

# APUNTES SOBRE LA ELABORACIÓN Y UTILIZACIÓN DE INDICADORES EN MATERIA DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

Christian Courtis

## INTRODUCCIÓN

Estas notas pretenden presentar de modo sucinto algunos de los ejes de la discusión sobre la elaboración de indicadores en materia de derechos económicos, sociales y culturales, y su utilización, que tiene lugar actualmente en el ámbito internacional, en especial en el marco de los sistemas internacionales de protección de los derechos humanos.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Haré referencia principalmente a los desarrollos registrados en el marco del Sistema Universal de Derechos Humanos, y coordinados en gran medida por el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. También comentaré algunos desarrollos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, en cuyo marco se discute la adopción de indicadores para la preparación de los informes periódicos correspondientes al Protocolo de San Salvador (Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales). Estos esfuerzos han sido llevados a cabo, en gran medida, por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Aunque la cuestión puede enmarcarse de manera más general en el marco de la elaboración y utilización de indicadores en materia de derechos humanos, algunos rasgos que distinguen el modo en el que los derechos económicos, sociales y culturales han sido codificados internacionalmente han generado una discusión específica sobre los indicadores de estos últimos derechos. Revisaré algunas de las razones que han motivado este particular énfasis, discutiré algunas de las cuestiones que han suscitado controversia, y ofreceré algunas sugerencias prácticas para avanzar en este terreno promisorio pero aún incipiente del desarrollo de la teoría de los derechos humanos y de la construcción de mecanismos para su efectiva protección.

### ¿QUÉ SON LOS INDICADORES DE DERECHOS HUMANOS?

Los indicadores en materia de derechos humanos pueden definirse como herramientas conceptuales destinadas a reflejar el estado de satisfacción de un derecho humano. Una mirada dinámica, sin embargo, pondría énfasis en la capacidad de reflejar los esfuerzos hechos por el Estado para satisfacer plenamente los derechos humanos.<sup>2</sup> Como veremos, se han

---

<sup>2</sup> La literatura sobre el tema se ha multiplicado en la última década. Véase, por ejemplo, Juan Carlos Arjona y Gabriela Guzmán (comps.), *Hacia una metodología para la medición del cumplimiento de los derechos humanos en México*, México, Universidad Iberoamericana, 2008; Audrey Chapman, "Development of Indicators for Economic, Social and Cultural Rights. The Rights to Education, Participation in Cultural Life and Access to the Benefits of Science", en Yvonne Donders y Vladimir Volodin (eds.), *Human Rights in Education, Science and Culture. Legal Developments and Challenges*, París-Aldershot, Unesco-Ashgate, 2008, pp. 111-151; Maria Green, "What We Talk about when We Talk about Indicators: Current Approaches to Human Rights Measurement", *Human Rights Quarterly*, vol. 23, num. 4, noviembre de 2001, pp. 1062-1097; Andrew Hines, "What Human Rights Indicators Should Measure", presentado en el Seminario "Measuring Impact in Human Rights: How Far Have We Come, and How Far to Go?", Carr Center for Human Rights Policy, Universidad de Harvard, 5-7 de mayo de 2005, disponible en [http://www.hks.harvard.edu/cchrp/pdf/Hines\\_Paper.pdf](http://www.hks.harvard.edu/cchrp/pdf/Hines_Paper.pdf); Ilan Kapoor, *Indicators for Programming in Human Rights and Democratic Development: A Preliminary Study*, Quebec, CIDA, 1996; Todd Landman, "Measuring Human Rights: Principle, Practice, and Policy", *Human Rights Quarterly*, vol. 26, num. 4, noviembre de 2004, pp. 906-931; Rajeev Malhotra y Nicolas Fasel, "Quantitative Human Rights Indicators-A Survey of Major Initiatives", presentado en la Reunión de Expertos sobre

llevado a cabo esfuerzos para desarrollar indicadores capaces de captar ambos aspectos: esfuerzos realizados y resultados obtenidos.

La posibilidad conceptual de desarrollar indicadores en materia de derechos humanos supone la posibilidad de “traducir” las dimensiones de los distintos derechos humanos reconocidos por los tratados internacionales —o por las constituciones— en variables susceptibles de ser controladas u observadas. Estas variables pueden ser cuantitativas y cualitativas. Un desafío importante en esta materia tiene que ver con la complejidad del contenido de cada derecho humano —y esto es aplicable particularmente a los derechos económicos, sociales y culturales, cuya incorporación a los instrumentos internacionales de derechos humanos incluye generalmente tanto obligaciones de acción como metas o resultados a alcanzar.

#### LA RELEVANCIA DE LOS INDICADORES EN MATERIA DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

La elaboración de indicadores en materia de derechos económicos, sociales y culturales, además, se considera justificada al menos por cuatro factores suplementarios relacionados con el modo en el que estos derechos han sido recogidos en el texto del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante PIDESC), o por el modo en el que su contenido ha sido elaborado por su órgano internacional de monitoreo, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Los argumentos que aquí se mencionarán son aplicables también a otros instrumentos internacionales que comparten una redacción similar, co-

---

Indicadores de Derechos Humanos y Seminario de la Red Nórdica sobre Investigación en Derechos Humanos, Turku, 11-13 de marzo de 2005, disponible en [www.abo.fi/institut/imr](http://www.abo.fi/institut/imr); Areli Sandoval Terán, “Progresividad y creación de indicadores para medir el cumplimiento de los DESC en México. Indicadores de desarrollo e indicadores de derechos humanos”, en *Derechos económicos, sociales y culturales*, México, Programa de Cooperación sobre Derechos Humanos México-Comisión Europea, Secretaría de Relaciones Exteriores, 2005, pp. 464-472; Anna Würth y Frauke Lisa Seidensticker, *Indices, Benchmarks and Indicators: Planning and Evaluating Human Rights Dialogues*, Berlin, German Institute for Human Rights, 2005.

mo el Protocolo de San Salvador, y aun el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

En primer lugar, el artículo 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, a diferencia de su par, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, establece que los Estados partes se comprometen a adoptar medidas “para lograr progresivamente” la plena efectividad de los derechos allí consagrados. De modo tal que el texto del Pacto incluye expresamente una obligación de progresividad, es decir, de mejora o avance en el grado de satisfacción o efectividad de los derechos reconocidos por ese instrumento. La previsión expresa de esta obligación lleva a preguntarse cómo se puede medir el progreso —o la ausencia de progreso, el estancamiento o el retroceso— de la tarea de dar plena efectividad a los derechos reconocidos por el Pacto. Parece evidente que esta evaluación supone que se compare un estado de cosas existente en un momento temporal dado —el momento de la ratificación o adhesión del Pacto, por ejemplo— con el estado de cosas existente en un momento temporalmente posterior —por ejemplo, el de la primera revisión del informe del Estado al respectivo Comité—. La elaboración de indicadores permite, justamente, contar con variables a partir de las cuales es posible hacer esta comparación, y verificar si se ha producido progreso, estancamiento o retroceso.

En segundo lugar, el mismo artículo 2.1 del Pacto le exige al Estado, para lograr la plena efectividad de los derechos allí consagrados, la adopción de medidas “hasta el máximo de los recursos disponibles”. El propio texto del Pacto ofrece aquí una dimensión observable, en este caso de carácter cuantitativo, que requerirá, para su control, la determinación de los recursos disponibles —entre ellos los presupuestarios, que por su naturaleza permiten ser medidos sin mayor dificultad— y la de los recursos efectivamente destinados a la plena satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales. Evaluar si el Estado ha empleado el máximo de los recursos disponibles para la plena satisfacción de los derechos consagrados por el Pacto requerirá, a su vez, que se consideren, por contraste, otros gastos del Estado. La evaluación arrojará resultados negativos cuando, pese a no haber logrado aún la plena garantía de esos derechos, el Estado destina recursos para otros fines no obligatorios. La

evaluación será aún más crítica en aquellos casos en los que el Estado no haya logrado siquiera cumplir con los niveles mínimos esenciales de las obligaciones emanadas de cada uno de los derechos consagrados por el Pacto, y sin embargo destina recursos disponibles a gastos superfluos o frívolos. En síntesis, para determinar si el Estado ha orientado “el máximo de los recursos disponibles” a la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales se requiere, por un lado, indicadores sobre el grado de realización de los derechos —como los comentados en el párrafo anterior— y, por otro, indicadores sobre el empleo de recursos. Éstos incluyen indicadores cuantitativos que permitan dar cuenta de los recursos disponibles, y los que permitan comparar los recursos destinados a la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales con los destinados a otros fines.

En tercer lugar, algunas de las disposiciones del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales dedicadas a derechos específicos requieren del Estado la obtención de ciertos resultados. Éstos son expresados, en algunos casos, en un lenguaje que refleja nociones originarias de algunas disciplinas técnicas o científicas, como la salud pública, las ciencias de la alimentación o de la educación. Así, por ejemplo, el Pacto requiere de los Estados la adopción de las medidas necesarias para “la reducción de la mortinatalidad y de la mortalidad infantiles”<sup>3</sup> y “la prevención y el tratamiento de las enfermedades epidémicas, endémicas, profesionales y de otra índole, y la lucha contra ellas”.<sup>4</sup> El artículo 11.2 (inciso a) impone al Estado, en el marco del reconocimiento del “derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre”, la obligación de adoptar las medidas necesarias para

[...] mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios de modo

<sup>3</sup> PIDESC, artículo 12.2 a.

<sup>4</sup> PIDESC, artículo 12.2 c.

que se logren la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales.

Es decir, el PIDESC requiere del Estado el cumplimiento de algunos objetivos, metas o resultados de política pública vinculados con la realización de los derechos consagrados en su texto. Si bien los derechos contenidos en el Pacto no se agotan en estas dimensiones, tampoco puede ignorarse que las incluyen, de modo que parece claro que, para los redactores del tratado, la consecución de los objetivos de política pública mencionados es necesaria, funcional o al menos conveniente para la plena efectividad de aquellos derechos.

Pues bien, muchos de los objetivos de política pública que prevé el texto del Pacto pueden ser expresados —y de hecho habitualmente lo son— en términos de indicadores cuantitativos específicos de cada una de las áreas relativas a los derechos cubiertos por ese tratado, como la salud o la alimentación. Así, por ejemplo, los objetivos de política pública sanitaria, contemplados en el artículo 12.2, habitualmente son traducidos en términos de incidencia de la mortalidad y mortalidad infantiles, o de las enfermedades endémicas o epidémicas.

De modo similar, y aun cuando el Pacto no define específicamente un objetivo de política pública que habrá de ser logrado, del establecimiento del carácter universal de derechos de acceso en el campo de la salud, la educación, la alimentación, la vivienda, la seguridad social o el empleo se pueden derivar, sin mayor dificultad, indicadores que expresen el porcentaje de cobertura de un servicio, o den cuenta del grado en el que ese acceso se ha concretado. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha señalado también, al desarrollar el contenido normativo del derecho a la vivienda, salud, educación, alimentación y agua, que además de la accesibilidad, el Pacto exige la calidad del servicio o del bien cuyo acceso se pretende asegurar. En ese sentido, también es posible convenir indicadores capaces de dar cuenta de esa dimensión —en términos de resultados obtenidos, como por ejemplo el porcentaje de alumnos que se gradúa, o el cumplimiento de objetivos académicos.

En cuarto lugar, aunque el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales reconoce derechos de manera universal,

es decir, para toda persona, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha manifestado una “especial preocupación por la situación de las personas pertenecientes a grupos sociales vulnerables y marginalizados”.<sup>5</sup> No cuesta mucho justificar esta preocupación: si los derechos económicos, sociales y culturales están destinados a garantizar para todos las condiciones materiales necesarias para desarrollar una vida digna, es obvio que se le debe dar prioridad a la satisfacción de los derechos de aquellas personas que aún no han logrado cubrir esas condiciones materiales. En términos del Comité, se trata de situaciones de incumplimiento de los niveles mínimos esenciales de las obligaciones relativas a cada uno de los derechos reconocidos en el Pacto o, dicho de otro modo, de insatisfacción de lo que puede ser considerado una formulación sintética de los derechos consagrados en el Pacto: el derecho a un nivel de vida adecuado, contenido en el artículo 11.1.

Para poder evaluar la situación de las personas que no han sido beneficiadas aún por el cumplimiento de los niveles mínimos esenciales de los derechos reconocidos por el Pacto, es necesaria la desagregación de datos a partir de factores relevantes: la condición socioeconómica, la pertenencia a minorías étnicas, naciones, lingüísticas o religiosas, el género, la discapacidad o el lugar de residencia. La desagregación de datos, además, permite detectar situaciones de discriminación contra grupos sociales determinados —en especial, la discriminación indirecta o en los resultados, que de no ser debidamente visibilizada, puede devenir en discriminación sistémica o estructural. De modo que además de indi-

---

<sup>5</sup> Véase Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observación general 1*, Presentación de informes por los Estados Partes (1989), párrafo 3; *Observación general 3*, La índole de las obligaciones de los Estados Partes, párrafo 12; *Observación general 7*, El derecho a una vivienda adecuada: los desalojos forzosos (1997), párrafo 11; *Observación general 12*, El derecho a una alimentación adecuada (1999), párrafos 13 y 28; *Observación general 13*, El derecho a la educación (1999), párrafos 26 y 53; *Observación general 14*, El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (2000), párrafos 12 b), 18, 19, 35, 37, 43 a) y 52; *Observación general 15*, El derecho al agua (2002), párrafos 7, 13, 15, 16, 26, 27, 29 y 37 a), f) y h); *Observación general 18*, El derecho al trabajo (2006), párrafos 23, 26, 31 a) y b), 36 y 44; *Observación general 19*, El derecho a la seguridad social (2008), párrafos 23, 27, 28, 31, 33, 34, 50, 51, 59 b) y e), 64 y 68.

cadores capaces de dar cuenta de la situación general de satisfacción de los derechos incluidos en el Pacto, es necesario contar con datos desagregados que permitan evaluar las desigualdades en la satisfacción de estos derechos de acuerdo con factores sociales, económicos y culturales relevantes, que permitirán además considerar si el Estado orienta sus esfuerzos a los grupos sociales más necesitados.

En suma, la manera en la que han sido consagrados los derechos en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y en otros instrumentos internacionales similares, ofrece importantes argumentos para justificar el desarrollo de indicadores en este campo. La elaboración y la utilización de indicadores, si se pretende la adecuada supervisión del cumplimiento de las obligaciones establecidas en tales instrumentos, no sólo es conveniente, es necesaria. Esto sin perjuicio de la posibilidad —y de la conveniencia— de elaborar también indicadores en el campo de los derechos civiles y políticos.

#### DESAFÍOS CONCEPTUALES Y PRÁCTICOS DE LA ELABORACIÓN DE INDICADORES EN MATERIA DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

Pero reconocer la utilidad y hasta la necesidad de indicadores en materia de derechos económicos, sociales y culturales no es más que un punto de partida. Lo que sigue es la tarea concreta de elaborar indicadores para cada derecho, y promover un uso consistente de la metodología; en especial, pero no únicamente, en la preparación de los informes periódicos que los Estados deben enviar al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales para dar cuenta de las medidas adoptadas y del progreso obtenido en la plena satisfacción de los derechos incluidos en el Pacto. Lo dicho también se aplica a otros tratados universales o regionales que exijan que los Estados presenten informes periódicos —el Protocolo de San Salvador, por ejemplo.

Esta tarea implica desafíos conceptuales y prácticos. Desde el punto de vista conceptual, tal vez el desafío mayor sea lograr el equilibrio entre un número manejable de indicadores y la obtención de la información suficiente para formarse una idea clara de la situación de los derechos

examinados, de los esfuerzos llevados a cabo por el Estado para lograr su plena realización, y de su éxito o de las dificultades que ha enfrentado en el proceso.

Conceptualmente, es posible elaborar una cantidad prácticamente ilimitada de indicadores, y desagregarlos por factores. Esta posibilidad, sin embargo, puede entrar en conflicto con la función que deben cumplir los indicadores en materia de derechos humanos, que es la de servir de herramienta para monitorear el cumplimiento de las obligaciones del Estado, y el grado de goce de los derechos por parte de sus titulares. Sin embargo, la multiplicación ilimitada de indicadores podría frustrar esta necesidad práctica: por un lado, al exigirle al Estado una gran cantidad de información que no siempre está en condiciones de proporcionar —el Estado se vería obligado, entonces, a producir más información—. Por otro lado, la proliferación de indicadores, y por ende de datos que deberán ser evaluados, supone un peligro: dificultar la evaluación de la situación por parte del respectivo órgano de supervisión, y las posibilidades de seguimiento y control por parte de las organizaciones de la sociedad civil. En efecto, como las organizaciones que tradicionalmente hacen el seguimiento del procedimiento de revisión de los informes periódicos que el Estado presenta ante los diversos comités y otros cuerpos similares son organizaciones de derechos humanos, y no institutos de estadística o unidades de carácter académico, la tarea de controlar y analizar los datos que presenta el Estado, y eventualmente de producir información alternativa —en el marco de los llamados informes alternativos, informes sombra o contrainformes—, les exigiría un esfuerzo que muchas de estas organizaciones, en especial en los países en desarrollo, no están en condiciones de hacer.

Pero si la información es demasiado escasa o básica, o poco sensible para captar las variaciones, el problema que aparece es la poca utilidad de esta información para cumplir con la tarea, es decir, la de ofrecer un panorama ajustado del estado de goce de los derechos bajo evaluación, y del cumplimiento de las obligaciones estatales en la materia. Entre esas obligaciones, como lo dije antes, se encuentran algunas que sólo pueden ser evaluadas con el auxilio de indicadores, de modo que sin información suficiente habrá pocos elementos para hacer una evaluación seria

(entre esas obligaciones estaría la de la progresividad, la de adoptar medidas hasta el máximo de los recursos disponibles, la de obtener ciertos resultados o cumplir metas de política pública, y la de dar prioridad a la situación de los grupos desaventajados y marginalizados).

## ACCIONES Y RESULTADOS

Un segundo desafío conceptual al que se enfrenta la elaboración de indicadores en materia de derechos económicos, sociales y culturales —y de derechos humanos en general— está relacionado con la doble necesidad de reflejar las acciones adoptadas por el Estado y los resultados obtenidos.

Parece claro que la elaboración de indicadores en materia de derechos humanos supone alguna relación causal entre la acción estatal —o la ausencia de ella— y los resultados obtenidos: el texto del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales vincula la adopción de medidas por parte del Estado, por todos los medios apropiados, con la plena realización de los derechos consagrados en ese instrumento. Señalé también que al definir las acciones que el Estado habrá de adoptar en relación con ciertos derechos en particular —a la salud o a la alimentación, por ejemplo—, el Pacto identifica resultados específicos de política pública y, también, que aun cuando el texto no lo haga de manera explícita, es posible expresar algunos de los rasgos que caracterizan a otros derechos —como su universalidad— en términos de resultados medibles.

Se puede decir, entonces, que para dar cuenta cabal del cumplimiento de las obligaciones estatales que el Pacto establece, es necesaria la elaboración de indicadores capaces de captar tanto las acciones del Estado en pos de la plena realización de los derechos allí establecidos, como de aquellos que puedan captar los resultados obtenidos. Esto, a su vez, exige tanto indicadores cualitativos como cuantitativos.

En todo caso, es importante subrayar que si bien se puede aceptar la existencia de vínculos causales entre las acciones que adopta el Estado y los resultados verificados en salud, educación, alimentación, vivienda o empleo, estos resultados no se originan únicamente en la acción estatal, sino que son el producto agregado de múltiples factores, algunos de los cuales pueden estar más allá del control del Estado.

Es necesario, entonces, tomar con cierta cautela los indicadores cuantitativos que expresan resultados, entendiéndoselos como indicios del éxito o fracaso de la acción estatal —o bien, dicho en términos jurídicos, como indicios del cumplimiento o incumplimiento de sus obligaciones—. Los indicadores cuantitativos de resultado se pueden interpretar también como señales para determinar las prioridades de la acción del Estado.

De modo que en los casos en los que los indicadores muestren retroceso, estancamiento o progreso insuficiente —en especial cuando aún no se ha cumplido con los niveles mínimos de las obligaciones correspondientes a cada derecho—, la discrecionalidad del Estado en la elección de sus prioridades se estrecha considerablemente, y a él le cabe la carga de justificar por qué no ha hecho esfuerzos específicos en estas áreas, en comparación con otras.

#### LA TRADUCCIÓN DE DIMENSIONES JURÍDICAS EN LOS INDICADORES

En lo que hace a las dimensiones cualitativas, cabe recordar que, por tratarse de indicadores de derechos humanos —no de indicadores de desarrollo social—, es necesario que los indicadores que se adopten sean idóneos para captar el establecimiento de derechos para las personas, y no simplemente la agregación de resultados de una política pública.

El desafío conceptual consiste, en este caso, en traducir las dimensiones más significativas que caracterizan la consolidación de un derecho, y que permiten su reclamo y la rendición de cuentas de las autoridades responsables, en indicadores. El propio Pacto ofrece algunas pautas al respecto: por ejemplo, el particular peso que le concede a las medidas de carácter legislativo como un medio apropiado para lograr la plena efectividad de los derechos.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Véase PIDESC, artículo 2.1: “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” (el énfasis es mío). En el mismo sentido, el artículo 4 sólo permite limitaciones a los derechos *determinadas por ley*. También el

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales amplió en sus *Observaciones generales* el catálogo de dimensiones que se pueden considerar para verificar la efectiva plasmación de los derechos consagrados en el Pacto en el marco jurídico nacional. Entre estas dimensiones se encuentran el respeto del principio de igualdad y de la prohibición de discriminación; el respeto de los principios de rendición de cuentas, transparencia, independencia del poder judicial, consulta y participación; y la provisión de recursos efectivos —judiciales o de otro tipo— capaces de ofrecer a las víctimas una reparación adecuada en caso de violación.<sup>7</sup> El esquema conceptual propuesto por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el año 2008, para la elaboración de indicadores que guíen la producción de los informes periódicos derivados del Protocolo de San Salvador, hace especial énfasis en estas dimensiones transversales, y constituye un ejemplo particularmente importante al respecto.

---

Comité ha destacado en varias de sus *Observaciones generales* la conveniencia de regular los distintos derechos previstos en el Pacto a través de leyes marco. Véase, también, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observación general 3*, La índole de las obligaciones de los Estados partes (1990), párrafos 3 y 4; *Observación general 7*, El derecho a una vivienda adecuada: los desalojos forzosos (1997), párrafos 9, 11 y 15; *Observación general 9*, La aplicación interna del Pacto (1998), párrafos 7 y 15; *Observación general 12*, El derecho a una alimentación adecuada (1999), párrafo 26; *Observación general 13*, El derecho a la educación (1999), párrafo 54; *Observación general 14*, El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (2000), párrafo 56; *Observación general 15*, El derecho al agua (2002), párrafo 50; *Observación general 18*, El derecho al trabajo (2006), párrafo 38; *Observación general 19*, El derecho a la seguridad social (2008), párrafos 72 y 78.

<sup>7</sup> Véase, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observación general 3*, La índole de las obligaciones de los Estados partes (1990), párrafo 5; *Observación general 4*, El derecho a una vivienda adecuada (1991), párrafos 12 y 17; *Observación general 7*, El derecho a una vivienda adecuada: los desalojos forzosos (1997), párrafos 9, 10, 11, 13, 14 y 15; *Observación general 9*, La aplicación interna del Pacto (1998), párrafos 3, 7, 9, 10 y 14; *Observación general 12*, El derecho a una alimentación adecuada (1999), párrafos 23, 24, 26 y 32; *Observación general 13*, El derecho a la educación (1999), párrafos 31, 32, 49 y 54; *Observación general 14*, El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (2000), párrafos 54, 55 y 59; *Observación general 15*, El derecho al agua (2002), párrafos 48, 49, 55 y 56; *Observación general 18*, El derecho al trabajo (2006), párrafos 42, 44 y 48; *Observación general 19*, El derecho a la seguridad social (2008), párrafos 69, 70 y 77.

En síntesis, los indicadores cualitativos deben poder reflejar el modo en el que las disposiciones del Pacto se han transformado en derechos subjetivos de toda persona, es decir, cómo se ha definido la titularidad y el contenido de cada derecho, las correlativas obligaciones, la identificación del obligado y los medios a disposición del titular del derecho para hacerlo valer, en caso de violación, mediante recursos judiciales u otros recursos efectivos.

### INDICADORES DE ESTRUCTURA, DE PROCESO Y DE RESULTADO

Estas ideas, sin embargo, son aún demasiado generales, de modo que los aspectos aquí comentados podrían ser reflejados por distintos modelos de indicadores. Se ha debatido, por ejemplo, si es conveniente traducir en términos de indicadores la clasificación tripartita de obligaciones empleada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, es decir, la distinción entre obligaciones de respeto, obligación de protección y obligaciones de garantía, cumplimiento o satisfacción.<sup>8</sup>

Sin embargo, a partir del trabajo del primer Relator Especial sobre el Derecho a la salud, Paul Hunt,<sup>9</sup> y en consonancia con una serie de proyectos de investigación llevados a cabo en centros académicos, en algunos casos con la colaboración de las ONG que trabajan sobre derechos sociales específicos, la discusión desarrollada en el ámbito del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, destinada a su vez a ofrecer un marco teórico común a todos los comités supervisores de tratados de derechos humanos del sistema universal,<sup>10</sup> ha adoptado una clasificación tripartita de tipos de indicadores que paso a describir.

<sup>8</sup> Véase, Rajeev Malhotra y Nicolas Fasel, "Quantitative Human Rights Indicators-A Survey of Major Initiatives", *op. cit.*

<sup>9</sup> Véase, "Informe provisional del Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental", A/58/427, 10 de octubre de 2003, párrafos 5-37; Paul Hunt, "Informe del Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental", E/CN.4/2006/48, 3 de marzo de 2006, párrafos 22-61.

<sup>10</sup> Véase, en general, el documento de síntesis publicado por la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), "Report on In-

El esquema adoptado por el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos distingue entre indicadores estructurales, indicadores de proceso e indicadores de resultado.<sup>11</sup>

Los indicadores estructurales “reflejan la ratificación y adopción de instrumentos legales y la existencia de mecanismos institucionales básicos considerados necesarios para facilitar la realización de un derecho humano”.<sup>12</sup> Estos indicadores están destinados a dar cuenta de los compromisos asumidos por el Estado. Dado que la insistencia de la necesidad de indicadores ha provenido especialmente de órganos internacionales, no extraña que uno de los factores que se incluye en este tipo de indicadores sea la ratificación de instrumentos internacionales de derechos humanos, la existencia de normas constitucionales que reflejen contenidos similares y la adopción de normas y programas para la incorporación e implementación de sus disposiciones en el plano nacional. Los indicadores de estructura también deben poder captar la existencia de los mecanismos institucionales necesarios para concretar la plena realización de los derechos, y de los instrumentos de política pública y de los compromisos sobre estrategias relevantes para conseguir ese objetivo —planes de acción o planes estratégicos relevantes según la materia evaluada—. En general, los indicadores de estructura se traducen en in-

---

dicators for Promoting and Monitoring the Implementation of Human Rights”, HRI/MC/2008/3, del 16 de mayo de 2008, que resume el estado actual de la discusión y del proceso, y al que me referiré a lo largo del trabajo. El estudio fue encomendado para la reunión de los comités, que son órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos del sistema universal, y consolida los desarrollos de los documentos anteriores —como por ejemplo el “Informe sobre indicadores para vigilar el cumplimiento de los instrumentos internacionales de derechos humanos”, HRI/MC/2006/7, del 11 de mayo de 2006.

- <sup>11</sup> Véase, OACNUDH, “Report on Indicators for Promoting and Monitoring the Implementation of Human Rights”, *op. cit.*, párrafos 17-22. Esta clasificación de indicadores ha sido adoptada también por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en su propuesta de esquema conceptual para desarrollar los indicadores que guíen la elaboración de los informes periódicos derivados del Protocolo de San Salvador. Véase, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales”, OEA/Ser.L/II.132, 19 de julio de 2008, párrafos 30-32.
- <sup>12</sup> OACNUDH, “Report on Indicators for Promoting and Monitoring the Implementation of Human Rights”, *op. cit.*

dicadores cualitativos, en muchos casos consistentes en preguntas que deben contestarse por sí o por no. Por ejemplo, “¿incluye la Constitución el derecho a la vivienda?”; “¿está garantizado legalmente el acceso a servicios de salud?”, o “¿existe un plan o programa de seguridad alimentaria y erradicación del hambre?”. Sin embargo, y según lo apuntara antes, estos indicadores pueden incluir otras dimensiones cualitativas capaces de detectar con mayor precisión el grado de concreción del establecimiento de derechos para las personas. Por ejemplo, la creación y garantía de derechos subjetivos para los titulares, la definición del contenido de los derechos, la existencia de recursos judiciales u otros recursos efectivos en caso de incumplimiento por parte del obligado, o la existencia de mecanismos de consulta y participación previos a la toma de decisiones que pueden afectar a los interesados.

Los indicadores de proceso son los destinados a medir la magnitud y el alcance de los pasos adoptados por el Estado, y sus efectos acumulativos, en pos de lograr la plena realización de los derechos. Vinculan los instrumentos de política estatal concretos adoptados por el Estado, a partir del marco descrito por los indicadores estructurales, con los indicadores de resultado.

Los instrumentos de política estatal [son] todas aquellas medidas, incluyendo los programas públicos y las intervenciones específicas que el Estado ha decidido tomar para hacer efectivo su compromiso de alcanzar resultados identificados con la realización de un derecho humano dado.<sup>13</sup>

Al estar destinados a medir los esfuerzos que hace el Estado, los indicadores de proceso son primordialmente cuantitativos. Esto se puede hacer al menos de dos modos: por un lado, reflejando los insumos o recursos destinados para ello (*inputs*) y, por otro, la extensión o alcance de las medidas adoptadas (*outputs*). Ejemplos del primer tipo de indicadores son aquellos que dan cuenta del presupuesto destinado a las respectivas

---

<sup>13</sup> OACNUDH, “Report on Indicators for Promoting and Monitoring the Implementation of Human Rights”, *op. cit.*

áreas —salud, educación o seguridad social—. Otro ejemplo relevante es el de los recursos humanos destinados a estas áreas —médicos y enfermeros por número de habitantes, número de maestros por alumno—. Ejemplos del segundo tipo de indicadores son los que cuantifican el número de intervenciones relevantes —por ejemplo, el número de niños vacunados en un período determinado, o el número de viviendas asignadas mediante programas específicos.

Los indicadores de resultado tienen por objeto reflejar el grado de disfrute de los derechos bajo evaluación en un momento determinado. Esto puede implicar distintas dimensiones: por ejemplo, el grado de cobertura o acceso a un servicio o sistema —salud, educación, seguridad social o agua potable y alcantarillado—, el grado de acceso a un bien —empleo, vivienda, alimentación adecuada— o el grado de incidencia de fenómenos que se pretenden erradicar o minimizar —desnutrición infantil, mortalidad infantil y materna, enfermedades endémicas o epidémicas, analfabetismo—, que a su vez son indicadores de la calidad o eficacia de los servicios y políticas desarrolladas por el Estado. Los indicadores de resultados son principalmente cuantitativos.

Cabe aclarar que, puesto que los criterios de clasificación descritos no son exhaustivos, puede haber dudas acerca de cómo se ubica cierta información. Sobre todo, porque, dado que los indicadores de proceso también pueden captar resultados, es posible que un indicador de proceso pueda constituir en otro contexto un indicador de resultado, y viceversa.<sup>14</sup> Esto dependerá en gran medida de cuál sea el “atributo” de un derecho que pretenda reflejar un indicador: la interdependencia e indivisibilidad entre algunos derechos específicos puede llevar a que los mismos indicadores funcionen como indicadores de proceso para un derecho y como indicadores de resultado para otros. Por ejemplo, el grado de acceso a servicios de agua potable y alcantarillado puede ser considerado un indicador de resultado para el derecho al agua o el derecho a una vivienda adecuada, y como un indicador de proceso para el derecho a la salud.

<sup>14</sup> OACNUDH, “Report on Indicators for Promoting and Monitoring the Implementation of Human Rights”, *op. cit.*

Esto no significa, claro está, que la clasificación aquí descrita sea inútil o deba ser descartada, sino que es necesario tomarla como lo que es: una clasificación que puede ser útil a efectos heurísticos u ordenatorios, pero que no debe transformarse en un fin en sí mismo o en un conjunto de categorías esenciales u ontológicas. La ubicación de algunos indicadores en una u otra categoría puede ser discutible, y requiere alguna justificación y, en última instancia, la aceptación de una decisión más o menos convencional —de modo que no debe ser tomada como la resolución de un conflicto ontológico.

#### ELABORACIÓN DE INDICADORES CONCRETOS PARA CADA DERECHO Y NECESIDADES PRÁCTICAS

Una vez decididas las categorías de indicadores que se emplearán, el próximo paso conceptual es la elaboración de indicadores específicos para cada derecho.<sup>15</sup> Para ello, la metodología adoptada en los documentos preparados por el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos —que siguen en esto los criterios propuestos por el primer Relator Especial sobre el Derecho a la Salud— consiste en identificar, para cada derecho, un número limitado de elementos o “atributos” a partir de la manera en la que han sido plasmados en los respectivos instrumentos, y definir para cada uno de ellos indicadores estructurales, de proceso y de resultado.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> De todos modos, y a fin de evitar repeticiones, puede ser útil reservar también algunos indicadores estructurales transversales dedicados a captar aspectos comunes a todos los derechos consagrados en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales o en el Protocolo de San Salvador. Por ejemplo, las preguntas relativas a la aplicabilidad del respectivo tratado en el ámbito nacional, o la consideración de los derechos allí consagrados como “operativos” o “programáticos”. Véase, al respecto, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales”, *op. cit.*, párrafos 35 y 37.

<sup>16</sup> Véase OACNUDH, “Report on Indicators for Promoting and Monitoring the Implementation of Human Rights”, *op. cit.*, párrafos 6-7. Véase, también, “Informe del Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental”, *op. cit.*, párrafo 49; en general, Todd Landman, “The Scope of Human Rights: From Background Concepts to Indicators”, presentado en la Reunión de Ex-

Aquí son relevantes algunas de las prevenciones ya comentadas. Un excesivo número de indicadores por derecho complicará enormemente la tarea de seguimiento de todos los derechos contenidos en los instrumentos bajo examen (el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, por ejemplo, contiene entre alrededor de quince derechos, y tal vez más, si se afinan las distinciones). Si además se toma en serio la necesidad de desagregación de datos de acuerdo con factores relevantes para cada derecho, se corre el riesgo de una multiplicación inmanejable de datos que en lugar de facilitar va a nublar el control que se pretende a través de los indicadores.

Una consideración suplementaria está relacionada con la necesidad de diferenciar, en la medida de lo posible, indicadores de derechos humanos e indicadores de desarrollo humanos u otros indicadores sociales.<sup>17</sup> Ya subrayé que el sentido de los indicadores de derechos humanos es el de reflejar los esfuerzos y los logros del Estado en pos de la plena realización de los derechos reconocidos en los instrumentos de derechos humanos. Pero como también lo recordé, la manera en la que los derechos económicos, sociales y culturales han sido consagrados en los instrumentos internacionales incluye menciones a resultados o metas a conseguir, y su lenguaje coincide en gran medida con el del ámbito de las políticas públicas y de las disciplinas técnicas relativas a cada una de las áreas comprometidas —salud, vivienda, educación, alimentación o

---

peritos sobre Indicadores de Derechos Humanos y Seminario de la Red Nórdica sobre Investigación en Derechos Humanos, Turku, 11-13 de marzo de 2005, disponible en [www.abo.fi/institut/imr](http://www.abo.fi/institut/imr).

<sup>17</sup> Véase, por ejemplo, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales”, *op. cit.*, párrafos 14-25; “Informe provisional del Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental” (2003), *op. cit.*, párrafos 7-13; Sakiko Fukuda-Parr, “Indicators of Human Development and Human Rights-Overlaps, Differences... and What about the Human Development Index?”, *Statistical Journal of the United Nations ECE*, vol. 18, num. 2-3, 2001, pp. 239-248; Sakiko Fukuda-Parr, “Indicators of Human Rights and Human Development: Overlaps and Differences”, en Marike Radstaake y Daan Bronkhurst, *Matching Practice with Principles, Human Rights Impact Assessment: EU Opportunities*, Utrecht, Humanist Committee on Human Rights, 2002, pp. 31-32.

empleo—. Esto es perfectamente justificable porque existe una relación directa entre la adopción e implementación de políticas públicas y la satisfacción de derechos en estas áreas, de modo que no es desacertado decir que la satisfacción de derechos es, en cierta medida, una función de la adopción e implementación de políticas públicas y, por ende, reconocer la existencia de estrechos vínculos entre resultados o metas de políticas públicas y derechos.<sup>18</sup> Por ejemplo, que el derecho individual a la salud, en lo que hace a la protección contra enfermedades endémicas y epidémicas, es en gran medida una función de la política pública de vacunación e inmunización.

Sin embargo, cabe señalar que no toda política pública tiene como consecuencia automática la garantía de derechos, aun cuando pueda mostrar buenos resultados. Lo que caracteriza la garantía de derechos en este contexto es el reconocimiento de un título jurídico a quien es destinatario de esas políticas públicas, de manera tal que no pueda ser privado arbitrariamente del acceso a un bien o servicio.

En sentido inverso, no todos los aspectos relevantes desde la perspectiva de las políticas públicas son igualmente importantes para considerar la plena efectividad de los derechos en juego. Aunque la posibilidad teórica de elaborar indicadores de resultado para evaluar una política pública sea prácticamente ilimitada, la multiplicación de este tipo de indicadores genera el riesgo de diluir el enfoque de derechos humanos, y de confundir completamente los indicadores supuestamente destinados a evaluar el cumplimiento de obligaciones de derechos humanos con indicadores

---

<sup>18</sup> Al respecto, véase Víctor Abramovich, “Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo”, *Revista de la CEPAL*, núm. 88, abril de 2006, pp. 35-50, y “Los estándares interamericanos como marco para la formulación y el control de las políticas sociales”, en Víctor Abramovich, Alberto Bovino y Christian Courtis (comps.), *La aplicación de los tratados sobre derechos humanos en el ámbito local. La experiencia de una década*, Buenos Aires, Editores del Puerto/CELS, 2007, pp. 217-252; Christian Courtis, “Los derechos sociales en perspectiva: la cara jurídica de la política social”, en Ana Sojo y Andras Uthoff (comps.), *Desempeño económico y política social en América Latina y el Caribe. Los retos de la equidad, el desarrollo y la ciudadanía*, México, Fontamara/CEPAL/FLACSO/INDESOL, 2006, pp. 23-58; Luis Eduardo Pérez Murcia, “Desarrollo, derechos sociales y políticas públicas”, en Luis Eduardo Pérez Murcia, César Rodríguez Garavito y Rodrigo Uprimny Yepes, *Los derechos sociales en serio: hacia un diálogo entre derecho y políticas públicas*, Bogotá, DeJusticia/IDEP, 2007, pp. 71-129.

de desarrollo humano o con indicadores sociales —que por otro lado ya existen, de modo que tendría poca o ninguna utilidad repetir esos indicadores y rotularlos como “indicadores de derechos humanos”.

De modo que, aunque existan algunas coincidencias —explicables por la inclusión en el texto de los tratados de derechos humanos de normas que identifican resultados de política pública como metas a alcanzar, y de la traducibilidad de algunas obligaciones jurídicas en términos de metas de política pública—, el principio que guíe la adopción de indicadores debe ser su funcionalidad para verificar la manera en la que se efectúa *la transformación progresiva de los contenidos del Pacto en derechos*, y no la revisión general de políticas públicas —políticas sociales, en este caso—. <sup>19</sup> Puesto de otro modo, el sistema de monitoreo debe, a partir del texto de los tratados de derechos humanos cuyo cumplimiento se evalúa, verificar la progresiva juridificación del contenido del tratado en términos de derechos de las personas, y no la evaluación general de los resultados de las políticas públicas.

Para ello es necesario seleccionar pocos indicadores de resultado pero particularmente significativos, de preferencia, aquellos estrictamente vinculados a las metas normativamente establecidas por el texto del tratado relevante. <sup>20</sup> Por ejemplo, los indicadores relativos a pleno

<sup>19</sup> Sin embargo, es posible contemplar la elaboración de indicadores que combinen ambas perspectivas —evaluación de la calidad de una política y evaluación del grado de aseguramiento de derechos—. Pero tal empeño producirá necesariamente un cuadro aún más complejo —y más difícil de utilizar—. Para un excelente ejemplo al respecto, centrado en el derecho a la educación, véase Luis Eduardo Pérez Murcia, “¿Cómo medir el cumplimiento de los derechos sociales? Un modelo de indicadores para monitorear y evaluar el disfrute del derecho a la educación”, en Luis Eduardo Pérez Murcia, César Rodríguez Garavito y Rodrigo Uprimny Yepes, *Los derechos sociales en serio: hacia un diálogo entre derecho y políticas públicas*, op. cit., pp. 133-177. En la misma línea, véase Defensoría del Pueblo de Colombia, *Sistema de seguimiento y evaluación de la política pública educativa a la luz del derecho a la educación*, Bogotá, Defensoría del Pueblo/PROSEDHER, 2004, especialmente capítulo 3 y anexo.

<sup>20</sup> Cabe subrayar que el parámetro de esta sugerencia es el empleo de indicadores en el contexto de la elaboración de informes estatales —y alternativos— respecto de los tratados de derechos humanos, de modo que la necesidad de mantener un número manejable de indicadores es especialmente clara. Sin embargo, si lo que se pretende es el monitoreo de un derecho en particular —el derecho a la educación, o el derecho a la salud—, el número de indicadores de resultado se puede ampliar.

empleo,<sup>21</sup> universalidad de la cobertura de la seguridad social,<sup>22</sup> incidencia de hambre y desnutrición,<sup>23</sup> incidencia de la mortinatalidad y mortalidad infantil,<sup>24</sup> universalidad de la cobertura sanitaria,<sup>25</sup> incidencia de las principales enfermedades endémicas y epidémicas,<sup>26</sup> grado de cobertura de la enseñanza primaria gratuita y porcentaje de deserción escolar,<sup>27</sup> brecha con la enseñanza secundaria y superior.<sup>28</sup>

Como lo señalé antes, los indicadores de resultado son un indicio del grado de implementación progresiva de un derecho: de alguna forma, ofrecen una medida cuantitativamente comprobable y comparable del desempeño del Estado en materia de política social. En caso de que estos indicadores registren regresión o estancamiento, existe una fundada presunción de que el Estado no ha adoptado las medidas adecuadas para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos previstos en el Pacto. La mejora en los indicadores de resultado puede, a su vez, ser un indicio de la adecuación de las medidas adoptadas. Sin embargo, para formarse un juicio definitivo al respecto, es necesario revisar concretamente las medidas adoptadas, ya que el empeoramiento de los indicadores de resultados se puede deber a circunstancias no atribuibles a la acción del Estado, y su mejoramiento también puede obedecer a razones fortuitas —por ejemplo, al aumento del envío de remesas privadas desde el exterior.

Es necesario, entonces, hacer énfasis en los indicadores estructurales y de proceso, es decir, en aquellos que den cuenta de la adopción y la implementación de medidas normativas directamente orientadas a cumplir con las obligaciones del Pacto, es decir, a garantizar la plena efectividad de los derechos previstos en él.

---

<sup>21</sup> PIDESC, artículo 6.

<sup>22</sup> PIDESC, artículo 9.

<sup>23</sup> PIDESC, artículo 11.2.

<sup>24</sup> PIDESC, artículo 12.2.a.

<sup>25</sup> PIDESC, artículo 12.2.d.

<sup>26</sup> PIDESC, artículo 12.2.c.

<sup>27</sup> PIDESC, artículo 13.2.a.

<sup>28</sup> PIDESC, artículos 13.2.b y c.

Al respecto, los indicadores deberían comenzar por captar específicamente la siguiente información sobre las medidas adoptadas por el Estado:

- La existencia de una definición del contenido y alcance del derecho en cuestión.
- La creación de un título normativo individual —o colectivo, en su caso— para el beneficiario del derecho.
- La descripción de la categoría de personas titulares del derecho y, en caso de no tratarse de derechos universalmente concedidos, la explicitación de los criterios de la restricción del derecho a algunas categorías de personas.
- El carácter gratuito u oneroso del derecho en cuestión y, en su caso, la descripción de la forma de pago requerida al titular del derecho.
- La previsión de recursos administrativos y judiciales en caso de incumplimiento.
- La previsión de mecanismos de participación en la elaboración, modificación, seguimiento y fiscalización. Entre ellos, la existencia de mecanismos de audiencia o consulta previa a la adopción de medidas de carácter general, y la existencia de mecanismos de fiscalización de la calidad de los servicios destinados a satisfacer derechos sociales —el servicio sanitario, el servicio educativo, el servicio de adjudicación de vivienda social— con participación de la sociedad civil.
- Transversalmente, y dada la obvia dependencia de información fiable que tiene cualquier sistema de informes, parte de las exigencias del propio sistema de informes debe recaer en la necesidad de producción de información relativas a los derechos por parte del Estado. Como garantía específica interna del proceso de producción y puesta a disposición de la información, los Estados deberían informar la existencia de mecanismos de acceso a la información pública, y sobre la titularidad del derecho de reclamar esa información del Estado.

Esta información permite hacer ya algunas comparaciones intertemporales, necesarias para evaluar la progresividad en el reconocimiento de los derechos económicos, sociales y culturales: la extensión de la titularidad y del contenido de los derechos y de sus garantías concedidos

mediante nuevas medidas normativas se puede comparar con el estado de reconocimiento, extensión y alcance previos, de modo que, desde el punto de vista normativo, es posible determinar si hubo progreso, estancamiento o retroceso.<sup>29</sup>

Sin embargo, esto no es suficiente para evaluar el alcance de las medidas adoptadas por el Estado, ya que del reconocimiento de derechos en el papel no se puede concluir, sin más, sobre el goce efectivo de los derechos por parte de sus titulares. De modo que para evaluar la implementación real de las medidas destinadas a hacer efectivos los derechos se requieren indicadores cuantitativos que puedan medir los esfuerzos del Estado o el alcance de los pasos dados. Y aquí cabe acotar lo siguiente: la elección de las medidas de implementación variará de acuerdo con distintos factores; los más importantes, entre ellos, son el grado de incumplimiento de niveles esenciales de derechos, y los recursos con los que cuenta o podría contar el Estado —financieros y de otra índole—. De modo que no se puede establecer una lista *a priori* de indicadores de proceso: éstos dependerán en gran medida de las metas prioritarias que el Estado deba cumplir en cada situación concreta, y en relación con cada derecho, más allá de la posible integración de acciones cuya necesidad se derive de la interdependencia e indivisibilidad de aquéllos.

Una vez establecidas las prioridades por parte del Estado, los indicadores de proceso pueden proporcionar información útil en dos sentidos. En primer término, para evaluar la relevancia de las metas que el Estado ha priorizado y de las medidas adoptadas para cumplirlas, comparándolas con otras metas que hubieran merecido mayor atención u otras medidas más adecuadas. Supongamos, por ejemplo, que un país registra un porcentaje importante de personas sin techo. Imaginemos que el Estado haya priorizado la concesión de créditos para compra de vivienda como principal medida para enfrentar el problema, y que presente importantes cifras de gasto público destinadas a esa estrategia. No sería difícil, sin em-

---

<sup>29</sup> Christian Courtis, “Los derechos sociales en perspectiva: la cara jurídica de la política social”, en Ana Sojo y Andras Uthoff (comps.), *Desempeño económico y política social en América Latina y el Caribe. Los retos de la equidad, el desarrollo y la ciudadanía*, op. cit.

bargo, concluir que la medida es inadecuada, ya que es poco probable que alcance a la población sin techo, que debería ser objeto de priorización.

Y, en segundo término, los indicadores de proceso son útiles para evaluar la progresividad en la aplicación de esas medidas. Para ello es necesaria la comparación intertemporal de los valores de indicadores que den cuenta de los recursos destinados a su implementación y su real alcance. Supongamos, por ejemplo, que un país registre cifras altas de inseguridad alimentaria, debido, entre otros factores, a que un significativo porcentaje de población campesina que depende en gran medida de la agricultura para satisfacer sus necesidades carece de un título cierto sobre las tierras que cultiva, y es objeto de constantes desalojos y desplazamientos forzosos. La principal medida propuesta por el gobierno para enfrentar ese problema es la regularización de los títulos de los campesinos en situación de tenencia precaria. Un indicador que dé cuenta del alcance de esas medidas es, por ejemplo, la cantidad de títulos otorgados en un período determinado. Para constatar la progresividad de esas medidas se pueden comparar los valores de distintos períodos. Esto ofrece una pauta que permitiría establecer si los esfuerzos del gobierno son de carácter sostenido y creciente, y cobrará mayor relevancia a la luz de la modificación de los indicadores de resultado pertinentes.

## REQUISITOS DE CALIDAD DE LOS INDICADORES

La mayor parte de la literatura sobre indicadores —y la bibliografía sobre indicadores de derechos humanos no es la excepción— subraya la necesidad de que, sobre todo los cuantitativos, reúnan idealmente, o al menos en la mayor medida posible, ciertos requisitos de calidad. Aunque las listas de requisitos varían ligeramente, existe una marcada coincidencia. Así, se ha dicho que los indicadores cuantitativos deben ser

[...] relevantes, válidos y confiables; simples, oportunos y preferentemente pocos; basados sobre información objetiva y sistemas de generación de datos; adecuados para realizar comparaciones temporales y espaciales y ajustados a los estándares estadísticos internacionales

relevantes; y susceptibles de desagregación en términos de sexo, edad y otros segmentos vulnerables o marginalizados de la población.<sup>30</sup>

Otro autor incluye en la lista de características que deberían reunir los indicadores de derechos humanos su sustento normativo, confiabilidad, validez, pertinencia, viabilidad, replicabilidad, cobertura, factibilidad y posibilidad de desagregación.<sup>31</sup> Una tercera lista pide que todo indicador sea válido, objetivo, sensible, específico, simple y factible, y de los indicadores de derechos humanos, además, que sean relevantes para captar decisiones de política pública, consistentes a lo largo del tiempo y susceptibles de desagregación.<sup>32</sup>

#### EL EMPLEO DE INDICADORES PARA EL MONITOREO DEL CUMPLIMIENTO DE OBLIGACIONES EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS

Una vez convenidos los indicadores pertinentes, el paso siguiente es cómo se emplearlos en la tarea de monitoreo de derechos humanos, en especial, en los ejercicios de revisión periódica.

Para esto es necesario contar con valores que sirvan de puntos de partida para después evaluar la evolución de esos indicadores. Idealmente, los puntos de partida deberían ser los valores de los indicadores en el momento de la ratificación del respectivo tratado. Sin embargo, dado que la promoción del empleo de indicadores es mucho más reciente que la ratificación de los distintos instrumentos de derechos humanos por la mayoría de los Estados parte, en realidad los valores que se toman en cuenta como puntos de partida son los que corresponden al momento

---

<sup>30</sup> OACNUDH, "Report on Indicators for Promoting and Monitoring the Implementation of Human Rights", *op. cit.*

<sup>31</sup> Véase, Luis Eduardo Pérez Murcia, "Desarrollo, derechos sociales y políticas públicas", en Luis Eduardo Pérez Murcia, César Rodríguez Garavito y Rodrigo Uprimny Yepes, *Los derechos sociales en serio: hacia un diálogo entre derecho y políticas públicas*, *op. cit.*

<sup>32</sup> Véase, Audrey Chapman, "Development of Indicators for Economic, Social and Cultural Rights. The Rights to Education, Participation in Cultural Life and Access to the Benefits of Science", en Yvonne Donders y Vladimir Volodin (eds.), *Human Rights in Education, Science and Culture. Legal Developments and Challenges*, *op. cit.*

en que el Estado respectivo ha empleado indicadores por primera vez y ha reportado sobre esa base. Estos valores-base o puntos de partida —relativos a cada indicador cuantitativo— se denominan marcadores o bases de referencia (*benchmarks*, en inglés).<sup>33</sup>

La evaluación de la acción estatal supone la comparación intertemporal del marcador o base de referencia correspondiente al último ejercicio de análisis, con la correspondiente cifra o porcentaje actualizados al momento de cada nueva revisión. A su vez, la cifra o porcentaje actualizado se convierte en un nuevo marcador o base de referencia que se evaluará comparándolo con los datos correspondientes a la próxima revisión. La comparación de series temporales permitirá, además, analizar la evolución de esos indicadores en períodos más prolongados.

Mientras que este procedimiento permite comparar la evolución de un indicador, existe otra técnica complementaria que amplía aún más las posibilidades de evaluación del esfuerzo que hace el Estado en pos de la plena realización de los derechos bajo examen. Se trata de la fijación de metas o resultados concretos (*scoping*) para un período temporal determinado por parte del Estado, al momento de la evaluación de un informe estatal. Supongamos, por ejemplo, que el Estado informa al respectivo comité u órgano evaluador, en su segunda revisión periódica, una tasa de abandono escolar primario del 15%. En esa ocasión, ante las recomendaciones del comité de tomar acciones específicas al respecto, el Estado se compromete a reducir esa tasa al 5%, al cabo del período correspondiente a la próxima revisión periódica. La asunción de esta meta de cumplimiento aporta nuevos elementos para medir el esfuerzo del Estado; fija, concretamente, parámetros de “progresividad” medibles en términos de resultado, y no simplemente un mandato general de progresividad que quedaría satisfecho, por ejemplo, con una reducción del 15 al 13%.

Esta técnica —la aceptación de metas de cumplimiento medibles para indicadores simples y concretos— es la que adoptan, por ejemplo,

<sup>33</sup> Sobre el tema véase, Eibe Riedel, “The IBSA procedure as a Tool for Human Rights Monitoring”, disponible en [http://ibsa.uni-mannheim.de/2\\_-\\_The\\_IBSA-Procedure\\_as\\_a\\_Tool\\_of\\_Human\\_Rights\\_Monitoring\\_\\_1\\_.pdf](http://ibsa.uni-mannheim.de/2_-_The_IBSA-Procedure_as_a_Tool_of_Human_Rights_Monitoring__1_.pdf). IBSA es el acrónimo de Indicators, Benchmarks, Scoping, Assessment (indicadores, bases de referencia, fijación de metas, evaluación).

los denominados Objetivos de Desarrollo del Milenio de Naciones Unidas, que pueden ser entendidos como un ejercicio de aceptación por parte de los Estados tanto de indicadores concretos como de metas de cumplimiento para cada uno de esos indicadores.

Cabe subrayar, sin embargo, que estos Objetivos de Desarrollo del Milenio no desplazan las obligaciones surgidas de los tratados internacionales de derechos humanos.<sup>34</sup> De modo que si bien en algunos casos pueden ser útiles en materia de derechos humanos, los Objetivos de Desarrollo del Milenio no limitan las obligaciones ya contraídas ni desde el punto de vista de su alcance, ni desde el punto de vista de las metas a cumplir.

En lo que hace al alcance de las obligaciones ya contraídas, el hecho de que sólo algunos resultados establecidos por esos Objetivos coincidan con los resultados que exigen los tratados de derechos humanos no significa que el resto de resultados exigidos no sigan vigentes. Por ejemplo, mientras el Objetivo de Desarrollo 2 estipula que todos los niños y niñas completen un ciclo completo de enseñanza primaria (“Lograr la enseñanza primaria universal”), el artículo 13.2 del PIDESC incluye también la obligación de gratuidad de la educación primaria, y obligaciones relativas a la educación secundaria, superior y continua.

Y desde el punto de vista de las metas a cumplir —cuando los resultados exigidos por los Objetivos de Desarrollo del Milenio y por los tratados de derechos humanos coincidan—, la obligación de progresividad sigue vigente, aun cuando las metas establecidas por los Objetivos de Desarrollo del Milenio ya hayan sido cumplidas por un Estado (de modo que el cumplimiento de esos Objetivos no excusa al Estado del cumplimiento de la obligación de progresividad de la plena realización de los derechos contenidos en el instrumento evaluado). Huelga señalar, por ejemplo, que aunque muchos países desarrollados hayan cumplido hace tiempo algunos de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, siguen sujetos a la obligación de progresividad en materia de derechos económicos, sociales y culturales.

---

<sup>34</sup> Sobre las relaciones entre Objetivos de Desarrollo del Milenio y las obligaciones de derechos humanos, véase Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Claiming the Millennium Development Goals: A Human Rights Approach*, Ginebra/Nueva York, Naciones Unidas, 2008.

## LA EVALUACIÓN DE LA “REALIZACIÓN PROGRESIVA” DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

La evaluación de la progresividad mediante el uso de indicadores merece un comentario específico. Lo que exige el artículo 2.1 del PIDESC es el logro progresivo de la plena efectividad de los derechos consagrados en ese instrumento. Los múltiples indicadores cuantitativos, sin embargo, miden la progresividad de proceso de implementación y del resultado de los atributos o elementos específicos de cada derecho evaluado. Algunos indicadores, entonces, pueden registrar progreso, y otros, correspondientes a cada uno de los derechos analizados, estancamiento.

Esto amerita varias reflexiones. Por un lado, no debería causar mayor asombro, dado que cada derecho importa obligaciones distinguibles: no es imposible el cumplimiento de algunas y el incumplimiento de otras. Nada impide, por ejemplo, que el Estado haya avanzado progresivamente en la erradicación de enfermedades endémicas y epidémicas, y que al mismo tiempo haya retrocedido en materia de prevención de accidentes y enfermedades en el ámbito laboral. De hecho, contar con indicadores correspondientes a cada atributo de un derecho es una ventaja: permite hacer evaluaciones más específicas, y también recomendaciones más concretas y pertinentes.

Por otro lado, sin embargo, a efectos de la evaluación de la actuación estatal respecto de cada derecho, podría resultar útil una consideración en conjunto de todos los indicadores cuantitativos correspondientes al mismo derecho. Esta consideración conjunta puede permitir comprender la política pública global del Estado en un área determinada, y entender las prioridades que el Estado ha fijado, o que de hecho ha perseguido.

La consideración conjunta de todos los indicadores relativos a un derecho puede ser útil también a la luz de la desagregación de datos: esta técnica puede permitir, por ejemplo, detectar sesgos en la política estatal —o sesgos que hayan determinado la ausencia de políticas específicas—, que serán más evidentes en la medida en que reaparezcan en los indicadores correspondientes a distintos atributos de un derecho. Por ejemplo, es posible que mediante la desagregación de datos se puedan detectar sesgos a favor de la población urbana y en desmedro de la población ru-

ral, o a favor de los sectores de mayores ingresos, en perjuicio de los de ingresos más bajos, o a favor de los hombres en desmedro de las mujeres.

Estas evidencias serán aún más claras si fuera posible hacer una consideración global de los indicadores cuantitativos derivados de todos los derechos consagrados por el respectivo instrumento. Aunque tal consideración tenga el relativo inconveniente de perder de vista el detalle de cada derecho y de cada uno de sus atributos, sin embargo tiene la ventaja de permitir detectar regularidades o patrones que se desprenden de las políticas desarrolladas por el Estado para dar cumplimiento a sus obligaciones. Algunas obligaciones, como la de priorizar la situación de aquellos grupos sociales marginados o vulnerables, o la de erradicar la discriminación contra estos grupos, pueden ser mejor evaluadas si se adopta una mirada sincrónica capaz de ver el panorama de las acciones adoptadas y de los resultados obtenidos por el Estado en la materia.

Con todo, hay que señalar que para evaluar el logro progresivo de la plena efectividad de los derechos es necesario, además de analizar los indicadores cuantitativos, hacerlo también con los indicadores cualitativos, sobre todo los correspondientes a estructura. Como dije antes, en materia de evaluación del aseguramiento progresivo de derechos no sólo es necesario el análisis de los esfuerzos realizados y de los resultados obtenidos, sino que es particularmente importante considerar la extensión y la calidad de la institucionalización jurídica de los derechos. De modo que, además del progreso de indicadores selectos de resultado de las políticas públicas, o de los que permitan medir los esfuerzos del Estado, es necesario evaluar las modificaciones del marco normativo que consagra el Estado a efectos de verificar si la titularidad, el contenido y las garantías de los derechos se han expandido, han permanecido idénticos o se han reducido. Determinar la progresividad de las medidas adoptadas por el Estado para el logro de la plena efectividad de los derechos exige evaluar ambos aspectos: el contenido del marco normativo, y el alcance y los resultados de su implementación.<sup>35</sup>

---

<sup>35</sup> Sobre la distinción entre regresividad normativa y regresividad de los resultados de una política pública, véase Christian Courtis, "La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales: apuntes introductorios", en Christian Courtis (comp.), *Ni*

## LOS INDICADORES Y LA EVALUACIÓN DEL EMPLEO DEL “MÁXIMO DE LOS RECURSOS DISPONIBLES”

El uso de indicadores para evaluar la adopción de medidas “hasta el máximo de los recursos disponibles” para lograr la plena efectividad de los derechos consagrados en el PIDESC —o en otros instrumentos similares, como el Protocolo de San Salvador— tiene, además, exigencias propias. Como lo señalé, esa obligación hace parte de las cláusulas que establecen obligaciones generales, aplicables a todos los derechos que el instrumento contempla —como el artículo 2.1 del PIDESC.

Al menos dos temas plantean desafíos particulares. El primero es la necesidad de incluir, entre los indicadores específicos para cada derecho, información sobre el presupuesto destinado a cumplir con las obligaciones relativas a ese derecho. La evaluación de la obligación de adoptar medidas “hasta el máximo de los recursos disponibles” es obviamente imposible si no se cuenta con la información sobre los recursos —presupuestarios y de otra índole— que se han destinado a esas medidas y, además, sobre el porcentaje que representan del total de los recursos totales con los que contaba el Estado. Para esto es necesario analizar el presupuesto estatal en su conjunto.

Y esto lleva a la segunda cuestión, conectada con lo dicho acerca de la conveniencia de considerar en forma agregada —además de desagregada por derecho— el progreso de los esfuerzos empeñados y de los resultados obtenidos por el Estado en pos de la plena efectividad de los derechos consagrados por el respectivo instrumento. En este caso, no se trata sólo de la conveniencia sino de la necesidad de hacer un análisis global del presupuesto destinado a la realización de los derechos consagrados en el respectivo instrumento en conjunto. Esto se debe a la aparente paradoja que supone el análisis del uso competitivo de recursos escasos: si sólo se analiza derecho por derecho, también los recursos destinados a otros derechos consagrados por el mismo instrumento se podrían tomar, también, como recursos detraídos de la realización del derecho en conside-

---

*un paso atrás. La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales*, Buenos Aires, Editores del Puerto/CEDAL/CELS, 2006, pp. 3-8.

ración. Así, por ejemplo, los recursos destinados al derecho a la educación se podrían ver como recursos disponibles no asignados al derecho a la salud. Para solucionar esta paradoja es necesario analizar la totalidad de los recursos destinados a satisfacer los derechos consagrados por el respectivo instrumento en su conjunto, y compararlos con los recursos destinados por el Estado a otros fines. Dicho en términos más clásicos del lenguaje de las políticas públicas, la determinación del empleo del máximo de los recursos disponibles supone comparar el gasto social con el resto de los rubros presupuestarios.<sup>36</sup>

Esto no significa, claro, que no se puedan sacar conclusiones del análisis de los recursos destinados a cada derecho en particular, en especial si esta información se cruza con los indicadores de resultado más significativos. De estos cruces puede surgir evidencia de la previsión de recursos insuficientes para un derecho, a la luz de indicadores de resultado poco auspiciosos. Si además fuera posible cruzar esta información con datos que muestren una desproporción de otros gastos no prioritarios en comparación con el gasto social, habrá elementos suficientes para concluir que el Estado no ha destinado el máximo de los recursos disponibles para la plena realización de los derechos en juego.

#### PERSPECTIVAS DEL EMPLEO DE INDICADORES PARA LA ELABORACIÓN DE INFORMES ESTATALES EN DERECHOS HUMANOS Y PARA SU MONITOREO

Ahora comentaré brevemente el estado actual y las perspectivas del proceso de difusión del empleo de indicadores para la elaboración de informes estatales en materia de derechos económicos, sociales y culturales en el sistema universal de derechos humanos, y algunos aspectos del proceso encarado por el sistema interamericano de derechos humanos en rela-

---

<sup>36</sup> Sobre el análisis presupuestario como instrumento de monitoreo de derechos humanos, véase FUNDAR-International Budget Project-International Human Rights Internship Program, *Dignity Counts. A Guide to Using Budget Analysis to Advance Human Rights*, 2004, disponible en [http://www.iie.org/IHRIP/Dignity\\_Counts.pdf](http://www.iie.org/IHRIP/Dignity_Counts.pdf); Jim Shultz, *Promesas que cumplir. El presupuesto público como herramienta para promover los derechos económicos, sociales y culturales*, México, FUNDAR/Fundación Ford, 2002.

ción con el Protocolo de San Salvador. La preocupación por la elaboración de indicadores en la materia lleva ya más de dos décadas,<sup>37</sup> pero se ha activado particularmente en los últimos cinco años.

En el plano del sistema universal de derechos humanos existen dos procesos distintos, aunque en alguna medida convergentes, relacionados con la elaboración y el empleo de indicadores como mecanismo de monitoreo de derechos humanos.

Por un lado, algunos comités —órganos de supervisión del cumplimiento de los tratados por los Estados partes— han recomendado a los Estados partes la elaboración y empleo de indicadores como un mecanismo para facilitar el monitoreo de los derechos consagrados en los respectivos instrumentos.<sup>38</sup> El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, por ejemplo, ha hecho recomendaciones generales en varias Observaciones generales,<sup>39</sup> y específicas en relación con algunos Estados partes, sobre el proceso de “diálogo constructivo” que caracteriza la revisión de los informes periódicos que esos Estados están obligados a

<sup>37</sup> Al respecto, véase el pionero “Informe del seminario sobre los indicadores apropiados para medir los avances en la realización progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales”, A/CONF.157/PC/73, Naciones Unidas, 1993. Para un panorama general, véase Kate Desormeau, “The United Nations and the Measurement of Human Rights”, presentado en el seminario *Measuring Impact in Human Rights: How Far Have We Come, and How Far to Go?*, Carr Center for Human Rights Policy, Universidad de Harvard, 5-7 de mayo de 2005, disponible en [http://www.hks.harvard.edu/cchrp/pdf/Desormeau\\_Paper\\_UN.pdf](http://www.hks.harvard.edu/cchrp/pdf/Desormeau_Paper_UN.pdf).

<sup>38</sup> Para un panorama detallado de esta tendencia, véase Martin Scheinin, “Use of Indicators by Human Rights Treaty Bodies-Experiences and Potentials”, presentado en la Reunión de Expertos sobre Indicadores de Derechos Humanos y en el Seminario de la Red Nórdica sobre Investigación en Derechos Humanos, Turku, 11-13 de marzo de 2005, disponible en [www.abo.fi/institut/imr](http://www.abo.fi/institut/imr).

<sup>39</sup> Véase Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observación general 1*, Presentación de informes por los Estados partes (1989), párrafos 3, 6 y 7; *Observación general 3*, La índole de las obligaciones de los Estados partes (1990), párrafos 3 y 4; *Observación general 12*, El derecho a una alimentación adecuada (1999), párrafo 29; *Observación general 13*, El derecho a la educación (1999), párrafo 37; *Observación general 14*, El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (2000), párrafos 20, 52, 53, 56, 57 y 58; *Observación general 15*, El derecho al agua (2002), párrafos 37 f), 47, 50, 53 y 54; *Observación general 18*, El derecho al trabajo (2006), párrafos 36, 38, 46 y 47; *Observación general 19*, El derecho a la seguridad social (2008), párrafos 68, 72, 75 y 76.

presentar. Las menciones incluidas en las Observaciones generales son de carácter muy amplio: dejan librada a los propios Estados la elección de los indicadores y marcadores o bases de referencia, y, más allá de la referencia a la conveniencia de su elaboración y empleo, no ofrecen un marco conceptual que permita llevar a cabo la elaboración y selección de indicadores. Cabe señalar, con todo, que estas Observaciones generales deben ser complementadas con los Lineamientos para la Elaboración de Informes Periódicos, que ofrecen algunas pautas más sobre el tipo de información cuantitativa que el Comité requiere del Estado —aunque esto no esté expresado claramente en términos de algunos indicadores específicos sobre los que el Estado debería reportar.<sup>40</sup>

En cuanto al diálogo con algunos Estados partes, más que la exigencia general de que todo país examinado emplee un conjunto determinado de indicadores, el Comité ha preferido comenzar a trabajar con algunos Estados partes que han manifestado su interés en desarrollar y adoptar indicadores, sugiriéndoles como modo de evaluación de los informes periódicos el empleo de la técnica de marcadores o bases de referencia, y la adopción voluntaria de metas de cumplimiento. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ya manifestó su interés en dedicar una Observación general futura al tema de los indicadores, para clarificar el alcance y dar uniformidad a las sugerencias y recomendaciones hechas hasta ahora en la materia.

Por otro lado, y en línea con el trabajo de algunos relatores especiales —el relator especial de la Subcomisión de Prevención de la Discriminación y Protección de las Minorías sobre la Realización de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y los primeros relatores especiales sobre el Derecho a la Educación, el Derecho a la Salud y sobre el Derecho

---

<sup>40</sup> El Comité acaba de adoptar nuevos lineamientos que hacen referencia a los indicadores sugeridos por el documento elaborado por la OACNUDH que menciono en este trabajo. Véase Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “Guidelines on Treaty-specific Documents to be Submitted by States Parties under articles 16 and 17 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights”, E/C.12/2008/2, 13 de enero de 2009. Al momento de terminar este artículo, aún no existía versión oficial en castellano.

a la Vivienda<sup>41</sup>—, y con otros antecedentes en el sistema de Naciones Unidas, se le ha requerido al Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos la elaboración de un marco conceptual sobre la utilización de indicadores de derechos humanos.<sup>42</sup> La propuesta y discusión de ese marco conceptual ha derivado en un ejercicio de su utilización para la construcción tentativa de indicadores frente a una gama de derechos humanos: civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.

Uno de los destinatarios de este marco conceptual es el espacio que reúne a los representantes de todos los comités del sistema universal, teniendo en cuenta la conveniencia de un marco uniforme que permita hablar un lenguaje común y, en la medida de lo posible, simplificar la carga de preparación de informes periódicos para los Estados partes cuando haya superposiciones o temas comunes en varios informes periódicos.<sup>43</sup> Sin embargo, el marco conceptual elaborado tentativamente

<sup>41</sup> Véase “El nuevo orden económico internacional y la promoción de los derechos humanos: la realización de los derechos económicos, sociales y culturales”, Informe preparado por Danilo Türk, Relator Especial, Subcomisión de Prevención de la Discriminación y Protección de las Minorías, E/CN.4/Sub.2/1990/19, 6 de julio de 1990; Informe de la Relatora Especial sobre el Derecho a la Educación, Katarina Tomaševski, E/CN.4/2002/60, 7 de enero de 2002, párrafos 27-29; “Informe provisional del Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental” (2003), *op. cit.*, párrafos 5-37; “Informe del Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental” (2006), párrafos 22-61; “Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada, como parte del derecho a un nivel de vida adecuado”, Miloon Kothari, A/HRC/4/18, 5 de febrero de 2007, párrafos 3-15.

<sup>42</sup> Véase Reunión de los comités, que son órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos del sistema universal, “Informe sobre indicadores para vigilar el cumplimiento de los instrumentos internacionales de derechos humanos”, HRI/MC/2006/7, 11 de mayo de 2006, párrafo 36.

<sup>43</sup> Así, por ejemplo, la potencial aceptación de un sistema uniforme de indicadores y la desagregación de datos por factores relevantes permitiría a un Estado parte de varios instrumentos internacionales utilizar algunos indicadores comunes relativos al derecho a la salud para preparar la parte correspondiente de los informes relativos al PIDESC, al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, a la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, a la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, a la Convención sobre los Derechos del Niño, a la Convención para la Protección de los Trabajadores Migrantes y sus Familias, a la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad e incluso algunos aspectos de la Convención contra la Tortura.

por el Alto Comisionado puede ser empleado también en el trabajo de las representaciones de éste en distintos países, y en el marco del trabajo de otras agencias de Naciones Unidas que incluyen en su mandato aspectos relacionados con la implementación de derechos humanos, o con el enfoque de derechos humanos.

Aunque ambos procesos han registrado avances interesantes, todavía se encuentran en estado embrionario, y dependen en gran medida de la aceptación voluntaria de los Estados partes. Algunas voces críticas se han alzado contra lo que perciben como una excesiva flexibilidad del marco conceptual elaborado, que permitiría al Estado, según se aduce, elegir indicadores a su conveniencia, haciendo énfasis cuando produce informes periódicos en aquellos temas o aspectos que les son más favorables, y evitando aportar datos objetivos en otros. Otra de las cuestiones en discusión es el carácter contextual de algunos indicadores: se aduce que sin bien cada contexto puede requerir indicadores suplementarios sobre algunas cuestiones específicas, debería existir un conjunto mínimo universal de indicadores sobre los que todos los Estados estuvieran obligados a informar, al menos aquellos destinados a reflejar el contenido esencial o el nivel mínimo de obligaciones correspondientes a cada derecho.

El Sistema Interamericano de Derechos Humanos se encuentra en un proceso parecido. La Asamblea General de la Organización de Estados Americanos encomendó a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos la elaboración de lineamientos sobre indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales destinados a la puesta en marcha del mecanismo de informes periódicos establecido por el Protocolo de San Salvador.<sup>44</sup> La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, como lo señalé, ya adoptó un documento de lineamientos que servirá de base para la adopción de indicadores concretos.<sup>45</sup> Una particularidad del proceso desarrollado en el marco del Sistema In-

---

<sup>44</sup> Véase Asamblea General de la OEA, AG/RES. 2074 (XXXV-O/05), 7 de junio de 2005, que además aprueba las “Normas para la confección de los informes periódicos previstos en el artículo 19 del Protocolo de San Salvador”.

<sup>45</sup> Véase Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales”, *op. cit.*

teramericano es, además, que la resolución que encomienda la elaboración de lineamientos subraya la necesidad de que el sistema de monitoreo del Protocolo de San Salvador no solicite la misma información que el sistema de informes establecido por el PIDESC.<sup>46</sup> De modo que uno de los criterios para la elaboración de lineamientos es evitar duplicaciones innecesarias —prevención perfectamente comprensible, ya que todos los Estados partes del Protocolo de San Salvador son a la vez partes del PIDESC—. Este mandato ofrece al sistema interamericano la posibilidad de explorar estrategias complementarias, como por ejemplo, el énfasis en los componentes transversales a todo derecho, como la prohibición de discriminación, el acceso a la información, el derecho a la consulta y participación y el derecho a un recurso judicial efectivo en caso de violación. También permitiría la posibilidad de explorar la elaboración de informes focalizados en algunos —no en todos— de los derechos previstos por el Protocolo de San Salvador, de modo que la revisión de la situación de disfrute efectivo de cada derecho y de los esfuerzos realizados por el Estado en pos de su plena satisfacción pueda ser más detallada.

#### INDICADORES Y NECESIDADES DE PRODUCCIÓN Y ACCESO A LA INFORMACIÓN

Las observaciones de las secciones anteriores se vinculan además con una condición fundamental para el empleo de indicadores como herramienta de monitoreo de derechos humanos. Los indicadores sólo pueden tener utilidad cuando el Estado está en condiciones de producir la información pertinente para cada indicador.<sup>47</sup> En la gran mayoría de los

---

<sup>46</sup> Véase Asamblea General de la OEA, AG/RES. 2074 (XXXV-O/05), 7 de junio de 2005, “Normas para la confección de los informes periódicos previstos en el artículo 19 del Protocolo de San Salvador”, donde se señala que se evita “una repetición del sistema previsto en el contexto del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales”.

<sup>47</sup> Sobre la íntima relación entre producción de información y monitoreo de derechos sociales, véase Víctor Abramovich y Christian Courtis, “Acceso a la información y derechos sociales”, en Víctor Abramovich, María José Añón y Christian Courtis (comps.), *Derechos sociales: instrucciones de uso*, México, Fontamara, 2003, pp. 321-340.

países del mundo, por razones de costo, sólo el Estado, a través de sus oficinas de estadística, puede producir la información pertinente —las organizaciones de la sociedad civil dependen, en general, de la información que el Estado produce.

Esto significa que la adopción de indicadores por parte de los Estados partes —o de un hipotético proceso de imposición de la obligación de informar sobre indicadores específicos por parte de los órganos internacionales competentes para evaluar informes periódicos— supone la exigencia de que aquéllos se comprometan a trabajar con sus propias oficinas de estadística, para así asegurar que la manera de recabar información sea acorde con los indicadores de derechos humanos que se han adoptado. Como dije antes, en muchos casos esto no implicará mayores esfuerzos, porque algunos indicadores de resultado —y tal vez algunos de proceso— coinciden con los indicadores sociales que los Estados ya utilizan para otros propósitos. De modo que allí sólo habrá que ajustar la manera de recoger y ordenar esa información para incluirla en los informes periódicos sobre derechos humanos.

En muchos países en desarrollo, sin embargo, aún no existe infraestructura suficiente para obtener de modo sistemático información estadística sobre una variedad de temas, de modo que, en la situación presente, es imposible que cumplan con requerimientos de información muy sofisticada. En estos casos es importante seleccionar, además, un conjunto mínimo de indicadores, relacionados primordialmente con el contenido esencial o los niveles mínimos de las obligaciones relativas a cada derecho, y trabajar con las oficinas nacionales de estadística para instalar la capacidad de captar al menos esta información, y expandirla progresivamente. Esta aproximación requiere un abordaje interdisciplinario capaz de entender la importancia de los datos estadísticos para supervisar el efectivo goce de derechos humanos. Asimismo, este abordaje debiera llevar a trabajar con los expertos en estadística, de modo tal que se pudiera operacionalizar o “traducir” el contenido de los derechos humanos, a una métrica anclada en las ciencias sociales.

## EL EMPLEO DE INDICADORES EN EL MARCO DE PROCEDIMIENTOS JUDICIALES O CUASI JUDICIALES

Hasta aquí hemos centrado la discusión en la elaboración y el empleo de indicadores en materia de derechos económicos, sociales y culturales —y de derechos humanos en general—, y en relación con su funcionalidad para el monitoreo de derechos en el marco del sistema de informes periódicos u otros semejantes. Cabe finalizar señalando que el empleo de indicadores también puede jugar algún papel en el caso de procedimientos judiciales o cuasi judiciales. Esto sucede particularmente en aquellos sistemas judiciales o cuasi judiciales que permiten el procesamiento de casos colectivos o casos complejos, como los que corresponden a lo que en la tradición estadounidense se denomina “litigio de reforma estructural”. Se trata especialmente de aquellos casos que requieren un remedio complejo, uno que no se agota en un acto único —como pagar una indemnización o declarar que alguien es acreedor de un servicio ya existente— sino que requieren modificaciones normativas y fácticas complejas que necesariamente implican una tarea de planificación e implementación prolongada en el tiempo.<sup>48</sup>

En el marco de este tipo de litigio, la fase crucial no es únicamente la del dictado de la sentencia, en la que se declara la existencia de una violación, sino que cobra especial importancia la etapa de ejecución de la sentencia que, como dije, se puede extender en el tiempo.

Otro aspecto importante en este tipo de litigio es el grado de detalle de las órdenes que imparte la sentencia. En los casos en los que el reme-

---

<sup>48</sup> Véase, al respecto, Víctor Abramovich y Christian Courtis, “Justiciabilidad de los derechos sociales y nuevas formas de participación en la esfera pública”, en Víctor Abramovich y Christian Courtis, *El umbral de la ciudadanía. El significado de los derechos sociales en el Estado social constitucional*, Buenos Aires, Editores del Puerto, 2006, pp.137-169; Paola Bergallo, “Apuntes sobre justicia y experimentalismo en los remedios frente al litigio de Derecho Público”, *Suplemento Especial “Acciones Colectivas”, Jurisprudencia Argentina*, 2006-II, fascículo 12; Christian Courtis, “El derecho a un recurso rápido, sencillo y efectivo frente a las afectaciones colectivas de derechos humanos”, en Víctor Abramovich, Alberto Bovino y Christian Courtis (comps.), *La aplicación de los tratados sobre derechos humanos en el ámbito local. La experiencia de una década*, op. cit., pp. 491-524; Charles F. Sabel y William H. Simon, “Destabilization Rights: How Public Law Litigation Succeeds”, *Harvard Law Review*, vol. 117, febrero de 2004, pp. 1016-1101.

dio requiere del poder o los poderes de los que dependen modificaciones importantes de una política pública —la adopción de nuevas normas, la previsión de las partidas presupuestarias necesarias y la implementación de medidas—, es común que el poder judicial fije las metas o los estándares a seguir, pero también lo es que no determine el detalle de las medidas requeridas —detalle que queda librado a los poderes políticos, que pueden elegir los medios adecuados dentro del marco de discrecionalidad que permiten los estándares fijados judicialmente.

Sin embargo, este grado de discrecionalidad no significa la ausencia de todo control al respecto. Uno de los modos de controlar la ejecución de una orden judicial compleja es, justamente, el requerimiento de indicadores, bases de referencia y metas de cumplimiento a ser alcanzadas en períodos de tiempo determinados. La elección y el empleo de indicadores le ofrece a los tribunales una medida más objetiva del grado de cumplimiento de una sentencia compleja, y permite la adopción de nuevas medidas remediales en el transcurso de la ejecución como medio de corrección de los incumplimientos o retrasos en los que pueda haber incurrido quien ha sido condenado y compelido judicialmente a adoptar medidas para remediar la violación o impedir su repetición en el futuro. Parte de la jurisprudencia comparada más interesante en materia de derechos económicos, sociales y culturales ha hecho uso, por ejemplo, de indicadores y metas de cumplimiento para la supervisión de sentencias complejas,<sup>49</sup> aunque esta estrategia también puede registrarse en casos de litigio complejo en materia de derechos civiles y políticos.

---

<sup>49</sup> Véase, por ejemplo, Corte Constitucional de Colombia, Autos 109/2007, 233/2007 y 116/2008, que ordenan el establecimiento de indicadores para controlar el cumplimiento de la sentencia T-025/04 sobre la situación de los desplazados forzosos internos. La Corte Suprema de la India, en el caso *PUCL v. Union of India and others (Writ Petition [Civil] 196 of 2001)*, vinculado con la violación masiva del derecho a la alimentación en la India, designó dos comisionados para verificar el cumplimiento de las medidas provisionales dictadas a raíz del caso y autorizó además a los consejos comunitarios (Gram Sabhas) a monitorear su cumplimiento y a acceder a la información necesaria para ello. Véase, Corte Suprema de la India, *PUCL v. Union of India and others*, Orden del 8 de mayo de 2002. La Orden del 13 de diciembre de 2006 evalúa, a partir de los indicadores empleados por los comisionados, el cumplimiento de las medidas provisionales ordenadas, y sobre esa base detalla aún más las medidas que el gobierno nacional y los gobiernos estatales deberán adoptar.