

PROGRESIVIDAD Y CREACIÓN DE INDICADORES PARA MEDIR EL CUMPLIMIENTO DE LOS DESC EN MÉXICO

INDICADORES DE DESARROLLO E INDICADORES DE DERECHOS HUMANOS*

Areli Sandoval Terán**

INTRODUCCIÓN

Antes de entrar al tema de los indicadores, es necesario mencionar que en materia de Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA), tanto en México como en otros países, no sólo trabajan organizaciones de derechos humanos, sino organizaciones conocidas como “de promoción del desarrollo” como Equipo Pueblo, mi organización. Sin ser centros de derechos humanos tradicionales con áreas jurídicas para documentar y litigar casos, diversas organizaciones de desarrollo o redes temáticas hemos incorporado la perspectiva de derechos en nuestro trabajo y hemos venido haciendo contribuciones desde nuestras especificidades. De hecho, las estrategias de exigibilidad de los DESC se enriquecen mucho por medio de la complementación de saberes, experiencias y esfuerzos entre organizaciones de desarrollo y derechos humanos. En este mismo sentido, la construcción de indicadores en los derechos debe ser un esfuerzo interdisciplinario.

Entrando ya en materia de indicadores, en primer lugar necesitamos tener claridad respecto a los objetivos que queremos alcanzar con la construcción y utilización de indicadores sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC). Los indicadores son sólo una forma, pero no la única, de

*Ponencia presentada, en agosto de 2005, durante el Seminario Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, realizado en instalaciones de la SRE, en Tlatelolco, D.F.

**Coordinadora del Programa Diplomacia Ciudadana, DESC y Social Watch, de DECA Equipo Pueblo, A.C. Página web institucional: www.equipopueblo.org.mx/. Correo electrónico: arelisandoval@equipopueblo.org.mx.

vigilar el cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). Por ejemplo, muchas organizaciones que estamos trabajando en el monitoreo de estos derechos y que participamos en la elaboración de un informe alternativo al informe oficial sobre el cumplimiento del PIDESC en México tenemos distintas formas de evaluar si se están cumpliendo o no los derechos consagrados en el Pacto. Por lo que subrayo: los indicadores son útiles, son una herramienta, pero no es la única vía de control social o contraloría ciudadana.

RECUPERANDO LA REFLEXIÓN INTERNACIONAL EN MATERIA DE INDICADORES PARA LOS DESC

En 1993, en la sede de las Naciones Unidas en Ginebra se llevó a cabo un seminario internacional sobre la creación de indicadores para medir la progresividad de los DESC. En este seminario participaron tanto expertos de derechos humanos como de desarrollo. Hay un informe muy amplio, que recomiendo consultar¹ y del cual expondré algunas ideas que me parecen centrales:

- 1) Utilidad de los indicadores.
- 2) Diferencia entre indicadores de desarrollo y de derechos humanos.
- 3) Consideraciones para la creación de indicadores.
- 4) Dificultades metodológicas.

UTILIDAD DE LOS INDICADORES

Recurrir a indicadores en materia de DESC puede ser útil para varias cosas:

- 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; y

¹ Informe del Seminario sobre los indicadores apropiados para medir los avances en la realización progresiva de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Ginebra, 25 a 29 de enero de 1993) Disponible en la página *web* de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (www.unhchr.ch) bajo la siguiente clasificación: A/CONF.157/PC/73.

- 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.

Sin embargo, en el seminario de Ginebra se decía que no se debe depender de indicadores para determinar cuándo 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

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, sobre todo 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.

Para nosotros, esto también podría explicarse desde el punto de vista de la realización del derecho al desarrollo, en donde es necesario que se verifique una mejora continua de todos los derechos humanos. En este sentido, resulta sumamente ilustrativa la figura del “vector” de desarrollo que sugiere el Experto Independiente de las Naciones Unidas sobre el Derecho al Desarrollo en su IV Informe.² En este orden de ideas, para que haya derecho al 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.”³

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

En el seminario de 1993, se establecieron algunas líneas o directrices necesarias a considerar para la creación de indicadores en materia de DESC y de

² Fourth report of the independent expert on the right to development (E/CN.4/2002/WG.18/2 and Add. 1).

³ *Ibidem.*

cualquier derecho humano. Para la creación de indicadores en materia de DESC es necesario considerar lo siguiente:

- a) Partir de la interdependencia de los derechos humanos en general y la interdependencia intrínseca de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en particular.

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) En la creación de indicadores, también es importante tomar en cuenta la adecuación cultural que garantiza la universalidad de los derechos humanos.

Precisamente este principio de universalidad de los derechos se basa en el respeto a las diversas percepciones culturales, siempre y cuando no sean contradictorias a los derechos humanos en general. Los indicadores tendrían que ser “sensibles” a la diversidad cultural.

- c) Los instrumentos de derechos humanos (tratados, pactos, etc.) deben ser el marco para desarrollar indicadores, son la fuente principal.
- d) Los principios de derechos humanos, (no discriminación, igualdad, progresividad, entre otros), que a la vez deberían ser rectores de las políticas del Estado, también deben ser tomados en cuenta para la definición de indicadores.

DIFICULTADES METODOLÓGICAS PARA CONSTRUIR Y APLICAR INDICADORES EN DESC

La determinación de indicadores para los DESC es un proceso en construcción. Por otra parte, hay algunas dificultades metodológicas que en realidad son las mismas que para cualquier indicador. ¿Cuáles fueron las limitaciones que se observaron en el seminario mencionado para la construcción de indicadores en DESC?; básicamente:

- Validez.

- Fiabilidad.
- Objetividad.
- Sensibilidad.
- Relatividad.
- Disponibilidad de datos.
- Desagregación.
- Comparabilidad.

REFLEXIONES DESDE EQUIPO PUEBLO: ALGUNOS PUNTOS DE PARTIDA PARA LA CONSTRUCCIÓN DE INDICADORES EN MATERIA DE DESC

Desde Equipo Pueblo consideramos fundamental manejar la perspectiva de derechos humanos y los conocimientos básicos de DESC como punto de partida para la ardua tarea de construcción de indicadores en la materia. Esto es: a) entender el significado y sentido de la cláusula de progresividad contemplada en el PIDESC; b) comprender las obligaciones del Estado (generales y específicas); c) conocer los enfoques del contenido mínimo central y del umbral mínimo de los derechos; d) manejar el significado y contenido de cada derecho; y, e) comprender en qué circunstancias se puede afirmar que hay violaciones a DESC.

EL SIGNIFICADO DE PROGRESIVIDAD

El Art. 2 del PIDESC y la Observación General núm. 3 del Comité de DESC reconocen que la plena efectividad de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales no se alcanza en un breve periodo de tiempo, pero que el Estado está obligado a demostrar progreso (avances cuantitativos y cualitativos); significa también que el Estado está obligado a actuar tan rápido como sea posible:

- No significa que el Estado pueda aplazar sus esfuerzos, decisiones y medidas indefinidamente o hasta que hubiere alcanzado cierto desarrollo económico.
- No 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.

OBLIGACIONES DEL ESTADO

El Art. 2 del PIDESC y la Observación General núm. 3 también establecen y clarifican las obligaciones del Estado, generales y específicas.

Existen las obligaciones generales de respetar, proteger y realizar (promover y hacer efectivo) los derechos humanos. Así como las obligaciones específicas que están contenidas en el Artículo 2 del Pacto:

PIDESC Artículo 2

Párrafo 1. Cada uno de los Estados Parte 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.

Párrafo 2. Los Estados Parte 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.

En síntesis, esto significa:

- El Estado debe adoptar medidas (legislativas, económicas, técnicas, etc.).
- Tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales.
- Hasta el máximo de los recursos de que disponga.
- Y garantizar el ejercicio de los derechos humanos sin discriminación alguna.

ENFOQUES DEL CONTENIDO MÍNIMO ESENCIAL Y EL UMBRAL MÍNIMO

- Enfoque del contenido mínimo esencial: apunta al núcleo que no puede ser violado, la esencia, el significado del derecho; es cualitativo y de aplicación universal (se encuentra en los instrumentos de DDHH y en la doctrina)

Por cierto, el contenido mínimo esencial es la parte cualitativa de los derechos, es esa sustancia central que no debe de ser violada. Al ayudarnos a definir el significado del derecho, nos permite también entender sus componentes y los indicadores que estarían basados en dichos componentes.

- Enfoque del umbral mínimo: apunta a algo más concreto y práctico al ayudar a formular directrices de política, establecer puntos de referencia, metas o estándares cuantitativos; su aplicación y utilidad está en el ámbito nacional (cada país los podría fijar con asesoría del Comité, no es recomendable generalizar umbrales internacionalmente)

LAS OBSERVACIONES GENERALES DEL COMITÉ DESC: CONTENIDO DE LOS DERECHOS

El Comité de DESC, órgano de vigilancia al cumplimiento del PIDESC por los Estados Parte del Pacto, ha emitido una serie de observaciones generales para casi todos los derechos consagrados que debe considerarse la interpretación autorizada del PIDESC.

En esas observaciones se encuentran definiciones y desarrollo del contenido de los derechos, precisión sobre las obligaciones del Estado, una serie de elementos para identificar el tipo de medidas que se deben adoptar y también en qué caso se considera que se viola un derecho determinado. Los indicadores de DESC podrían basarse en componentes que están en esas observaciones, tales como: la disponibilidad, la accesibilidad física, económica, la accesibilidad a la información, la adaptabilidad, la calidad para cada derecho.

DIRECTRICES DE MAASTRICHT SOBRE VIOLACIONES A DESC

En las Directrices de Maastricht (1997) podemos encontrar una tipología de violaciones a los DESC de acuerdo a cada obligación general e identificar

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.

LA EXPERIENCIA DE SOCIAL WATCH EN MATERIA DE INDICADORES

“Social Watch” es una red internacional de organizaciones civiles y sociales que 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). DECA Equipo Pueblo es el punto focal de esta red en México. A lo largo de los últimos diez años, desde Social Watch hemos monitoreado el avance, estancamiento y/o retroceso de los compromisos asumidos políticamente, pero también hemos evaluado el cumplimiento de obligaciones jurídicas derivadas del PIDESC en estrecha relación con las metas de desarrollo; por ejemplo para reforzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) acordados en la Cumbre del 2000 en Nueva York. Es así que Social Watch lleva 10 años de fiscalización ciudadana de las políticas de desarrollo social con base en los resultados de dichas Cumbres.

Dentro del esfuerzo de “Social Watch” se han implementado una serie de metodologías para construir 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; varios “Cronómetros” de avance hacia las Metas y de qué tanto los gobiernos se acercan en el tiempo al cumplimiento de metas que tienen plazos concretos en las que deben ser cumplidas; varias tablas de medición de la voluntad política de los gobiernos; etc.⁴ No son indicadores de derechos humanos, son indicadores sobre compromisos

⁴ Hay toda una sección sobre metodología en la página de Internet de “Social Watch” y año con año se realiza un informe internacional. Más información en: www.socialwatch.org.

políticos en materia de desarrollo, pero con los años nos hemos acercado a incorporar algunos criterios de derechos. Partiendo de la comprensión de la pobreza como negación de derechos humanos,⁵ cada vez nos estamos acercando más a la construcción de indicadores de desarrollo con perspectiva de derechos humanos.

⁵ 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 periodo de sesiones en mayo de 2001. E/C.12/2001/10 (10 de mayo de 2001). El documento se encuentra en la página *web* del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos: www.unhchr.ch.