía, mortalidad infantil, esperanza de vida, tasas de alfabetización, porcentaje de población que vive por debajo del umbral de la pobreza. En el caso de otros indicadores vinculados con los derechos humanos, la disponibilidad sigue siendo un problema.”⁸¹

Si bien es cierto que existe una necesidad de parte de los órganos de derechos humanos de buscar criterios propios de selección de indicadores, e indicadores específicos de derechos humanos, también se deben seguir utilizando los criterios de selección y los indicadores, económicos, sociales y de desarrollo que ya existen. La complementariedad es indispensable. Pero en la práctica son muy pocos los indicadores que cumplen con estos criterios, y siguen siendo medidas “indirectas y parciales”. Por ello, en la apreciación personal de la Dra. Barahona, el estado de la discusión, al presente, aun tomando los progresos e iniciativas actuales en esta materia, debe hacerse con criterio de humildad científica y no hacer de los indicadores valores absolutos de evaluación de países en el progresivo cumplimiento de los DESC. Establecer listas ideales de indicadores y modelos teóricos complejos puede ser una tentación que se topa con dificultades prácticas. Disponer de los datos ofrecidos por el Estado cuando los Estados tropiezan con dificultades financieras y no siempre asistidos adecuadamente por los organismos internacionales, es tarea ardua. Los esfuerzos en seleccionar indicadores en derechos humanos, hace necesario que los países se comprometan individualmente y regionalmente a utilizar esos indicadores. Sin este presupuesto, la medición de los progresos o retroceso en la exigibilidad de los derechos humanos no será posible alcanzarla.

Categorías de indicadores⁸²

Si hacemos un seguimiento de las diferentes categorías de indicadores, nos encontramos con una seria dificultad: hay una multiplicidad de indicadores, según los usuarios de éstos. No hay una única forma de agruparlos en categorías y denominarlos. Pueden encontrarse categorías de los indicadores tradicionales en:

- Cuantitativos: definición numérica de datos
- Cualitativos: mediciones de problemas cualitativos

Generalmente, los indicadores más usados tradicionalmente han sido los indicadores cuantitativos: censos de población registro civil, datos administrativos, censos de vivienda, tasas de mortalidad, tasas de escolarización, encuestas por muestreo, registro de enfermedades, etc. En contadas ocasiones se hacen distinciones cualitativas y en caso de querer hacerlo se

⁸⁰ Eibe Riedel. New Bearings to the State Reporting Procedure: the example of the Right to Health. 2002, p.351, citado en: Rocío Barahona-Reira., op.cit., p. 10

⁸¹ Rocío Barahona-Reira., op.cit., p.10

⁸² Íbid., p.11

plantea el problema de que no pueden obtenerse mediante los métodos actuales de compilación e hipótesis de los indicadores sociales y económicos.

La introducción de análisis de indicadores de carácter cualitativo es cada vez más necesaria (como el de la calidad de vida), elementos subjetivos de satisfacción y responsabilidad y otros especialmente en derechos humanos.

Indicadores objetivos y subjetivos: esta distinción se basa en el contenido de la información que ofrezcan los indicadores; los objetivos se refieren a hechos o acontecimientos que pueden observarse o verificarse directamente; por ejemplo, el peso de los niños al nacer. Los indicadores subjetivos son los que se basan en percepciones, opiniones, evaluaciones o juicios expresados por personas.

Indicadores de resultado, indicadores de conducta e indicadores de proceso: estas categorías se utilizan también para los indicadores de derechos humanos. Los indicadores de proceso se entienden con relación a la progresiva realización de los derechos; los de resultado, en cuanto a las medidas tomadas por el estado para asegurar esos derechos; y los indicadores de conducta direccionan las obligaciones de los estados bajo el contenido de los derechos humanos.

Práctica del Comité de Derechos Económicos y Sociales en el empleo de los Indicadores.⁸³

De todos los órganos creados en virtud de tratados, el Comité de DESC es el que tiene la mayor necesidad de contar con indicadores que abarquen la amplia gama de derechos sociales, económicos y culturales tutelados, como son el derecho a la no-discriminación, la igualdad entre mujeres y hombres, el derecho a la seguridad social, el derecho al trabajo, el derecho a la salud, el derecho a la educación, el derecho a la cultura, el derecho a una vivienda adecuada, el derecho a la protección de la familia. Todos estos derechos requieren indicadores que permitan contar con información para supervisar las obligaciones jurídicas de los estados.

El primer intento de utilizar indicadores se da en la práctica del Comité y de sus expertos con una lista tentativa de indicadores, así como el uso que el Comité hace de indicadores propuestos por diversos organismos de las Naciones Unidas pertinentes para los temas que trata el Comité, por ejemplo los indicadores propuestos por el Relator Especial Danilo Türk en su Informe ante el Comité de DESC sobre realización de los Derechos Económicos y Culturales (E/CN.4/Sub.2/1990/19):

1. Tasa de mortalidad en menores de cinco años.
2. PNB per cápita para el 40% más pobre de la población (incluida la existencia de un nivel de pobreza)
3. Índice de la calidad física de vida (ICFV)
4. Tasa general de alfabetización.
5. Acceso a la atención primaria de salud.
6. Porcentaje de la población que padece de malnutrición aguda
7. Indicadores desagregados para cada derecho por sexo, raza, color, ascendencia, origen nacional étnico, edad, nivel de ingresos, etc.
8. Porcentaje de la población en viviendas no adecuadas. PNB por habitante.

⁸³ Íbid., p. 12

También el Comité de DESC, en las directrices para presentar los Informes de los Estados,⁸⁴ hace referencias a cuestiones que requieren la utilización de indicadores, especialmente para el derecho a la alimentación, la salud, la vivienda, la educación, y los considera especialmente necesarios para la interpretación de las cláusulas contenidas en el artículo 2 y en la supervisión de las obligaciones de los Estados contenidas en los artículos 6 a 15 del PIDESC. En cuanto al artículo 2 del Pacto, cabe resaltar que los indicadores que se seleccionen deben permitir identificar el objetivo de las medidas tomadas y se deberá buscar también puntos de referencia o metas para evaluar la asignación de los recursos por parte del Estado en cumplimiento a que estos recursos disponibles sean accesibles y puedan ser utilizados de manera equitativa y eficaz. La desagregación de los indicadores es un elemento importante que contribuye a interpretar y delimitar los principios consagrados en el Artículo 2, especialmente cuando se refiere a lograr progresivamente la realización de los derechos enunciados en el Pacto, y la comparación temporal que sólo puede efectuarse con indicadores desagregados apropiados.

Hay algunos indicadores directos que son muy útiles y que podrían acercarse a un criterio de universalidad, como la alfabetización universal, inmunización masiva, etc. Por esto los datos proporcionados por los organismos de Naciones Unidas han sido desde el inicio de su trabajo de gran utilidad: UNICEF, el Banco Mundial, la OMS, la OIT, etc. Pero sigue siendo necesario contar con otros indicadores específicos de los derechos económicos, sociales y culturales que respondan a las obligaciones inherentes a un solo derecho, esto es a los requisitos mínimos para la realización y goce de ese derecho.

Los recursos de los Estados y sus diversos grados de desarrollo y de capacidad institucional deben tomarse en consideración a la hora evaluar la voluntad de los estados en cumplir con sus obligaciones. Los indicadores tienen aspectos imperfectos. De ahí el extremo cuidado que se debe utilizar al escogerlos, así como la metodología utilizada. Las mediciones deben permitir un alto grado de comparabilidad regional, pero también comparabilidad dentro de un mismo Estado, por regiones, y con información desagregada específica.

Estas reflexiones han llevado a los órganos de tratados y especialmente al Comité DESC a la necesidad de identificar indicadores específicos de derechos humanos, que sean útiles para ofrecer una medición cuantificable de las obligaciones de los estados y de la realización de los derechos, establecer puntos de referencia para que los países puedan medir sus progresos y sus dificultades, y la contribución que los indicadores puedan hacer, aunque de una manera limitada, para determinar las violaciones de los derechos humanos.

Indicadores de Derechos Económicos, Sociales y Culturales⁸⁵

Los indicadores, como concepto e instrumento, cualquiera que sea su categorización, y particularmente los indicadores de derechos económicos, sociales y culturales, son provechosos y necesarios únicamente si sus resultados provocan medidas concretas que garanticen el gozo efectivo de los derechos en las personas y el progreso de los países en la aplicación de los derechos económicos, sociales y culturales. De otra manera la discusión se mantiene en un plano conceptual que no ayuda de manera realista a los países, de ahí la

⁸⁴ Ver más adelante la sección 2.4.6 sobre las Directrices del Comité de DESC relativas a la forma y el contenido de los Informes que deben presentar los Estados Partes del Pacto Internacional Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

⁸⁵ Rocío Barahona-Reira., op.cit., pp. 16-18.

necesidad que estos indicadores sea definida explícitamente y con precisión y sean adecuados al contexto en que se aplican.

El estado de la discusión sobre indicadores específicos de derechos humanos responde actualmente a la necesidad sentida por parte de los órganos creados en virtud de los tratados, de esbozar un marco conceptual y metodológico para definir indicadores de derechos humanos adecuados para evaluar el cumplimiento de los instrumentos de derechos humanos y contar con instrumentos útiles para reforzar la rendición de cuentas. En resumen, su principal objetivo es utilizar indicadores específicos que estén incorporados en el marco normativo de los derechos humanos y que sean fáciles de interpretar y aplicar.

La definición más inclusiva y clara de lo que son indicadores de derechos humanos –en opinión de la Dra. Barahona- es la utilizada por el Relator Especial sobre el Derechos a la Salud, Paul Hunt: “Los indicadores de derechos humanos brindan informaciones sobre el estado de un acontecimiento, actividad o resultado que pueden estar relacionadas con las normas de derechos humanos, que abordan y reflejan las preocupaciones y principios en materia de derechos humanos y que se utilizan para evaluar y vigilar la protección y promoción de los derechos humanos”⁸⁶

Los indicadores de desarrollo humano y los indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio cabrían en esta definición porque sin ser indicadores de derechos humanos sí proporcionan información relacionada. “Los objetivos de desarrollo tienen su correspondencia con varias disposiciones contenidas en los Pactos Internacionales de Derechos humanos. Esto pone en evidencia la necesidad de que dichos objetivos se enmarquen dentro del marco normativo de los derechos humanos”⁸⁷, bajo dos premisas:

- Primera: la exigibilidad de los derechos, y por ende a la evaluación de la progresividad del cumplimiento por parte de los Estados del ejercicio y goce de un específico derecho.
- Segunda: la importancia de contar con indicadores válidos para medir el progreso en el logro de los objetivos de desarrollo e indicadores específicos de derechos humanos que nos permitan evaluar la progresividad y cumplimiento de los derechos humanos. Algunos ejemplos pueden resultar ilustrativos de la correlación entre el objetivo de desarrollo y las normas conexas del PDESC.

Objetivo 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre.

Normas conexas del Art. 2 La igualdad y la no Discriminación:

El reconocimiento de los principios de igualdad y no-discriminación como premisas fundamentales de los derechos humanos, ayuda a determinar las prácticas discriminatorias en las políticas de reducción de la pobreza y reorientar estrategias de reducción de la pobreza, así como las modificaciones legales e institucionales que eliminen los motivos de discriminación prohibidos.

Normas conexas del Art. 11 Derecho a un nivel de vida adecuado y la Observación General 12 del CDESC: derecho a una alimentación adecuada. Son el marco normativo para la exigibilidad del derecho a la alimentación y por ende a la erradicación del hambre.

Objetivo 2: Proporcionar enseñanza primaria universal.

⁸⁶ PNUD. Informe de Desarrollo Humano 2000, p. 89.

⁸⁷ Rocío Barahona-Reira., op.cit., p. 14

Correlación con los artículos 13 y 14 del PDESC, así como el contenido normativo de ese derecho explicitado en el Comentario General 13 del CDESC: sobre el Derecho a la Educación.

Estos ejemplos son solo una muestra de la conexión entre ambos y podrían extenderse a todos los objetivos, lo que nos demuestran la necesidad de hacer esfuerzos para que los Organismos Internacionales en sus agendas incorporen permanente la visión de los Derechos humanos.

Indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM): Los 48 indicadores utilizados para medir el progreso de los ODM y que han sido seleccionados en su gran mayoría por instituciones internacionales y organizaciones del Sistema de Naciones Unidas, responden a las necesidades y requisitos de evaluación del mandato de cada institución pero también son un esfuerzo de coherencia en la búsqueda de un número de indicadores universales que permitan medir un acontecimiento o resultado previamente aceptado por todos los interesados y bajo una misma metodología y definición.

El uso de los indicadores de los Objetivos del Milenio permite evaluar periódicamente los progresos en los objetivos, algunos de estos indicadores en su gran mayoría cuantitativos permiten también evaluar cualitativamente un fenómeno al establecer comparativamente su magnitud en lapso de tiempo. Para los derechos humanos, estos nuevos indicadores son un instrumento de suma utilidad y necesario, los Órganos de Tratados cuentan con mayor información a la hora de evaluar los informes de los Estados, accediendo a datos que son particularmente adecuados para apoyar la evaluación del cumplimiento por los Estados Parte de sus obligaciones dimanantes de los tratados internacionales de derechos humanos.

Por otra parte, el Informe sobre Desarrollo Humano 2000 del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) menciona la utilidad de los indicadores para exigir la responsabilidad en materia de derechos humanos y el uso de estos como instrumento de defensa de los derechos humanos, permitiendo que las personas y las organizaciones desde la sociedad civil hasta los gobiernos distingan los actores importantes y les exijan responsabilidades, propiciando cambios en las opiniones políticas y prácticas. Los indicadores, dice el Informe, se pueden usar como instrumento para:

- Formular mejores políticas y vigilar los progresos realizados.
- Determinar los efectos no deseados de leyes, políticas y prácticas.
- Determinar qué actores están influyendo en la realización de los derechos.
- Establecer si esos actores están cumpliendo con sus obligaciones.
- Advertir de antemano posibles violaciones y poder adoptar medidas preventivas.
- Fortalecer el consenso social respecto de decisiones difíciles que deban adoptarse frente a la limitación de recursos.
- Sacar a la luz cuestiones que han sido desatendidas o silenciadas.

Si bien la Dra. Barahona destaca la importancia de estos indicadores en su documento de referencia, considera que si bien los indicadores de desarrollo humano tienen grandes similitudes con indicadores de derechos humanos y a veces coinciden, no responden a los mismos parámetros. Los indicadores de desarrollo humano y los indicadores de derechos humanos coinciden en que: generan información para la proposición de políticas que mejoren las libertades humanas; dependen de la medición de resultados e insumos para describir el fenómeno; y aplican mediciones de promedios y desgloses, valores locales y mundiales.

Pero tienen diferencias de criterio: los indicadores de desarrollo humano se centran en los resultados e insumos humanos, y hacen hincapié en las disparidades y sufrimientos. Los indicadores de derechos humanos se centran en las políticas y prácticas de las entidades jurídicas y administrativas y la conducta de los funcionarios públicos. Los indicadores de desarrollo humano evalúan la ampliación de las capacidades de la persona. Los indicadores de derechos humanos evalúan de qué modo vive la persona y si vive con dignidad y libertad y el grado en que los actores fundamentales han cumplido sus obligaciones de proveer mecanismos que garanticen lo anterior. Fundamentalmente su distinción está en su contenido normativo. Los indicadores de derechos humanos se derivan de las normas concretas de los derechos humanos, reflejan esas normas y vigilan su cumplimiento, por lo general con el objetivo de lograr la rendición de cuentas de los responsables. Un elemento esencial de los indicadores de derechos humanos es su correlación entre el indicador y la norma, además su correlación con las otras disposiciones de derechos humanos conexas, tales como la no-discriminación y la igualdad. Esto obliga a que la recopilación de datos tenga que ser por necesidad lo más desglosada posible por los motivos de discriminación prohibidos internacionalmente.

Como ha venido señalando, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su tarea de vigilancia utiliza una amplia gama de indicadores cuantitativos: estadísticas, números, porcentajes, índices y también indicadores cualitativos, que abarcan información sobre el ejercicio de un determinado derecho y que contribuyen a definir el contenido del mismo. Por ejemplo, en derecho a la salud son útiles los datos sobre las medidas adoptadas por un estado para reducir la mortalidad infantil.

La necesidad de los diferentes Órganos de Tratados de contar con indicadores propios de derechos humanos ha suscitado debates entre expertos sobre el tema, después de un largo debate en diversos foros, fue acordado el siguiente esquema en las últimas reuniones de expertos en indicadores de derechos humanos organizadas por el ACNUDH en Ginebra en agosto de 2005.

Marco Conceptual:

Con cada derecho es necesario traducir la norma jurídica que lo establece en un número limitado de atributos que faciliten la determinación de los indicadores apropiados para vigilar el ejercicio de un derecho. Por ejemplo, según la Observación General 12 del Comité de DESC sobre el derecho a una alimentación adecuada, son atributos de la norma “la nutrición, la seguridad alimentaria, la protección al consumidor, la disponibilidad de alimentos, la accesibilidad de los alimentos”.

Es importante señalar que el Comité en sus Observaciones Generales atribuye como elementos esenciales y atributos de un derecho:

- La disponibilidad: Por ejemplo, el no cerrar escuelas privadas.
- La accesibilidad: velar porque terceros no impidan a las niñas acceder a las escuelas.
- Aceptabilidad: educación aceptable para las minorías, creando los medios adecuados.
- Adaptabilidad: formular planes de estudio y dotar de recursos con sistemas innovadores, informática.

Tipos de indicadores:

- Indicadores estructurales:

Determinan si existen estructuras, sistemas y mecanismos relacionados con determinada cuestión o dicho de otra manera sistemas y mecanismos considerados necesarios para la realización de un derecho o la promoción. Estos indicadores tienen que centrarse en la naturaleza de las leyes nacionales relacionadas con el derecho y en las estrategias que el estado indica que son pertinentes para ese derecho. Pueden ser formulados de una manera simple, y constituyen un método de evaluación rápida y obtención de información. Por ejemplo, un cuestionario: ¿El derecho a la salud está consagrado en la constitución? ¿Se han incorporado en la legislación nacional disposiciones relativas a...? ¿El Gobierno ha aprobado una estrategia y un plan de acción nacionales para reducir la mortalidad materna? La utilidad de estos indicadores es mayor si se emplea junto con indicadores de proceso y evolución o de resultados.

- Indicadores de proceso e indicadores de evolución:

Los indicadores de proceso proporcionan información sobre los procesos mediante los cuales se aplican las políticas, miden el grado de realización de las actividades necesarias para alcanzar algunos objetivos y los progresos realizados en el transcurso del tiempo, determinan el esfuerzo hecho no el resultado logrado. Son mejores para medir la realización progresiva de un derecho o los esfuerzos realizados por un Estado para proteger los derechos. Ejemplos: Porcentaje de mujeres que consultaron al menos una vez durante el embarazo a un profesional de la salud calificado por motivos relacionados con el embarazo.

- Indicadores de resultado:

Miden los resultados de las políticas, reflejan los logros que indican el estado de realización de un derecho humano, son indicadores que revelan hechos; además, reflejan múltiples procesos interconectados que determinan un resultado.

Los indicadores de proceso y resultado deben usarse en conjunción con bases de referencia o metas si quieren ser útiles como método de valoración de un derecho en un lapso de tiempo. Los indicadores de proceso y resultado deben desglosarse por motivos de discriminación prohibidos como el sexo, la edad, la discapacidad, la pertenencia étnica, la religión, el idioma, la condición social, la pertenencia regional, etc. Esto requerirá por parte de los Estados mayores recursos y dificultades en la obtención de los datos y un mayor esfuerzo para presentar los informes los órganos de vigilancia. Los indicadores de muchos de los objetivos del milenio son ejemplo de indicadores de resultado.

Ejemplos de indicadores de proceso en las Observaciones generales del Comité de DESC:

-Observación 14. (Derecho a la Salud) y Observación 15 (Derechos al Agua). Estos indicadores se utilizan fundamentalmente para medir los cambios en el transcurso del tiempo. Ejemplos: número de muertes maternas por 100.000 nacimientos vivos, porcentaje de jóvenes entre 15 y 24 años infectados de VIH.

Respecto a otras iniciativas, la Dra. Barahona refiere tener conocimiento de dos muy interesantes en el marco regional latinoamericano: la construcción de un Sistema de Indicadores sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales para promover la adopción de un mecanismo de supervisión del Protocolo de San Salvador, con indicadores de progreso en DESC, impulsado por los gobiernos del MERCOSUR y Asociados. Y el Monitoreo de progresos en Derechos Humanos del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), metodología

orientada a medir progresos, construcción de un sistema de monitoreo de los derechos humanos por campos temáticos.

La vicepresidenta del Comité de DESC, concluye que el “objetivo final de los indicadores es evaluar la responsabilidad jurídica del Estado, estos es determinar si respeta, protege y realiza los derechos sin discriminación y con igualdad, tomando en cuenta las limitaciones de recursos, el contexto cultural y los recursos naturales de un Estado. Los indicadores son instrumentos necesarios. El fin último, es el goce pleno de los derechos humanos por las personas, un largo camino lleno de dificultades pero necesario para asegurar el respeto pleno a la condición humana.”

2.3.6 Directrices del Comité de DESC relativas a la forma y el contenido de los Informes que deben presentar los Estados Partes del Pacto Internacional Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

En las Directrices que el Comité de DESC de la , como órgano de vigilancia del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), ha proporcionado a los Estados Partes para guiar la elaboración de Informes Periódicos, encontramos diversas referencias a la utilización de indicadores. A continuación se presentan algunos extractos de estas directrices (los números a la izquierda corresponden a los número de párrafo del documento del Comité)⁸⁸

Artículo 11 del Pacto

42. a) Sírvase proporcionar información sobre el nivel de vida actual de la población de su país, tanto en general como respecto de los diferentes grupos socioeconómicos, culturales y de otra índole de la sociedad. ¿Cómo ha variado el nivel de vida con el tiempo (por ejemplo, en comparación con hace diez y cinco años) respecto de esos grupos? ¿Ha habido una mejora continua de las condiciones de vida de toda la población o, en su defecto, de qué grupos?
- b) [...]
- c) Sírvase indicar el PNB per cápita del 40% más pobre de su población. ¿Existe en su país un "umbral de pobreza" y, en caso afirmativo, cuáles son los criterios para determinarlo?
- d) Sírvase indicar el índice de la calidad física de vida de su país.

⁸⁸ El documento original esta clasificado como E/C.12/1991/1, titulado "Directrices revisadas relativas a la forma y el contenido de los informes que han de presentar a los Estados Partes de conformidad con los artículos 16 y 17 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales", y se encuentra en la Compilación de Directrices relativas a la forma y el contenido de los Informes que deben presentar los Estados Partes en los tratados internacionales de derechos humanos, apartado sobre el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, pp. 4-25 (HRI/GEN/2/Rev.1, disponible en www.ohchr.org)

43. El derecho a alimentación adecuada

- a) [...]
- b) Sírvase facilitar información detallada (en particular datos estadísticos desglosados según diferentes zonas geográficas) sobre la medida en que el hambre y/o la malnutrición existen en su país. Esta información debería en particular abordar las cuestiones siguientes:
 - i) la situación de los grupos especialmente vulnerables o en situación desventajosa, en particular:
 - campesinos sin tierra
 - campesinos marginales
 - trabajadores rurales
 - desempleados rurales
 - desempleados urbanos
 - pobres urbanos
 - trabajadores migrantes
 - poblaciones indígenas
 - niños
 - ancianos
 - otros grupos especialmente afectados;
 - ii) las diferencias significativas que hubiere en las situaciones de los hombres y las mujeres en cada uno de esos grupos;
 - iii) los cambios que se hubieren producido durante los últimos cinco años en la situación de cada uno de los grupos mencionados.

44. El derecho a vivienda adecuada

- a) Sírvase proporcionar información estadística detallada sobre la situación de la vivienda en su país.
- b) Sírvase proporcionar información detallada sobre aquellos grupos de su sociedad que se encuentran en una situación vulnerable y desventajosa en materia de vivienda. Sírvase indicar, en particular:
 - i) El número de individuos y familias sin hogar.
 - ii) El número de individuos y familias alojados actualmente en viviendas inadecuadas y sin los servicios básicos tales como agua, calefacción (en caso necesario), evacuación de desechos, instalaciones sanitarias, electricidad, servicios postales, etc. (en la medida en que considere que esos servicios son pertinentes en su país). Sírvase incluir el número de personas alojadas en viviendas atestadas, húmedas y/o inseguras estructuralmente o en otras circunstancias que afecten a la salud.

- iii) El número de personas actualmente registradas en cuanto que viven en asentamientos o viviendas "ilegales".
- iv) El número de personas expulsadas de su vivienda en los últimos cinco años y el número de personas que carecen actualmente de protección jurídica contra la expulsión arbitraria o cualquier otro tipo de desahucio.
- v) El número de personas cuyos gastos de vivienda son superiores a cualquier límite de disponibilidad estipulado por el Gobierno sobre la base de la capacidad de pagar o en cuanto proporción de los ingresos.
- vi) El número de personas incluidas en listas de espera para obtener alojamiento, el promedio del tiempo de espera y las medidas adoptadas para hacer disminuir esas listas y ayudar a los incluidos en ellas a encontrar alojamiento temporal.
- vii) El número de personas con diferentes títulos de viviendas según se trate de: viviendas sociales o públicas; sector de alquiler privado; propietarios ocupantes; sector "ilegal"; y otros sectores.

Artículo 12 del Pacto

47. Sírvase proporcionar información sobre la salud mental y física de su población, tanto en general como en lo que respecta a los diferentes grupos de su sociedad. ¿Cómo ha evolucionado la situación sanitaria a lo largo del tiempo en relación con esos grupos? En caso de que su Gobierno haya presentado recientemente a la Organización Mundial de la Salud (OMS) informes sobre la situación de la salud en su país, tal vez desee remitirse a las partes correspondientes de esos informes en vez de repetir aquí la información.

48. [...]

49. Sírvase indicar qué porcentaje de su PNB, así como de sus presupuestos nacionales y/o regionales se dedica a la salud. ¿Qué porcentajes de esos recursos se asignan a la atención primaria de la salud? Compárese esta situación con la existente hace cinco y diez años.

50. Sírvase proporcionar, si están disponibles, los indicadores definidos por la OMS en relación con las siguientes cuestiones:

- a) Tasas de mortalidad infantil (además de la tasa nacional, sírvase indicar la tasa por sexo, por zonas urbanas y rurales y, también, de ser posible, por grupos socioeconómicos y étnicos y zonas geográficas. Sírvase incluir las definiciones nacionales de las zonas urbanas y rurales y de otras subdivisiones).
- b) Acceso de la población a aguas que reúnan las debidas condiciones (sírvase distinguir entre la población urbana y la rural).
- c) Acceso de la población a servicios adecuados de evacuación de excrementos (sírvase distinguir entre la población urbana y la rural).
- d) Niños inmunizados contra la difteria, la tos ferina, el tétanos, el sarampión, la poliomielitis y la tuberculosis (con desglose por zonas urbanas y rurales, grupos socioeconómicos y sexos).
- e) Esperanza de vida (con desglose por zonas urbanas y rurales, grupos socioeconómicos y sexos).

- f) Proporción de la población que tiene acceso a personal capacitado para el tratamiento de enfermedades y lesiones corrientes, con suministro regular de 20 medicamentos esenciales, a una distancia de una hora de marcha o de viaje.
- g) Proporción de mujeres embarazadas que tienen acceso a personal capacitado durante el embarazo y proporción asistida por dicho personal en el parto. Sírvase dar cifras sobre la tasa de mortalidad por causa de maternidad, antes y después del parto.
- h) Proporción de niños que tienen acceso a personal capacitado para recibir atención de salud.

(Sírvase desglosar los datos por zonas urbanas y rurales, y por grupos socioeconómicos, respecto de los indicadores f) a h).

51. ¿Puede discernirse de los desgloses de los indicadores utilizados en el párrafo 4, o por otros medios, que hay algunos grupos en su país cuya situación sanitaria sea considerablemente peor que la de la mayoría de la población? Sírvase definir esos grupos de la manera más precisa posible, facilitando detalles. ¿Qué zonas geográficas de su país, si las hubiere, están en peor situación respecto de la salud de su población?

Artículo 13 del Pacto

[...]

58. Sírvase proporcionar datos estadísticos sobre alfabetización, matrícula en enseñanza básica con información sobre las zonas rurales, educación de adultos y educación continua, tasas de abandono a todos los niveles de educación y tasas de graduación a todos los niveles (con desglose, de ser posible, por sexo, religión, etc.). Sírvase también proporcionar información sobre las medidas adoptadas para promover la alfabetización, con datos sobre el alcance de los programas, la población a que van destinados, la financiación y la matrícula, así como estadísticas de graduación según la edad, el sexo, etc. Sírvase informar sobre los efectos positivos de esas medidas, así como las dificultades y los fracasos.

59. Sírvase proporcionar información sobre el porcentaje de su presupuesto (o, en caso necesario, de los presupuestos regionales) destinado a la educación. Sírvase describir su sistema escolar, su actividad en la construcción de nuevas escuelas, la proximidad de las escuelas, sobre todo en las zonas rurales, así como sobre las listas escolares.

[...]

61. Sírvase describir las condiciones materiales del personal docente a todos los niveles en su país, teniendo en cuenta la Recomendación relativa a la situación del personal docente, aprobada el 5 de octubre de 1966 por la Conferencia Intergubernamental Especial sobre la situación del personal docente convocada por la UNESCO. Compárense los sueldos de los profesores con los de (otros) funcionarios públicos. ¿Cómo ha evolucionado la relación entre esos términos a lo largo del tiempo? ¿Qué medidas ha adoptado o tiene el propósito de adoptar su país para mejorar las condiciones de vida del personal docente?

62. ¿Qué proporción de escuelas a todos los niveles en su país no han sido establecidas y administradas por el Gobierno? ¿Han tropezado con algunas dificultades quienes desean establecer esas escuelas u obtener acceso a ellas?

2.4 Experiencias de sociedad civil en el monitoreo y la construcción de indicadores de derechos humanos

Al igual que como fue señalado en el apartado 2.3, las iniciativas que se exponen a continuación son sólo una pequeña muestra de los esfuerzos de sociedad civil en materia de indicadores de DESCAs.

2.4.1 La experiencia de la red internacional Social Watch en materia de indicadores⁸⁹

En la década del 90 tuvieron lugar en el marco de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) una serie de cumbres y conferencias internacionales sobre temas sumamente importantes para la población mundial vinculados al desarrollo: la Cumbre Mundial a favor de la Infancia (Nueva York, 1990); la Conferencia Internacional sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Río, 1992); La Conferencia Mundial de Derechos Humanos (Viena, 1993); la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo (Cairo, 1994); la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (Copenhague, 1995); la Cuarta Conferencia Internacional sobre la Mujer (Beijing, 1995); la Segunda Conferencia Internacional sobre los Asentamientos Humanos (Estambul, 1996); la Cumbre Mundial sobre la Alimentación (Roma, 1996).

En estas conferencias y cumbres un amplio número de Estados –incluido México- asumió principios y compromisos concretos que plasmaron en declaraciones, agendas, planes y programas de acción internacionales. Entorno a estos procesos hubo gran movilización y participación de la sociedad civil organizada, que además de lograr influir en ellos, ha continuado trabajando en su seguimiento, a través de redes ciudadanas de monitoreo e incidencia, elaboración y difusión de informes, y otras estrategias en las que la aplicación de indicadores para monitorear el cumplimiento de los compromisos internacionales y la construcción de índices especiales ha sido muy importante. Un ejemplo paradigmático de este esfuerzo es precisamente el que se ha realizado desde la red internacional Social Watch.

Social Watch es una red de organizaciones civiles y sociales con una experiencia de 10 años en el monitoreo, seguimiento, y evaluación ciudadana en materia de desarrollo social. Social Watch se creó a partir de la necesidad de vigilar el cumplimiento de compromisos de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (Copenhague 1995) y de la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing 1995), para dar cuenta del avance, estancamiento y/o retroceso de los compromisos asumidos políticamente en dichas cumbres e influir en su cumplimiento.

A lo largo de estos años, Social Watch construido un sistema de monitoreo sobre los avances y retrocesos que se verifican anualmente en los países con relación a su cumplimiento de compromisos y metas internacionales de desarrollo, para lo cual ha desarrollado metodologías para la construcción y utilización de indicadores. Con un equipo de especialistas en estadística y ciencias sociales, el Secretariado de la red (ubicado en el Instituto del Tercer Mundo en Uruguay) ha construido, por ejemplo: el Índice de los Compromisos Cumplidos (ICC), varios “Cronómetros” del avance hacia las Metas (qué tanto los gobiernos se acercan en el tiempo al cumplimiento de metas fijadas dentro de plazos concretos), tablas de medición de la voluntad

⁸⁹ Para mayor información sobre Social Watch: www.socialwatch.org.

política de los gobiernos, el Índice de Equidad de Género (IEG), el Índice de Capacidades Básicas (ICB), entre otros.

DECA Equipo Pueblo es el punto focal de esta red en México. A lo largo de los últimos diez años, hemos dado seguimiento a compromisos políticos en materia de desarrollo asumidos por México en algunas de las cumbres y conferencias de Naciones Unidas anteriormente mencionadas. Asimismo, hemos monitoreado y evaluado el cumplimiento de las obligaciones jurídicas del Estado mexicano derivadas de la ratificación de tratados internacionales de derechos humanos como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y resaltado su relación con los compromisos y metas de desarrollo. La experiencia de Equipo Pueblo como punto focal en México de Social Watch en cuanto al monitoreo y seguimiento del cumplimiento de las obligaciones del Estado mexicano en materia de DESC ha contribuido también a la preparación de los Informes Alternativos colectivos presentados en 1999 y 2006 ante el Comité de DESC de la ONU, que tuvieron un importante impacto en las Observaciones Finales y Recomendaciones que emitió este órgano de Naciones Unidas al Estado mexicano con motivo de la presentación de su tercer y Cuarto Informes Periódicos.⁹⁰

A nivel internacional, Social Watch también promueve un enfoque de desarrollo basado en los derechos humanos y está explorando la incorporación de indicadores del cumplimiento de las obligaciones de los Estados en materia de DESC en sus informes anuales, considerando principalmente, como se expondrá más adelante, los principios de no regresividad y no discriminación establecidos en el PIDESC.

Cabe mencionar que el enfoque de derechos humanos fue tomado en cuenta desde el primer informe de la Red en 1996, conocido como Informe N° 0 o Punto de Partida, en el que, por ejemplo, se expresó la preocupación respecto a que en muchas secciones de los documentos acordados en la Cumbre de Copenhague y en la Conferencia de Beijing se ve a las personas que viven en la pobreza “como gente que necesita ayuda, y no como ciudadanos merecedores universalmente del desarrollo y los derechos civiles, políticos, sociales y culturales.”⁹¹ El Informe de Social Watch 1996 también subraya que ambas conferencias reconocieron la importancia de instrumentos internacionales como el PIDESC, que urgieron a los Estados a ratificarlo, y que resaltaron el importante rol del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU (en adelante Comité de DESC) en el monitoreo de ciertos aspectos de la Declaración y del Programa de Acción de Copenhague.

Asimismo, el enfoque de derechos humanos se expresa en los informes de Social Watch de los últimos años en la conceptualización de la pobreza como fenómeno multidimensional y como “negación de derechos humanos”, retomando el concepto afirmado por el Comité de DESC en su Pronunciamiento sobre la Pobreza y el PIDESC en 2001.⁹² Es así que desde 1995, Social Watch pide cuentas a los gobiernos, al sistema de la ONU y a las instituciones internacionales sobre el cumplimiento de los compromisos de desarrollo asumidos a nivel internacional para la

⁹⁰ Los Informes Periódicos de México y las Observaciones Finales del Comité de DESC pueden consultarse en: www.ohchr.org

⁹¹ Informe de Social Watch 1996, N° 0 “Punto de Partida”. Ed. Instituto del Tercer Mundo, Uruguay, p. 28.

⁹² Con base en: Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Pronunciamiento sobre la pobreza y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, párrafo 1. Adoptado por el Comité durante su 25 período de sesiones en mayo de 2001. E/C.12/2001/10 (10 de mayo de 2001) Documento disponible en: www.ohchr.org

erradicación de la pobreza en el mundo y la equidad de género y su relación con la realización de los derechos humanos económicos, sociales y culturales.

En 1995, la Declaración de la Conferencia Mundial sobre Desarrollo Social introdujo por primera vez la cuantificación de las diversas metas a través de algunos indicadores considerados clave para el seguimiento, monitoreo y cumplimiento de los compromisos en ciertas áreas del desarrollo social. Se establecieron umbrales mínimos que los países debían alcanzar antes del año 2000 para que esas metas se evaluaran como cumplidas. Los informes anuales de Social Watch presentan un seguimiento de la situación de los países en relación a la pobreza y monitorean cómo los gobiernos implementan políticas para cumplir con los compromisos asumidos en particular durante la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (Copenhague, 1995) y en la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995).⁹³

Social Watch contribuyó con una innovadora propuesta metodológica para la construcción de herramientas de evaluación del ritmo con que los gobiernos avanzaban hacia esas metas. A partir de la información disponible en las fuentes oficiales internacionales de estadísticas, Social Watch elaboró indicadores específicos que permitieron comparar la magnitud de los avances y retrocesos de los países, así como la suficiencia o insuficiencia de las mejoras hacia las metas asumidas.

En el año 2000 la Asamblea General de las Naciones Unidas en Nueva York presentó la Declaración del Milenio,⁹⁴ que se tradujo posteriormente en nuevas metas hacia 2015: los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).⁹⁵ Estos redefinieron cuantitativa y cualitativamente las metas anteriores. Si bien Social Watch ha realizado una revisión crítica de la operacionalización de las metas establecidas en la Cumbre del Milenio⁹⁶, los ODM se consideran como un umbral mínimo y punto de referencia de importancia en el monitoreo del desarrollo social y la seguridad humana en su sentido más amplio.

Desde 2004 la estrategia de seguimiento de Social Watch se elabora a partir de un conjunto de áreas básicas de desarrollo social que van más allá de lo que estrictamente proponen los ODM. Se han incorporado y fortalecido dimensiones que permiten abordar el análisis de la seguridad humana. En esta dirección, Social Watch presenta en su informe anual una serie de tablas de estadísticas destinadas al seguimiento país por país de indicadores básicos en las diferentes áreas de desarrollo social. Los indicadores seleccionados para la delimitación y evaluación de estas áreas básicas del desarrollo no solo responden a criterios de tipo conceptual, sino

⁹³ Ésta y las siguientes reflexiones –salvo otra indicación- están tomadas del artículo: “Los indicadores del desarrollo a disposición del monitoreo de los derechos humanos” elaborado por el equipo de Investigación del Secretariado de Social Watch con sede en el Instituto del Tercer Mundo en Uruguay, publicado en: Informe Social Watch 2006. “Arquitectura Imposible. Por qué la estructura financiera no le sirve a los pobres y cómo rediseñarla para la equidad y el desarrollo”, pp. 96-99 Disponible en www.socialwatch.org

⁹⁴ La Declaración del Milenio fue aprobada por 189 países estableciendo compromisos en siete ámbitos: 1) la paz, la seguridad y el desarme; 2) el desarrollo y la erradicación de la pobreza; 3) protección del ambiente; 4) derechos humanos, democracia y buen gobierno; 5) protección de las personas vulnerables; 6) atención a las necesidades especiales de África; 7) fortalecimiento de las Naciones Unidas.

⁹⁵ Los ODM consisten en objetivos concretos referentes a cada uno de los ámbitos definidos en la Declaración del Milenio y están definidos en la guía general para la aplicación de la Declaración del Milenio, que fue elaborada por el Secretario General de la ONU.

⁹⁶ Las redefinición de las metas ha significado en para muchas áreas una disminución de las pretensiones y por tanto de las exigencias sobre los gobiernos, focalizándose principalmente en la situación de los países de peor situación.

además a consideraciones de tipo funcional basadas en la evaluación de la cobertura y la comparabilidad internacional de los indicadores.

Pero Social Watch no sólo monitorea compromisos de voluntad política. La vinculación de las metas de desarrollo social con los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) también se ve reflejada en las tablas de los Informes Anuales de Social Watch. Al firmar y ratificar tratados internacionales de derechos humanos los países contrajeron obligaciones como las de respetar, proteger, promover y garantizar el cumplimiento de los derechos a nivel nacional, así como de informar al Sistema de Naciones Unidas sobre el avance en la implementación de los tratados presentando informes periódicos ante los respectivos órganos de vigilancia. Los informes anuales de Social Watch monitorean algunos de estos aspectos y difunden información de cómo cumplen los países con sus obligaciones internacionales.

Así, en los últimos años, Social Watch analiza cómo los países se comportan frente al cumplimiento de los ODM y a la realización y promoción de los DESC, relacionando cada uno de los compromisos asumidos en las Cumbres Sociales con el correspondiente Pacto de Derechos Humanos.⁹⁷ Tanto las metas como el Pacto Internacional de los DESC (PIDESC) abordan temas comunes como la salud, la educación, la vivienda, el acceso al agua, el trabajo y la cooperación internacional. Esta vinculación permite mostrar cómo el cumplimiento de los compromisos asumidos internacionalmente en Conferencias Internacionales de la ONU tiene un sustento de exigibilidad que va más allá de la simple voluntad política de los gobiernos. Existe un marco en el derecho internacional que les da valor de obligación.⁹⁸

Al firmar y/o ratificar el PIDESC los Estados se comprometieron a hacer todo lo posible para garantizar en forma progresiva el goce de esos derechos. Los resultados pueden ser diferidos en el tiempo pero la implementación de medidas es de aplicación inmediata. Para poder adoptar medidas pertinentes los Estados deben disponer de la información sobre la situación de cada derecho. De allí se derivan otras obligaciones concretas. El Estado tiene la obligación de producir información que permita diagnosticar la situación relativa a cada derecho, en particular visibilizando la situación de los sectores que pueden resultar discriminados o de especial vulnerabilidad. Debe a su vez garantizar el más amplio acceso a dicha información favoreciendo la libre circulación, apropiación y posibilidad de crítica respecto a la misma.

⁹⁷ Tal y como lo declaró el Secretario General en su informe para la aplicación de la Declaración del Milenio, *“los derechos económicos, sociales y culturales constituyen la esencia de todos los objetivos de desarrollo del milenio”* (A/56/326,Párr.202). Las responsabilidades de los Estados frente a las metas de desarrollo dentro de esta perspectiva adquieren carácter jurídico, cuyo cumplimiento es obligatorio e exigible, ya que se asienta en el reconocimiento de la justiciabilidad y exigibilidad de los tratados internacionales de derechos humanos. Sería deseable entonces que el marco de derechos humanos refuerce los progresos alcanzados en la realización de los objetivos del milenio, en una relación de mutuo intercambio en la que el logro en el cumplimiento de los objetivos del Milenio refuerce la realización progresiva de los derechos humanos, especialmente los derechos económicos sociales y culturales. Estas consideraciones fueron tomadas de: Rocío Barahona-Reira, op.cit.

⁹⁸ Ver más adelante: Cuadro sobre convenciones de derechos humanos y compromisos básicos de desarrollo en materia de educación tomado del Informe Social Watch 2006 , p. 97.

<p><i>"Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita... La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión (y) la tolerancia..."</i></p> <p>Declaración Universal de los Derechos Humanos, Artículo 26, 1948.</p>		<p><i>"Velar por que [para el año 2015] los niños y las niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria y porque tanto las niñas como los niños tengan igual acceso a todos los niveles de la enseñanza."</i></p> <p>Declaración del Milenio, Párrafo 19, 2000.</p>	
<p>DERECHOS HUMANOS</p> <p>El derecho a la educación universal ha sido consagrado en:</p> <p>Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948): Art. 26</p> <p>Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, 1965: Art. 5</p> <p>Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1966: Art. 13 & 14</p> <p>Convención sobre los Derechos del Niño, 1989: Art. 28 & 29</p>	<p>COMPROMISOS INTERNACIONALES</p> <p>La educación ha sido considerada en:</p> <p>Objetivos de Desarrollo del Milenio, 2000 –Objetivo 2</p> <p>Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, 1995: Compromiso 1</p> <p>Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, 1995: Plataforma de Acción de Beijing – Esferas de Especial Preocupación</p>		

El Estado debe elaborar políticas y definir prioridades compatibles con los compromisos de Derecho Internacional relativos a los Derechos Humanos, adoptando planes de acción con metas y plazos concretos. Conforme a esto, las políticas y programas para asegurar los objetivos básicos de desarrollo deben tener como objetivo el goce de los derechos por parte de toda la población. Esto significa que cada política o programa implementado por el gobierno debería asegurar que los distintos temas a los que éstos refieren considere el marco general de los derechos humanos. Debe evaluar periódicamente enfocando el análisis desde la perspectiva de derechos y explicando las razones por las que algunas de las metas pudieran no haber sido alcanzadas.

La exigibilidad de los derechos puede situar la pugna en torno al desarrollo social en nuevos términos. Si la sociedad civil puede basar el cabildeo en las exigencias legales, contará con una herramienta más poderosa en la procura de metas de desarrollo social. En tal sentido, contar con mediciones específicas y con un sistema de seguimiento sistemático del cumplimiento de los derechos, constituye un aporte decisivo para el monitoreo de los compromisos asumidos en el ámbito de cada Estado.

En cuanto a la metodología para la medición de la situación actual de los países y el ritmo de cambio,⁹⁹ Social Watch ha definido áreas temáticas sobre las que arma tablas temáticas que reflejan los avances y retrocesos de la calidad de vida de los ciudadanos a través de la evolución de una serie de indicadores básicos (acceso a la educación, cobertura de servicios de salud, acceso a agua potable, participación de las mujeres en la toma de decisiones, etc.).¹⁰⁰

⁹⁹ La siguiente explicación metodológica está tomada de la sección "Metodología" publicada en el Informe Social Watch 2006 pp. 160-163.

¹⁰⁰ Se toma como período base la información disponible más cercana a 1990 (salvo excepciones cuando la información para todos los países es posterior) y se compara con el último dato disponible para cada país.

Para cada indicador se presentan tres columnas: la primera indica la situación de la cual partió el país, la segunda muestra el último dato disponible y la tercera el ritmo de progreso (“Avances y retrocesos”). Para evaluar la evolución se tienen en cuenta dos aspectos: los niveles iniciales y finales y la velocidad del cambio de los avances o retrocesos. La situación en que se encuentra un país de acuerdo a un indicador está dada por el último valor disponible. A cada país se le asigna un valor de 1 a 4 (1 indica la peor situación y 4 la mejor) de acuerdo a la distribución de valores del indicador y se promedian dichos valores para todos los indicadores del área. De esta forma se obtiene un ordenamiento auto-referido, independiente de la distancia a las metas o a niveles específicos conceptualmente definidos. Para evitar falsas precisiones se realizó un reescalamiento de dichos promedios conformando cuatro categorías de países:

- Países en mejor situación 4
- Países por encima del promedio 3
- Países por debajo del promedio 2
- Países en peor situación 1

A su vez se presenta un quinto agrupamiento con la información de los países sin datos suficientes para integrar el ranking (Países con información insuficiente para construir el resumen del área).

El **ritmo de cambio** observado para cada país se obtiene considerando la variación en los valores del indicador con referencia al período de tiempo en que se realizan las mediciones. El cociente entre la variación del indicador y el tiempo transcurrido refleja la velocidad de los cambios en el tema correspondiente. Cuando el dato se refiere a un intervalo (por ejemplo, 1990-1994) y es necesario precisar un año para comparar con otros datos, se adoptó el criterio de centrar el dato a la mitad del intervalo (en el ejemplo, 1992) a efectos de calcular la tasa de variación. Los valores de dicha velocidad también se han re-escalado por tramos (a una escala de referencia de 1 a 5), que se representan en las tablas mediante la columna “Avances y retrocesos”. Se utilizó un conjunto de símbolos que recogen esa transformación, atentos a la preocupación de simplificar la lectura y abandonar la falsa precisión que otorgaría un valor numérico. Las categorías correspondientes a este re-escalamiento son:

	Avance significativo
	Avance leve
	Estancado
	Retroceso leve
	Retroceso significativo

“Avance significativo” se aplica a aquellos países cuyo progreso se produce a velocidades superiores a la media de los países que progresan. “Avance leve” se aplica a aquellos países cuyo progreso se produce a velocidades inferiores a la media de los países que progresan. “Estancado” se aplica a los países que no experimentan cambios en el indicador (o son cuantitativamente insignificantes) durante el período registrado. “Retroceso leve” se aplica a aquellos países cuyo retroceso se produce a velocidades inferiores a la media de los países que retroceden (retroceden menos rápido). “Retroceso significativo” se aplica a aquellos países

cuyo retroceso se produce a velocidades superiores a la media de los países que retroceden (retroceden mas rápido). A continuación se ejemplifica con el área de EDUCACIÓN:¹⁰¹

SITUACIÓN ACTUAL		POSICIÓN ICB (162 PAÍSES)	ALFABETIZACIÓN (15-24 AÑOS)			TASA DE MATRICULACIÓN EN ENSEÑANZA PRIMARIA (NETA)			NIÑOS QUE LLEGAN A 5º GRADO	TASA DE MATRICULACIÓN EN ENSEÑANZA SECUNDARIA (NETA)			TASA DE MATRICULACIÓN EN ENSEÑANZA TERCIARIA (BRUTA)		
			1990 (%)	2005 (%)	Avances y retrocesos	1991 (%)	2004 (%)	Avances y retrocesos		2003 (%)	1991 (%)	2004 (%)	Avances y retrocesos	1991 (%)	2004 (%)
○	Benin	126	40,4	59,0	→	41,0	82,6	→	69,4	15,9 ^N	17,1 ^P	→	2,4	3,0 ^P	→
●	Canadá	28				97,7	99,5 ^P	→		88,8	94,1 ^M	→	95,2	57,2 ^Q	←
○	Cisjordania y Gaza	67				97,5 ^M	86,3	←		76,2 ^N	89,4	→	11,0 ^M	37,9	→
○	Filipinas	117	97,3	99,2	→	96,5	93,8 ^R	←	76,0 ^Q	49,3 ^M	59,2 ^R	→	27,1	29,4 ^R	→
●	Portugal	6	99,5	99,8	→	98,4				82,9 ^N	82,3 ^R	→	23,0	55,5 ^R	→
○	Túnez	70	84,1	95,7	→	94,1	97,2 ^R	→	96,2 ^Q	69,3 ^P	64,0 ^R	←	8,5	26,2 ^R	→

Desde el punto de vista de los derechos humanos, los indicadores de desarrollo permiten realizar otra lectura. En base al Artículo 2 del PIDESC, es posible utilizar estas estadísticas de desarrollo como herramientas para evaluar la situación y el progreso de los DESC: “Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.”

De este artículo surgen al menos dos elementos que muestran la pertinencia del uso de indicadores para su monitoreo y el aporte que puede realizarse a partir del trabajo de Social Watch. Un primer aspecto es el carácter de **progresividad** y, sobre todo, de **no regresividad**, que genera un compromiso de parte de los gobiernos y cuya evaluación primaria puede realizarse a partir de indicadores. La evolución en el tiempo de ciertos planes y procesos que los gobiernos ponen en marcha para garantizar el ejercicio de los derechos en forma progresiva, puede ser monitoreada en base a indicadores que muestran el resultado de estas acciones. Cuando se señala que un país retrocede en alguna de las áreas involucradas en las metas de desarrollo internacionalmente asumidas, queda en evidencia que no se está cumpliendo con la obligación de progresar en la realización de un derecho, sin embargo, para hablar de violación es necesario poder contar con más información al respecto ya que en general las violaciones a los derechos humanos son complejas. Sin embargo, frente a un retroceso sí se puede plantear la alarma de una posible violación.

En el caso de la educación, por ejemplo, los indicadores que Social Watch utiliza contemplan algunos aspectos básicos vinculados al derecho a la educación. La tasa de matriculación primaria muestra el resultado de las acciones emprendidas para lograr el acceso universal a la enseñanza primaria, dicho en otras palabras que todos los niños y niñas tengan acceso al sistema educativo. Sin embargo, el acceso no garantiza por sí solo el cumplimiento de ese derecho. Debe monitorearse, al menos, que los niños puedan llegar a completar el primer ciclo de enseñanza. En ese sentido puede utilizarse el indicador de “Niños que llegan a 5º grado”, de modo de evaluar en qué medida las acciones están permitiendo que la población infantil ejerza

¹⁰¹ Tomado de: “Los indicadores del desarrollo a disposición del monitoreo de los derechos humanos” publicado en: Informe Social Watch 2006, op.cit. pp. 97-98

efectivamente su derecho a educarse, manteniéndose dentro del sistema al menos durante el ciclo primario. Asimismo, la tasa de alfabetización de jóvenes de 15 a 24 años es un indicador de resultados de las acciones recientes de promoción de la educación. Sin embargo, como indicador de resultado es muy básico, ya que la consideración de una persona como “alfabetizada” no significa que se esté ejerciendo plenamente el derecho a la educación.

Como parte de sus obligaciones en materia de DDHH, los Estados deben producir la información necesaria para diagnosticar y evaluar la progresividad de las acciones emprendidas para garantizar el cumplimiento de los derechos. A su vez, estos indicadores deben estar adaptados a la realidad y a las metas que se propone cada país. En materia educativa, por ejemplo, existen muchos países en donde el acceso a la educación primaria y el mantenimiento de los niños en el sistema durante este primer ciclo son actualmente el principal desafío. Sin embargo, en otros países, el mayor obstáculo para lograr el ejercicio del derecho a la educación ya no se encuentra en esa etapa sino en asegurar, por ejemplo, determinados contenidos y prácticas educativas que aseguren buenos niveles de calidad para todos los estudiantes del país. Esto implica, por tanto, involucrar otros indicadores que den cuenta de la evolución en estos aspectos. De cualquier forma, para monitorear la no regresividad, es necesario seguir mirando los indicadores de acceso y sobrevivencia en el sistema.

Un segundo aspecto fundamental que se desprende del PIDESC y del Artículo 2 en particular, refiere a la obligación de los gobiernos de garantizar que los derechos sean ejercidos por todos los integrantes de la sociedad, **sin ningún tipo de discriminación**. Los gobiernos se han comprometido no solo en el PIDESC sino en convenciones como la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) o la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, a realizar las acciones necesarias para que este objetivo sea logrado. En este caso, volviendo al ejemplo de educación, cuando se analizan las tasas de cobertura en el sistema educativo y más específicamente la matriculación en educación, es necesario analizar quiénes son los que no están en el sistema, más allá de las cifras en sí mismas.

Es posible identificar si esos niños pertenecen a comunidades, grupos o áreas del territorio específicas con lo cual se podría estar en presencia de discriminación. Es decir, las estadísticas también nos sirven para identificar posibles discriminaciones si utilizamos indicadores que caractericen también a aquellos “que no están incluidos”.

En lo que respecta a la equidad de género, Social Watch realiza un seguimiento de los países sobre este tema en cada sociedad. Tanto las tablas sobre equidad de género (educación, actividad económica y empoderamiento) como el Índice de Equidad de Género son herramientas fundamentales para evaluar el avance de los países entorno a una de las facetas más fuertes de la discriminación. Nuevamente, la restricción en materia de indicadores comparables a nivel internacional disminuye las opciones de monitoreo de las distintas fuentes de discriminación, en particular la de género, pero también en relación a la etnia o a la raza. A nivel de cada país, sin embargo, deberían existir mayores posibilidades de tener indicadores adecuados para hacer un seguimiento de la reducción de las inequidades que se traducen en formas de discriminación para el ejercicio de los derechos.

La equidad de género es un concepto muy complejo que involucra múltiples dimensiones de orden cuantitativo y cualitativo, para muchas de las cuales no hay información disponible. El Índice de Equidad de Género (IEG) de Social Watch se elabora a partir de 2004, y ha sido

revisado y mejorado en estos dos años.¹⁰² El objetivo es obtener una herramienta que permita dar cuenta del grado de equidad de género presente en los países, a partir de información disponible a nivel internacional en dimensiones consideradas relevantes en el estudio de la equidad de género. El primer desafío fue conjugar las diferentes dimensiones en que se midió la inequidad, con el fin de obtener un ordenamiento más amplio que el de las dimensiones por separado y el de los índices tradicionalmente usados. De esta manera surgió la primera elaboración del IEG, presentada en los Informes 2004 y 2005. Un segundo desafío, al que se intenta responder con el IEG 2006, fue obtener una herramienta de seguimiento a través del tiempo y de evaluación en relación a un “óptimo” en cada país, independientemente de cómo se comporta el resto de los países (posibilidad que no estaba presente en el IEG 2004 y 2005). Para ello el modelo más adecuado es el que permite visualizar las brechas entre mujeres y varones en cada uno de los indicadores incorporados al índice, facilitando la evaluación de la distancia entre la situación de un país y un óptimo, que se alcanza cuando las brechas no existen.

La primera limitante para alcanzar una herramienta integrada, basada en una selección de indicadores y conceptualmente adecuada para medir las inequidades de género, es la escasez de información básica en una importante cantidad de países. A partir de la información disponible, susceptible de ser comparada a nivel internacional, las dimensiones seleccionadas fueron: educación, actividad económica y participación en los niveles de decisión política y económica (“empoderamiento”).

En base a esa información, se han construido los indicadores necesarios para elaborar el IEG. Esto ha implicado la transformación de la información disponible para poder obtener las brechas. El IEG 2006 es un promedio de las brechas de las tres dimensiones trabajadas, las cuales “pesan” de igual manera en el índice. El IEG 2006 varía entre valores cercanos a 0 y 1. Cuanto menor es el valor del índice, mayor el grado de inequidad de género presente en el país. Los países con valores más cercanos a 1 son quienes están logrando disminuir en mayor medida la inequidad de género en relación a las dimensiones e indicadores incorporados en el IEG. Este aspecto es importante, ya que ningún índice puede dar cuenta integral de un fenómeno complejo, en este caso la equidad de género. Sin embargo, sí puede ser sensible a las distintas situaciones y a los procesos de cambio del fenómeno. El IEG 2006 es un paso significativo en la búsqueda de un índice que permita la combinación de diferentes dimensiones de la equidad de género, objetivo por el cual Social Watch seguirá trabajando. A pesar de lo valioso que puede ser el esfuerzo por integrar en un índice las diferentes áreas en las que actualmente se mide la equidad de género, la perspectiva de género debería incorporarse transversalmente a todas las dimensiones de análisis del desarrollo social, integrándose así al propio concepto de desarrollo. Para Social Watch, una sociedad no es “desarrollada” ni “tiene equidad de género”, sino que dicha equidad es una de las condiciones necesarias para alcanzar el desarrollo.

Por otra parte, el Índice de Capacidades Básicas (ICB) de Social Watch¹⁰³ es una medida resumen que da cuenta de la realidad multidimensional del desarrollo y a la vez permite clasificar los países con mayor facilidad. Este índice, elaborado a partir de la propuesta metodológica de Social Watch Filipinas (2001)¹⁰⁴, forma parte de las herramientas de

¹⁰² Índice de Equidad de Género (IEG) – notas metodológicas. Informe Social Watch 2006, p. 161

¹⁰³ Índice de Capacidades Básicas (ICB) – Notas metodológicas. Informe Social Watch 2006, p. 162.

¹⁰⁴ Raya, R. (2001). An alternative measure of poverty and human capability: Introducing de Quality of Life Index. Social Watch Filipinas, Informe 2001. El Índice de Calidad de Vida desarrollado por la organización no gubernamental filipina Action for Economic Reforms se deriva del Índice de Pobreza de Capacidad (IPC), elaborado por el profesor

evaluación de los países que Social Watch utiliza desde el Informe 2004 (en donde se llamaba Índice de Calidad de Vida, pero fue modificada su denominación puesto que generaba otras expectativas). El ICB complementa los índices por área temática que desde 1996 Social Watch presenta en sus informes anuales, y que evalúan la situación de los países en una serie de dimensiones consideradas relevantes para la evaluación del desarrollo social.

El ICB refiere a un bienestar básico a partir de capacidades¹⁰⁵ en diversos aspectos de la condición humana, y todos los indicadores que lo componen expresan por separado resultados en esos aspectos. El índice permite establecer con eficiencia niveles básicos del bienestar humano en función del estado sanitario (salud infantil y salud reproductiva) y del desempeño de la población en educación primaria, ambas dimensiones básicas incorporadas a las metas de desarrollo. Los indicadores que conforman el ICB son:

- Porcentaje de inscriptos en primer grado de enseñanza primaria que alcanzan quinto grado.
- Mortalidad en menores de 5 años.¹⁰⁶
- Porcentaje de partos atendidos por personal especializado.

Los valores menores del ICB indican que la satisfacción de las capacidades básicas está lejos de ser alcanzada. De esta manera, los primeros lugares son ocupados por aquellos países donde las mejoras son urgentes e ineludibles para lograr un mínimo nivel de bienestar. La ventaja comparativa del uso del ICB radica en la sencillez de su cálculo y en el bajo costo de su elaboración, ya que es independiente de las encuestas de hogares necesarias para la estimación de los niveles de ingreso. Este índice es consistente con los sistemas estadísticos nacionales e internacionales y puede ser calculado fácilmente a partir de indicadores generados regularmente por los gobiernos y de registros administrativos. Además de ser un instrumento para la clasificación de la situación relativa de los países o agregados de nivel subnacional (grupos de población o áreas geográficas, por ejemplo), el ICB facilita la generación de series temporales para el monitoreo de situaciones asociadas a la pobreza. Las pruebas de evaluación de la capacidad del ICB para posicionar a los países en relación a los niveles mínimos de bienestar mostraron que el índice resultó ser una buena medida sintética de las dimensiones trabajadas por Social Watch en las tablas temáticas (Educación, Morbimortalidad, Salud Reproductiva, Ciencia y Tecnología, Gasto Público, Seguridad Alimentaria, Agua y Saneamiento).¹⁰⁷

También se encontró una alta correlación y consistencia con otros indicadores e índices habitualmente utilizados para medir el desarrollo o clasificar a los países de acuerdo a su

Amartya Sen y popularizado por el Índice de Desarrollo Humano (IDH) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

¹⁰⁵ En este sentido el ICB se diferencia del Índice de Desarrollo Humano (IDH) del PNUD, que combina indicadores de capacidades con medidas de ingreso.

¹⁰⁶ Originalmente el indicador utilizado en la experiencia de Filipinas fue “Malnutrición en menores de 5 años”. El propio informe de Social Watch Filipinas que desarrolla la metodología se plantea la posibilidad de sustituir ese indicador por la tasa de mortalidad infantil, ya que éste es un indicador de mayor disponibilidad en los registros estadísticos nacionales y guarda una alta correlación con el primero.

¹⁰⁷ El ICB excluye explícitamente la dimensión de género, para la que se realizó un ordenamiento separado de los países mediante el Índice de Equidad de Género (IEG).

bienestar: Índice de Desarrollo Humano, Índice de Pobreza Humana, Línea Internacional de Pobreza, y Producto Interno Bruto per cápita.

El ICB permite el agrupamiento de países en categorías con similares condiciones en relación al grado de satisfacción de estas capacidades básicas. El ICB puede tomar valores teóricos entre 0 y 100. Sin embargo, empíricamente los valores mínimos están en el entorno de 50. La distribución, por otra parte, está fuertemente concentrada en el extremo superior del recorrido (valores próximos a 100). En base a estas consideraciones, se han conformado cinco grupos para categorizar a los países según su nivel en el ICB:

Categorización de países según nivel de ICB*

Nivel de ICB	Puntaje agrupado	Cantidad de países
Crítico	Hasta 69 puntos	26
Muy bajo	70 a 79 puntos	15
Bajo	80 a 89 puntos	13
Medio	90 a 97 puntos	24
Alto	98 a 100 puntos	15

*Tabla 1. Índice de Capacidades Básicas- Notas metodológicas. Informe Social Watch 2006, p. 162.

El ICB permite discriminar entre aquellos países en condiciones más desfavorables, pero pierde sensibilidad para captar situaciones diferenciales entre países cuando éstos han alcanzado un grado de desarrollo relativamente alto, en el sentido de que han superado ampliamente los niveles mínimos de bienestar. Esto se debe a que los indicadores utilizados en su construcción se asocian a las carencias básicas características de las situaciones de desarrollo más desfavorables. Por tanto, es una herramienta más pertinente para la identificación de situaciones críticas que para la diferenciación de matices entre países de mayor desarrollo.

Si bien los indicadores necesarios para la construcción del ICB son indicadores básicos y de alta difusión a nivel internacional y presentan ventajas comparativas frente a otros de más difícil acceso o de mayor complejidad, también enfrentan dificultades al momento de contar con información actualizada de muchos países. Este obstáculo condujo a la necesidad de utilizar algunos supuestos de comportamiento así como a la aplicación de herramientas estadísticas, para lograr un conjunto más amplio de países clasificables.

Por tratarse de un índice que expresa exclusivamente resultados, es una buena herramienta para utilizar en forma combinada con herramientas que incluyen indicadores de medios (como el ingreso). Este cruce permite además observar cómo algunos países han logrado un buen desempeño en el ICB a pesar de su bajo nivel de ingreso.

Por último, en cuanto a los obstáculos que hay que considerar para el uso o diseño de indicadores e índices, la experiencia de Social Watch ha sido la siguiente. Si bien la información acerca de los diferentes indicadores de desarrollo social que los países elaboran periódicamente y los organismos internacionales recopilan ha aumentado en los últimos años, muchas veces estos datos no son de acceso público. La mayoría de las bases de datos estadísticas internacionales solo son accesibles por suscripción y a elevados costos. En el caso del Banco Mundial, la principal fuente internacional de estadísticas de desarrollo, la política de

reclamar derechos de autor y cobrar por su uso es doblemente contradictoria, pues se trata de una institución intergubernamental que maneja informaciones suministradas por los gobiernos, y por lo tanto pública.

Una vez superados los obstáculos para obtener los datos primarios, la elaboración de tablas comparativas enfrenta dificultades adicionales, como la falta de homogeneidad en las fechas para las cuales se dispone de información, las posibles diferencias en los criterios metodológicos para la construcción de los indicadores a nivel de cada país y las existencia de sensibles discrepancias entre las estadísticas proporcionadas para el mismo año por distintas fuentes.

En lo que respecta a la comparabilidad internacional frente a una misma área, las posibilidades quedan restringidas a un conjunto muy pequeño de indicadores. Sin embargo, a nivel interno de cada país, las posibilidades de lograr un monitoreo en base a indicadores específicos es mucho más amplia.

Considerando esas dificultades, Social Watch ha adoptado algunos criterios para sus informes anuales. Se utilizan los datos más recientes de entre los proporcionados por los organismos internacionales reconocidos. Entre fuentes equivalentes se toma la que ofrezca la mayor cobertura de países. Cuando los datos recientes provienen de “fuentes secundarias” se opta por las que regularmente muestran mayor correspondencia con los que venían publicando las fuentes reconocidas en la materia.

2.4.2. Conclusiones principales de los talleres para la vigilancia social de los DESC de la Plataforma Sudamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (1999)¹⁰⁸

A partir de la necesidad de dotarse de instrumentos para el seguimiento de la situación de los derechos humanos y de desarrollar estrategias de vigilancia y exigibilidad de los DESC, la Plataforma Peruana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo organizó el Primer Taller de Indicadores para la Vigilancia Social de los DESC en Lima, Perú el 19 de mayo de 1999, que contribuyó a su vez al Seminario Internacional “Derechos económicos, Sociales y Culturales: Indicadores para su Exigibilidad y Vigilancia Social” realizado los días 24 y 25 de mayo en Santafé de Bogotá, Colombia, organizado por la Plataforma Colombiana de la plataforma Sudamericana. En ambos procesos concurren activistas especialistas en monitoreo, promoción y defensa de los DESC, quienes debatieron cuestiones de enfoques, metodología y compartieron experiencias de construcción y utilización de indicadores en materia de desarrollo social, desarrollo rural, desarrollo humano, género, vivienda, educación, salud, cumplimiento de obligaciones del Estado, entre otros temas.

¹⁰⁸ Las reflexiones y conclusiones que se presentan en esta apartado fueron tomadas de: Plataforma Sudamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (PSDHDD). Indicadores para la Vigilancia Social de los DESC. Memoria de los talleres de Bogotá-Colombia y Lima-Perú, Perú, 1999, 106 pp. En el año 2000, la Plataforma Sudamericana adquirió el nombre que tiene actualmente de Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (PIDHDD), cuyo capítulo mexicano es el Espacio de Coordinación de Organizaciones Civiles sobre DESC o “Espacio DESC”, del que Equipo Pueblo es miembro y animador desde su conformación en 1998.

Del Primer Taller de Lima destacaremos la experiencia del Centro de Asesoría Laboral del Perú (CEDAL)¹⁰⁹ que compartió su metodología basada en la definición de las obligaciones estatales en materia del derecho a la salud. Como ejemplos de indicadores seleccionamos los siguientes:

Obligación estatal: Reconocer la salud como bien público en la Constitución y normas de desarrollo constitucional.

Indicador:

- Rango y número de normas en las que la salud es reconocida como bien público.

Obligación estatal: Abstenerse de todo tipo de discriminación en materia de derecho a la salud.

Indicadores:

- Número de médicos por habitante por circunscripción territorial
- Número de establecimientos de salud por densidad poblacional y nivel de ingreso
- Número de especialistas asignados por zona geográfica
- Cobertura de la seguridad social
- Gasto de las familias en salud por nivel de ingreso
- Número y frecuencia de programas de vacunación por territorio y estrato social
- Incidencia de la mortalidad y morbilidad infantil y materna por territorio y estrato social
- Número y cobertura de medios de transporte y vías de acceso a los servicios de salud
- Requerimientos de acceso a servicios de salud privados versus públicos.

Obligación estatal: Asegurar el mejoramiento en todos sus aspectos de la higiene en el trabajo y del medio ambiente.

Indicadores:

- Número y cobertura de los programas de capacitación en Salud Ocupacional y manejo de tecnologías limpias
- Incidencia de los accidentes de trabajo por actividad económica, sexo, edad y zona geográfica
- Número y cobertura de los programas de control de calidad de las condiciones sanitarias en el manejo y comercialización de alimentos de las Municipalidades y Direcciones de Salud
- Número de Comités de Bioseguridad establecidos en los hospitales.

Para continuar con el ejemplo del derecho a la salud, del Seminario de Bogotá destacaremos la aportación del Programa Venezolano de Educación-Acción en Derechos Humanos (PROVEA), organización que subrayó que la existencia de indicadores contribuye de manera sustancial con la labor de promoción, defensa y monitoreo de los DESC, pues permiten realizar una labor de vigilancia más eficaz. Para PROVEA, los indicadores son instrumentos que facilitan una lectura precisa sobre una situación determinada y es muy importante ubicarlos en su justa dimensión, no pretendiendo exigir de ellos información que no es posible obtener. El objetivo final de un indicador de medición en el área de los derechos humanos debe ser el de evaluar la responsabilidad estatal en términos objetivos. Un indicador no es sólo una medida cuantitativa; deben construirse indicadores que puedan medir otros aspectos relevantes para la perspectiva de derechos; esto sugiere que además de medir resultados, deben medir cuestiones clave como la voluntad política de un Estado o el cumplimiento del principio de no discriminación, por citar un par de ejemplos.¹¹⁰

¹⁰⁹ Plataforma Sudamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (PSDHDD)., op.cit., pp.15-21.

¹¹⁰ Ibid. pp. 94-102

En opinión de PROVEA, habría cuatro fuentes estrechamente relacionadas que constituyen la base para la elaboración de indicadores pertinentes en materia de derecho a la salud: a) los compromisos asumidos internacionalmente por cada Estado; b) los indicadores técnicos ya existentes para medir niveles de salud; c) los principios rectores del derecho a la salud; d) las características que asume la responsabilidad del Estado frente a este derecho. Estas cuatro fuentes permiten obtener:

- Un marco de acción pertinente frente al Estado que permite exigir aquello a lo que realmente se ha comprometido.
- Una visión técnica que categoriza y califica con adecuada precisión la situación real de este derecho.
- El contenido esencial de la salud como derecho partiendo de sus principios rectores y características, que permiten determinar hacia dónde deben dirigirse las acciones estatales.
- El alcance de la acción estatal y su tendencia, indicador fundamental siendo el Estado el interlocutor central.

Entre las premisas metodológicas para la definición de indicadores de medición del derecho a la salud, PROVEA enfatizaba la importancia de tomar en cuenta los principios rectores de este derecho. Si bien al tiempo de este seminario el Comité de DESC aún no emitía su Observación General N° 14 sobre el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (E/C.12/2000/4, 11 de agosto de 2000), ya se identificaba como principios rectores la equidad, la gratuidad, la universalidad y no discriminación, la accesibilidad y la participación:

- La *equidad* para medir el estado de salud de los diferentes sectores, grupos sociales, étnicos y cómo se están beneficiando éstos de las políticas públicas.
- La *gratuidad* para medir la cobertura de servicios hacia la población más pobre, destacando el acceso a servicios gratuitos de hospitalización, maternidad, cirugía, atención de emergencia.
- La *universalidad y no discriminación* para medir la cobertura de atención preventiva y de servicios médicos por sector social, desglosando según raza, edad, sexo, idioma, posición económica, etc. y la redistribución de servicios y adaptación de éstos a las nuevas necesidades y problemas de salud pública.
- La *accesibilidad* para medir la proporción de población que tiene acceso a servicios preventivos y de atención de la salud.
- La *participación* para medir el nivel de participación de la comunidad en términos de porcentaje de comunidades que han establecido organizaciones formales de atención primaria de salud (APS), tipo y número de funciones descentralizadas, niveles de participación en la planificación, ejecución, seguimiento, administración y evaluación de la APS, manejo de elementos para la toma de decisiones informada, marco jurídico que regula y promueve la participación comunitaria.

2.4.3. Reseña del documento de Hans-Otto Sano y Lone Lindholt. Human Rights Indicators. Country data and methodology 2000. The Danish Centre for Human Rights.¹¹¹

La base de datos de indicadores de derechos humanos por país y región que se presenta en esta publicación, fue desarrollada principalmente para uso del Centro Danés para los Derechos Humanos en el desarrollo de estrategias y evaluaciones por país, los cuales no fueron seleccionados con una visión de evaluación global de los derechos humanos sino para facilitar valoraciones en los países donde el Centro tenía proyectos o donde consideraba que podría desarrollarlos. El propósito de publicar este ejercicio fue proporcionar a los coordinadores de proyectos, contrapartes y actores interesados externos en Dinamarca y en los países donde el Centro trabaja, herramientas de evaluaciones que permitieran comparaciones internacionales en términos de: procesos de democratización, cumplimiento de los derechos humanos fundamentales, y una amplia gama de materias relacionadas como problemas de desarrollo, niveles de criminalidad, y movimientos de personas intra-regionales.

Este amplio documento, cuya lectura es ampliamente recomendable, se divide en dos grandes apartados: el primero aborda el compromiso con los derechos humanos y los indicadores de conducta, y a su vez contiene tres partes: la primera ilustra el compromiso con los derechos humanos principalmente a nivel regional; la segunda indica el cumplimiento de los gobiernos respecto a derechos civiles y políticos; y la tercera provee datos y observaciones de la base de datos regional y también detalla información del compromiso con los derechos humanos de los Estados. El segundo gran apartado contiene un bosquejo metodológico y técnico y se centra en el tema de evaluación de los derechos humanos e indicadores de realización o cumplimiento.

El conjunto de Indicadores del Compromiso con los Derechos Humanos incluye indicadores de conducta, centrando su atención en el comportamiento formal y real del gobierno en lo que respecta a los derechos humanos. El Compromiso con los Derechos Humanos considera cuatro dimensiones:

- A. El “compromiso formal” mide la aceptación de los instrumentos de derechos humanos incluyendo las convenciones regionales y la incorporación de los derechos humanos en las constituciones nacionales. El indicador del compromiso formal tiene cuatro componentes:
 - Ratificación de los instrumentos de derechos humanos internacionales y regionales fundamentales.
 - Ratificación de otras convenciones de derechos humanos de Naciones Unidas
 - Reservas a las convenciones internacionales internacionales y regionales.
 - Cartas de Derechos nacionales.

- B. El “compromiso con los derechos civiles y políticos” mide si los gobiernos violan ocho estándares de derechos humanos, que pueden ser encontrados en las principales convenciones internacionales y regionales; estos son:
 1. Ejecuciones extrajudiciales y desapariciones
 2. Tortura y maltrato

¹¹¹ Traducción propia del documento, cuyo título en español sería: “Indicadores de Derechos Humanos. Datos por país y metodología 2000, elaborado por el Centro Danés para los Derechos Humanos.” Disponible en: www.humanrights.dk/departments/international/PA/Concept/Indicato/indicator-full.pdf

3. Detenciones arbitrarias
 4. Juicio injusto
 5. Participación en el proceso político
 6. Libertad de asociación
 7. Libertad de expresión
 8. Discriminación (excepto discriminación por género que es tratada separadamente)
- C. El “compromiso con los derechos económicos, sociales y culturales” mide el grado en que los gobiernos cumplen con sus obligaciones en materia de derechos económicos, sociales y culturales, y lo hace de una forma muy preliminar en vista de que los indicadores de conducta para el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales –en opinión del Centro Danés- no están del todo establecidos internacionalmente. Se han incluido dos componentes respecto a este indicador, la proporción del gasto público destinada a salud y educación como proporción del Producto Interno Bruto, y el Ingreso Nacional Bruto en combinación con los logros de progreso en los indicadores de desarrollo humano sobre salud y educación.
- D. En cuanto al “compromiso de erradicar la discriminación de género“, se hace notar que la discriminación de género prevalece en todos los países examinados. Los indicadores en este campo deben entonces medir los grados de discriminación y no si ocurre o no. Sin embargo, los indicadores internacionalmente aceptados en este campo están pobremente desarrollados. Los dos componentes incluidos en este índice pretenden señalar el asunto más que definirlo con precisión. El indicador mide la contratación gubernamental de mujeres a todos los niveles junto con los logros de progreso en cuanto a los Indicadores de Desarrollo de Género del PNUD.

* * *

Fuentes consultadas

Libros

Arambulo, Kitty. Strengthening the Supervision of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. Theoretical and Procedural Aspects. School of Human Rights Research, Series Vol. 3, Utrecht University (dissertation defended on May 1999). INTERSENTIA Antwerpen-Groningen-Oxford, 1999.

Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH). Instrumentos Internacionales de Protección de Derechos Humanos. IIDH, Comisión de la Unión Europea, 1999.

Plataforma Sudamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo. Indicadores para la Vigilancia Social de los DESC. Memoria de los talleres de Bogotá-Colombia y Lima-Perú. Perú, 1999.

Programa de Cooperación sobre Derechos Humanos México-Comisión Europea, Secretaría de Relaciones Exteriores. Memorias del Seminario Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales. México, 2005. .

Programa Internacional de Becas en Derechos Humanos y Asian Forum for Human Rights and Development (Forum-Asia). Círculo de Derechos, edición en español, 2000.

Sandoval Terán, Areli. Los derechos económicos, sociales y culturales. Una revisión del contenido esencial y de las obligaciones del Estado. Equipo Pueblo/ALOP. México, 2001.

Documentos de la Organización de las Naciones Unidas

Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas. Las conferencias mundiales. Formulación de prioridades para el siglo XXI. DIP. Nueva York, 1997.

Los Principios de Limburgo relativos a la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (E/CN.4/1987/17)

Naciones Unidas. Informe del Seminario sobre indicadores apropiados para medir los avances en la realización progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales, celebrado en Ginebra del 25 al 29 de enero de 1993. Informe de la Secretaría (A/CONF.157/PC/73), 21 de abril de 1993.

Naciones Unidas. Folleto Informativo N° 16 (Rev. 1) sobre el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Naciones Unidas. Declaración y Programa de Acción de Viena (A/CONF.157/23)

Naciones Unidas. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General N° 3 sobre la índole de las obligaciones de los Estados Partes del PIDESC (E/1991/23, 14 de diciembre de 1990)

Naciones Unidas. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General N° 4 sobre el derecho a la vivienda adecuada (E/1991/23, 13 de diciembre de 1991)

Naciones Unidas. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General N° 9 sobre la aplicación interna del PIDESC (E/1999/22)

Naciones Unidas. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General N° 12 sobre el derecho a la alimentación adecuada (E/C.12/1999/5, 12 de mayo de 1999)

Naciones Unidas. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General N° 14 sobre el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (E/C.12/2000/4, 11 de agosto de 2000)

Naciones Unidas. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Pronunciamento sobre la Pobreza y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Adoptado por el Comité durante su 25 período de sesiones (E/C.12/2001/10, mayo de 2001)

Naciones Unidas. Compilación de Directrices relativas a la forma y el contenido de los Informes que deben presentar los Estados Partes en los tratados internacionales de derechos humanos (HRI/GEN/2/Rev.1, mayo de 2001)

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Informe sobre Desarrollo Humano 2000.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Indicadores de los enfoques del desarrollo basados en los derechos humanos en la programación del PNUD. Guía para Usuarios, Borrador final, 24 de marzo de 2006.

United Nations Human Settlements Programme. Monitoring Housing Rights: Developing a Set of Indicators to Monitor the Full and Progressive Realisation of the Human Rights to Adequate Housing. Nairobi, 2003.

Documentos de organizaciones de la sociedad civil y expertos internacionales

Becerra Pozos, Laura y Luis Pineda. Guía para el diseño de indicadores en la planeación y evaluación de proyectos. DECA Equipo Pueblo, A.C. Mimeo, México, 2006.

Declaración de las organizaciones civiles y sociales mexicanas que presentan el Informe Alternativo al IV Informe Periódico del Estado mexicano enviada al Comité de DESC el 15 de marzo de 2006.

Hans-Otto Sano and Lone Lindholt. Human Rights Indicators. Country data and methodology 2000. The Danish Centre for Human Rights.

Informe de organizaciones de la sociedad civil sobre la situación de los Derechos Económicos Sociales, Culturales y Ambientales en México (1997-2006), Informe Alternativo al IV Informe Periódico de México. Abril de 2006.

Rajeev Malhotra and Nicolas Fasel. Quantitative Human Rights Indicators – A survey of major initiatives. Draft for discussion, 3/3/05.

Report of Turku Expert Meeting on Human Rights Indicators. 10-13 March 2005 in Turku/Abo Finland.

Sandoval Terán, Areli. Síntesis del panorama general de los DESCAs en México. DECA Equipo Pueblo. Mimeo, México, abril de 2006 (presentado a nombre del Grupo Promotor del Informe Alternativo sobre DESCAs en la audiencia para ONG del 1 de mayo de 2006, durante 36º período de sesiones del Comité de DESC)

Páginas Web

Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos: www.ohchr.org

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo: www.undp.org

Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos: www.unhabitat.org

Governance and Social Development Resource Centre: www.gsdrc.org

The Danish Institute for Human Rights: www.humanrights.dk