



EITAN FELNER

Eitan Felner fue Director Ejecutivo del Centro de Derechos Económicos y Sociales (CESR), desde 2004 a 2008. También se desempeñó como Director de B'Tselem, el Centro de Información Israelí para los Derechos Humanos en los Territorios Ocupados, y Presidente de la Sección israelí de Amnistía Internacional. Felner tiene un Master en Derecho Internacional de los Derechos Humanos de la Universidad de Oxford. Ha publicado varios artículos sobre derechos humanos en The International Herald Tribune, Le Monde, Le Monde Diplomatique y en otras publicaciones.

Email: eitanfelner@yahoo.com

RESUMEN

A pesar de los progresos positivos de los últimos 60 años, la promoción y protección de los derechos económicos y sociales en todo el mundo siguen siendo un gran desafío. Aunque millones de personas carecen de agua potable, cuidado médico primario y educación básica, la mayoría de los Estados no reconoce los derechos económicos y sociales como algo más que una declaración abstracta de principios. Por otra parte, los gobiernos y los organismos internacionales consideran estos problemas generalmente como retos del desarrollo, ignorando su relación con las obligaciones de derechos humanos. Este artículo, intenta establecer un marco metodológico para ilustrar cómo algunos métodos cuantitativos simples pueden usarse en situaciones concretas para determinar si un Estado está violando o no sus compromisos en materia de derechos humanos. Las herramientas cuantitativas pueden ayudarnos a los defensores de derechos humanos no sólo a demostrar persuasivamente el alcance y la magnitud de las diversas formas de negación de los derechos, sino también a revelar y enfrentar las fallas de las políticas que contribuyen a perpetuar esas privaciones y desigualdades.

Original en inglés. Traducido por Andrea Pochak.

PALABRAS CLAVE

Responsabilidad y rendición de cuentas - Métodos cuantitativos - Derechos económicos y sociales - Centro de Derechos Económicos y Sociales



Este artículo es publicado bajo licencia *creative commons*.

Este artículo está disponible en formato digital en <www.revistasur.org>.

¿UNA NUEVA FRONTERA PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS Y SOCIALES? CONVIRTIENDO LOS DATOS CUANTITATIVOS EN UNA HERRAMIENTA PARA LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN DERECHOS HUMANOS

Eitan Felner¹

I. Introducción

1. Un balance sobre los derechos económicos y sociales

A menudo los aniversarios son una oportunidad para la introspección. Este año la comunidad internacional celebra el 60° aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Hace también 15 años de la Conferencia Mundial de la ONU sobre Derechos Humanos de Viena, en la que todos los Estados afirmaron la indivisibilidad y la interdependencia de los derechos humanos y se comprometieron a renovar sus esfuerzos para asegurar el reconocimiento de los derechos económicos, sociales y culturales en los niveles nacional, regional e internacional.

Es por lo tanto un momento adecuado para evaluar el progreso realizado en el campo de los derechos económicos y sociales desde entonces. La comunidad internacional ha reconocido cada vez más la indivisibilidad y la interdependencia de todos los derechos humanos: civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. Al mismo tiempo, los académicos y los defensores de los derechos humanos han realizado avances extraordinarios al articular el contenido de los derechos económicos, sociales y culturales (los DESC) con la naturaleza de las correspondientes obligaciones del Estado.

A pesar de estos avances, la promoción y la protección mundial de los derechos económicos y sociales sigue siendo un tremendo desafío. Mientras millones de personas están privadas de agua potable, cuidado médico primario y educación básica, la mayoría de los Estados no reconoce los derechos económicos y sociales como algo

Ver las notas del texto a partir de la página 160.

más que declaraciones abstractas de principios. Cuando los gobiernos y las instituciones internacionales consideran temas de salud, educación, agua potable y vivienda, en general los abordan sólo como desafíos del desarrollo, ignorando su relación con las obligaciones de derechos humanos. Éste fue el caso, hace más de una década, de la Cumbre Mundial para el Desarrollo Social, y lo sigue siendo hoy en día, según demuestran los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), en los que las vinculaciones a los derechos humanos se establecieron solamente a posteriori.

Que haya pocos caminos abiertos por los defensores de derechos humanos en los debates sobre desarrollo se debe, en parte, a la renuencia de los Estados a aceptar que deben rendir cuentas en las áreas de política económica y social. Pero también a la falla del movimiento de derechos humanos en elaborar herramientas eficaces para supervisar estos temas.

2. El desafío de hacer que los derechos económicos y sociales sean operativos

La construcción de herramientas rigurosas de monitoreo ha sido una tarea cuesta arriba para los defensores de los derechos humanos que trabajan en derechos económicos y sociales. Un obstáculo importante en el desarrollo de dichas herramientas ha sido la forma en que se han definido las obligaciones de los Estados con respecto a los derechos económicos y sociales. Según el derecho internacional, los Estados deben tomar medidas “para lograr progresivamente la plena efectividad” de los derechos económicos y sociales “hasta el máximo de los recursos de que dispongan”.²

Asimismo ha resultado difícil monitorear algunas obligaciones estatales de efecto inmediato. Éstas incluyen obligaciones fundamentales para asegurar, al menos, los “niveles mínimos” de ejercicio de ciertos derechos económicos y sociales, tales como el acceso a alimentos básicos, cuidado médico esencial y educación primaria.³ O la obligación de garantizar el ejercicio de los derechos sin discriminación, en especial para reducir las disparidades resultantes de una distribución de bienes y servicios injusta.

La supervisión de estas dimensiones de las obligaciones del Estado requiere una metodología que no esté basada exclusivamente en la investigación cualitativa: la metodología también debería incluir herramientas cuantitativas. En general, estas herramientas no son parte de las estrategias de investigación de las organizaciones de derechos humanos que, en muchos casos, fueron desarrolladas originalmente para supervisar derechos civiles y políticos.⁴ Como señalan Michael Ignatieff y Kate Desormeau,

Incluso cuando con el tiempo los datos relevantes están disponibles, no estamos seguros de cómo interpretarlos, de cómo utilizarlos para dirigir nuestras discusiones sobre derechos humanos. Muchos activistas están inseguros de cómo conducir sus propios estudios; también muchos tienen dudas de dónde encontrar estadísticas relevantes, e inseguros de lo que hacer con ellas después de haberlas encontrado.⁵

Dada la dificultad de supervisar las dimensiones de las obligaciones del Estado en materia de DESC que requieren el uso de herramientas cuantitativas, tales como medir la efectividad progresiva de acuerdo con los máximos recursos disponibles, tanto el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC) de la ONU como las ONG de derechos humanos han sido renuentes —al evaluar a países específicos—, a abordar temas de DESC relacionados con los requisitos de efectividad progresiva y limitaciones de recursos;⁶ enfocándose, en cambio, en diversas obligaciones inmediatas relacionadas con los DESC que no dependen de la disponibilidad de recursos.⁷ Estas obligaciones incluyen el *deber de respetar* —que requiere que el Estado se abstenga de interferir en el ejercicio de un derecho por parte de las personas—, el *deber de proteger* —que requiere que el Estado asegure la no interferencia de terceros sobre todo a través de reglamentaciones y soluciones eficaces—,⁸ así como los aspectos más tangibles del *deber de garantizar el ejercicio de los derechos sin discriminación*, en particular la discriminación formalmente protegida por la ley o las prácticas discriminatorias ejercidas por funcionarios tales como médicos, docentes, etc.

Por ejemplo, en los últimos años las ONG internacionales han documentado violaciones tales como la negación del acceso a la salud y la educación a comunidades minoritarias,⁹ fallas en llevar a cabo o hacer cumplir leyes sobre el derecho a la propiedad de las mujeres,¹⁰ la ejecución de desalojos forzados arbitrarios,¹¹ o la restricción del acceso de agencias humanitarias a campos de refugiados para entregar alimentos en situaciones de emergencias.¹²

Aunque este enfoque ha sido eficaz en varios aspectos, eludir los estándares de la disponibilidad de recursos y la efectividad progresiva —y hasta cierto punto, también el estándar de las obligaciones fundamentales mínimas—¹³ ha limitado seriamente la capacidad del movimiento de derechos humanos de abordar temas más amplios de políticas públicas con fuerte impacto en la efectividad de los DESC. Millones de personas en todo el mundo son víctimas de privaciones evitables tales como el analfabetismo, las enfermedades curables, la desnutrición y la falta de vivienda, que no necesariamente son resultado de interferencias en el ejercicio de los DESC por parte del Estado o de terceros. Estas privaciones evitables no pueden atribuirse a las violaciones de los deberes de respetar o proteger los derechos humanos. Sin embargo, que estas personas puedan o no ejercer sus DESC depende con frecuencia de si tienen o no acceso a un cuidado de salud adecuado o a una educación de calidad, y ello depende en gran parte (pero no solamente) de la disponibilidad de recursos.¹⁴

Además, sin una metodología de supervisión para abordar estos temas cruciales, los esfuerzos en la promoción también se ven socavados. Los gobiernos pueden afirmar fácilmente, por ejemplo, que la falta de progreso se debe a la escasez de recursos cuando, de hecho, a menudo el problema no es la *disponibilidad*, sino la *distribución* de los recursos.

3. El uso de indicadores para supervisar los derechos económicos y sociales

En los últimos años, ha habido un reconocimiento cada vez mayor del valor de usar indicadores para supervisar los derechos humanos.¹⁵ La idea ha sido objeto

de numerosas conferencias académicas internacionales y de un sinnúmero de artículos. Mientras tanto, la maquinaria de derechos humanos de la ONU ha solicitado cada vez más la producción y el uso de indicadores de derechos humanos, y diversos mecanismos de derechos humanos de la ONU han respondido presentando un conjunto de indicadores para supervisar el cumplimiento de las normas de derechos humanos sobre derechos económicos y sociales.¹⁶

Todos estos esfuerzos han ayudado a establecer la base para usar datos cuantitativos para supervisar los DESC. En especial, estos esfuerzos han contribuido a aclarar los beneficios potenciales de aplicar indicadores para la supervisión de derechos económicos y sociales, de precisar una tipología para el desarrollo y selección de indicadores de derechos humanos y de proponer indicadores específicos relacionados con derechos específicos.

Sin embargo, a pesar de todos estos progresos a nivel conceptual, los diferentes conjuntos de indicadores propuestos apenas se han utilizado en las evaluaciones realizadas sobre los distintos países.¹⁷ Hasta ahora, hay más conferencias y artículos acerca de los indicadores de derechos humanos que usos reales de ellos en la supervisión del cumplimiento de los DESC por parte de un determinado Estado.

Lo que podría estar faltando para convertir los indicadores en instrumentos operativos para supervisar los derechos económicos y sociales en situaciones específicas es una caja de herramientas metodológica que explique específicamente cómo y cuándo usar esos indicadores. Así como tener una lista de compras para la despensa no es suficiente para preparar una comida, tener una lista de indicadores de derechos humanos no es suficiente para evaluar su cumplimiento. Como en la cocina, lo que también se necesita es un conjunto de recetas, o una caja de herramientas de métodos simples que explique cómo se podrían utilizar los indicadores para determinar el cumplimiento por parte de países específicos de las múltiples dimensiones de las obligaciones de los derechos. Sólo después de desarrollar tales herramientas, será posible aplicar realmente los diversos indicadores propuestos en estos últimos años en la supervisión de los distintos derechos en determinados países.

En el resto de este trabajo, intentaré precisar el marco metodológico para esta caja de herramientas, e ilustrar cómo algunos métodos cuantitativos simples pueden usarse, tanto solos como combinados con la investigación cualitativa, en situaciones concretas para determinar si un Estado está violando o no sus compromisos en materia de derechos humanos. Las herramientas cuantitativas presentadas en este artículo son apenas algunos pocos ejemplos de los actuales esfuerzos llevados adelante por el Centro de Derechos Económicos y Sociales (CESR) para elaborar un conjunto de estrategias metodológicas para supervisar la vigencia de los derechos económicos y sociales. Actualmente, esta caja de herramientas se está desarrollando sólo para dos derechos —el derecho a la educación y el derecho a la salud— tanto porque son fundamentales para muchos esfuerzos de supervisión y promoción, como porque éstas son dos de las áreas de las políticas públicas relacionadas con los DESC que cuentan con más datos disponibles. Debe señalarse que las

herramientas aquí presentadas sólo reflejan los esfuerzos iniciales en el desarrollo de la caja de herramientas; ilustran un trabajo en progreso y deben tratarse como tales. El CESR se encuentra dispuesto a recibir críticas a los supuestos fundamentales, a las herramientas metodológicas y a las conclusiones, para corregir o refinar las herramientas para su uso futuro.

Hablar de herramientas cuantitativas puede despertar en muchos defensores de derechos humanos una cierta preocupación, pues pueden entender que lo que este artículo propone es un conjunto de métodos complicados que no están al alcance de la mayoría de las ONG de derechos humanos o de los mecanismos internacionales de supervisión, y que convierten el sufrimiento humano y a la injusticia en técnicas estadísticas enrarecidas, disminuyendo así el potencial de los números como una herramienta de defensa poderosa. Pero los métodos cuantitativos no necesariamente tienen que ser complejos para ser herramientas de supervisión y defensa eficaces. Llevando la analogía de la cocina un poco más lejos, así como es posible preparar recetas tanto sofisticadas como simples, también es posible medir los esfuerzos de los Estados por cumplir con sus obligaciones respecto de los derechos humanos usando tanto herramientas simples como sofisticadas (como el análisis de incidencia del beneficio, encuestas de seguimiento del gasto público o complejos ejercicios de cálculo de costos).

Así, este trabajo presenta algunas herramientas cuantitativas simples basadas en estadísticas descriptivas, que todo defensor de derechos humanos podría utilizar sin conocimientos técnicos avanzados.

II. Temas conceptuales y metodológicos

Antes de considerar las herramientas específicas que pueden utilizarse para el monitoreo de los DESC, es necesario aclarar algunos temas conceptuales y metodológicos relacionados con la naturaleza de los indicadores de derechos humanos y los diversos propósitos para los que podrían ser utilizados.

1. Indicadores de derechos humanos: múltiples usos y usuarios

Las diferencias entre los diversos marcos propuestos para utilizar indicadores en la supervisión de derechos económicos y sociales podrían atribuirse, en parte, a las discrepancias en las premisas conceptuales y metodológicas; aunque también se relacionan con los diversos objetivos finales de cada una de esas iniciativas. En el campo de los derechos económicos y sociales, al igual que en otros campos, los indicadores y los datos son usados con frecuencia para más de un propósito y por más de un tipo de usuario (ya sea una organización o un individuo).

Por ejemplo, las herramientas cuantitativas que un Comité de Naciones Unidas utilizaría para supervisar el cumplimiento de un tratado de derechos humanos serían probablemente muy diferentes a las usadas por una agencia de desarrollo internacional interesada en evaluar el progreso en los derechos humanos en diversos

países para ayudarlos a determinar sus prioridades de asistencia.¹⁸ Es más, el uso de herramientas cuantitativas por parte de un gobierno comprometido en aplicar los principios de derechos humanos en sus políticas públicas,¹⁹ será muy diferente al de una ONG de derechos humanos interesada en exponer, y quizá “nombrar y desacreditar”, a un gobierno renuente a adoptar políticas conformes con sus obligaciones de derechos humanos.

Las herramientas que aquí se presentan tienen la intención fundamental de servir a las ONG nacionales e internacionales, así como a los organismos internacionales de supervisión, para supervisar el cumplimiento de las obligaciones de los Estados en materia de derechos económicos y sociales. Sin embargo, nuestra esperanza es que las herramientas también sirvan a otros usuarios y puedan adaptarse para diversos propósitos.

2. Un enfoque sobre la rendición de cuentas por las privaciones evitables

La mayoría de los indicadores propuestos por varios autores para supervisar los DESC son, de hecho, indicadores de desarrollo, usados generalmente por agencias internacionales tales como el Banco Mundial, UNICEF o la OMS para analizar y realizar investigaciones sobre temas tales como la salud, la educación y la seguridad alimentaria. Éste no sólo es el caso de los “indicadores de resultado” —que miden el grado en que una población goza de un derecho específico, como las tasas crónicas de desnutrición o tasas de analfabetismo—, sino también de los “los indicadores de proceso” —que miden los diversos tipos de esfuerzos llevados a cabo por el Estado en tanto responsable principal de los DESC, para la implementación de sus obligaciones, tal como la proporción de nacimientos atendidos por personal de la salud calificado—. ²⁰ Ambos tipos de indicadores son los elementos esenciales de todo análisis realizado por los economistas del desarrollo, epidemiólogos y otros científicos sociales que conducen investigaciones y análisis de políticas públicas.

Aunque los indicadores para supervisar los DESC podrían ser los mismos que en general se usan en el campo del desarrollo, dependerá del propósito para el cual se utilizan la posibilidad de que se puedan transformar ciertos indicadores (por ejemplo, las tasas de mortalidad infantil o de relación alumno-docente), en genuinos indicadores de derechos humanos. Ésta sería la contribución fundamental que la perspectiva de derechos humanos puede brindar al campo del desarrollo.

Está ampliamente reconocido que una de las contribuciones clave de la perspectiva de derechos humanos al campo del desarrollo es su enfoque en la rendición de cuentas (*accountability*).²¹ Los derechos humanos pueden ayudar a hacer responsables a los gobiernos por las privaciones evitables de las necesidades básicas, por ser aquéllos responsables principales de cumplir con las obligaciones en materia de derechos humanos.

Es claro que hay numerosas razones por las que millones de personas en todo el mundo se ven privadas de educación básica, cuidado médico, vivienda o alimentación. Algunas de estas razones —tales como desastres naturales, crisis humanitarias o escasez

de recursos— a veces no están bajo el control de los gobiernos y, por ello, no pueden ser consideradas violaciones a los derechos humanos. No obstante, el uso del enfoque de derechos humanos presta atención al hecho demasiado frecuente de que las privaciones generalizadas no son inevitables, sino que a menudo son generadas o exacerbadas por la carencia de voluntad política de los gobiernos.

El fracaso de un gobierno en la prevención o rectificación de privaciones evitables puede tener muchas formas. En algunos casos, estos fracasos son resultado de políticas deliberadas de agentes de gobierno; por ejemplo, las prácticas corruptas que reducen los recursos disponibles para la efectividad progresiva de los derechos económicos y sociales, o la distribución discriminatoria de los recursos de los servicios sociales al proporcionar menos recursos a aquellas áreas donde la mayoría de las personas pertenece a un grupo étnico minoritario. En otros casos, la privación a grupos marginados de los programas y recursos necesarios para gozar de sus derechos económicos y sociales se debe simplemente a la indiferencia de élites políticas y económicas.²²

Para hacer que los derechos económicos y sociales sean realidad para las personas comunes de todo el mundo es crucial considerar las privaciones evitables en la seguridad de la alimentación, cuidado médico, educación o vivienda, tal como señala un documento de Amnistía Internacional sobre este conjunto de derechos: “Mucho del escepticismo sobre los derechos económicos, sociales y culturales es resultado de los sentimientos de desamparo o de resignación frente a las aplastantes estadísticas sobre las privaciones”.²³

El desafío más importante es cómo distinguir entre las privaciones que son resultado de factores externos al control de los gobiernos nacionales, y las privaciones en las que las políticas de gobierno juegan un papel importante. En otras palabras, debemos distinguir entre los casos en los que los gobiernos son incapaces de cumplir con sus deberes y aquellos en los que los gobiernos carecen de la voluntad política para cumplir con ellos.²⁴

III. Marco metodológico

Las herramientas cuantitativas pueden desempeñar un papel crucial para hacer responsables a los gobiernos por las políticas y las prácticas que conducen a privaciones evitables, incumpliendo así con sus compromisos en materia de derechos humanos. Tales herramientas podrían ayudar a determinar si los niveles de privación o de desigualdades en los campos de la educación, la salud, la vivienda, y la seguridad alimentaria son creados, perpetuados o exacerbados por acciones u omisiones específicas²⁵ de la política estatal.

Para poder analizar los datos para supervisar los derechos económicos y sociales, no es suficiente con tener sólo un conjunto de indicadores. En general, los datos sobre un único indicador no muestran demasiado. Por ejemplo, si una persona nunca oyó estadísticas sobre mortalidad materna y se le dice que el país X tiene una tasa de mortalidad materna de 76 cada 100.000 nacimientos vivos, podría intuir que las 76 mujeres muertas son muchas, pero no podría decir nada más

significativo. No sería posible, por ejemplo, decir si 76 es un número muy alto o muy bajo con relación al nivel de desarrollo del país, o si el país ha hecho progresos en la reducción de la mortalidad materna. Por lo tanto, las herramientas básicas aquí propuestas comparan un indicador con los diversos tipos de puntos de referencia o de patrones objetivos contra los que puede ser evaluado.²⁶ Para realizar supervisiones sobre derechos humanos, es aconsejable comparar los indicadores de derechos humanos con uno de los siguientes tipos de patrones:

- (1) *Estándares internacionales de derechos humanos.* Por ejemplo, la obligación de garantizar educación primaria universal fija un patrón de tasa del 100% para la terminación de la educación primaria. La comparación de las tasas en el país investigado con la obligación internacional de derechos humanos relacionada puede revelar en ese país déficit en el goce de un derecho.
- (2) *Un compromiso asumido por un Estado o un gobierno específico.* Este patrón puede incluir, por ejemplo, un compromiso legal consagrado por la constitución o la legislación de educación básica de un Estado de destinar cierto porcentaje de su presupuesto gubernamental a la educación; el compromiso asumido por un Estado cuando adopta el ODM de reducir en dos tercios la tasa de mortalidad de menores de cinco años entre 1990 y 2015; o el compromiso de aumentar la vivienda de protección oficial en un 20% en dos años hecho públicamente por el presidente de un Estado. Tales comparaciones revelarían las disparidades del indicador relevante del país investigado con el compromiso asumido por el Estado o el gobierno específico. También debe ser estudiado el compromiso en sí, pues podría ser inconsistente desde la perspectiva de derechos humanos.
- (3) *Un valor anterior de un indicador de resultado o de un indicador de proceso.* En el caso de un indicador de resultado, estas comparaciones revelan si el Estado ha hecho progresos o ha retrocedido en el nivel de vigencia de los DESC. En el caso de un indicador de proceso, éste demuestra si un Estado ha avanzado o ha retrocedido en la proporción de personas que acceden a algún bien o servicio esencial para ejercer un derecho.
- (4) *Países con niveles de desarrollo similares al del país en cuestión.*²⁷ Las comparaciones entre países pueden revelar si los niveles de privación del país investigado son más bajos que los esperados para el nivel de desarrollo del país. Esto podría relacionarse con un aspecto de un DESC (indicador de resultado) o con la proporción de personas que hace uso de algún bien o servicio considerado esencial para disfrutar de un derecho (indicador de proceso).
- (5) *Datos nacionales desagregados (hombre/mujer, indígena/no-indígena, pobre/no pobre, etc).* Este tipo de comparación podría ayudar a identificar disparidades, y por lo tanto una posible discriminación en el acceso y disfrute de los derechos económicos y sociales entre grupos de personas.

1. Una metodología de tres pasos ²⁸

El enfoque propuesto consiste en tres pasos básicos: en primer lugar, el uso de datos cuantitativos para identificar las privaciones y disparidades de los derechos económicos y sociales, desde la perspectiva de las obligaciones fundamentales, la efectividad progresiva y la no-discriminación; en segundo lugar, el análisis de las causas principales de esos resultados, de modo de identificar las respuestas de las políticas que pueden esperarse razonablemente del Estado; y en tercer lugar, el uso de datos cuantitativos combinados con información cualitativa, para determinar en qué medida las privaciones, las disparidades y la falta de avances pueden deberse a fallas de las políticas del gobierno. ²⁹

Paso N° 1: Identificación de las privaciones y disparidades en el goce de los derechos económicos y sociales

El primer paso de la metodología propuesta utiliza *indicadores de resultado*, tales como tasas de finalización de la educación primaria, tasas de mortalidad materna o tasas de desnutrición infantil, para identificar privaciones y disparidades en el goce de los derechos económicos y sociales. La selección de indicadores de resultado relevantes debe determinarse basándose fundamentalmente en los estándares legales o normativos de cada derecho, pero también de acuerdo con la disponibilidad de datos.

El análisis de los indicadores de resultado no sólo proporciona una instantánea del nivel de goce de los derechos económicos y sociales en un país dado, sino también ayuda a evaluar si los Estados —como responsables principales de los derechos humanos— cumplen o no con los aspectos clave de sus obligaciones en materia de derechos humanos. Estos indicadores específicamente pueden ayudar a evaluar si un Estado cumple o no con sus “obligaciones mínimas”, ya que revelan el nivel de privación de los elementos más básicos del derecho a la salud, la educación, la alimentación y otros derechos económicos y sociales. Las comparaciones internacionales proporcionan un patrón útil de lo alcanzado por países con recursos similares.

Este paso también sirve para medir el logro progresivo de acuerdo con los máximos recursos disponibles, ya que permite analizar el progreso o el retroceso de los derechos humanos en el tiempo según el nivel de desarrollo del país. Es más, los datos desagregados pueden revelar amplias disparidades en el ejercicio de los derechos económicos y sociales por sexo, pertenencia étnica, estado socio-económico o localización geográfica (por ejemplo, urbano/rural) que pueden ser resultado de los efectos discriminatorios de las políticas públicas.

La siguiente tabla proporciona una lista ilustrativa de herramientas simples que usan indicadores de resultado para supervisar las diversas dimensiones de las obligaciones del Estado en materia de derechos económicos y sociales.

Identificación de privaciones y disparidades en resultados: Métodos ilustrativos		
Medición	Métodos	Preguntas ilustrativas
Medición de los niveles mínimos esenciales de goce de los DESC	Examinar los indicadores de resultado claves para cada derecho (salud, educación, vivienda, etc.) contra el Producto Bruto Interno per cápita, estableciendo la comparación entre el país investigado y otros países de la misma región. Mostrar como diagrama de dispersión.	Los niveles del indicador de resultado relevante en el país investigado, ¿están por debajo del nivel típico observado en otros países con niveles similares de Producto Bruto Interno per capita?
	Comparar los indicadores de resultado claves con los compromisos legales o políticos relevantes realizados por el país investigado.	El país investigado, ¿ha alcanzado los niveles de desnutrición infantil o mortalidad materna prometidos por el gobierno? Si no es así, ¿cuán grande es el déficit?
Medición de la efectividad progresiva en el tiempo	Examinar las tasas de progreso del país investigado en la mejora de los indicadores de resultados, en comparación con otros países de la misma región.	El país investigado, ¿ha hecho progresos o ha retrocedido en el tiempo en el logro de los indicadores de resultado deseados? Si el país investigado ha hecho progresos en el tiempo, ¿el progreso logrado es mayor o menor que el de otros países de la misma región?
	Comparar las tasas de progreso con los objetivos a los que se ha comprometido el país investigado	¿El país investigado alcanzará la reducción de la mortalidad infantil en 2015 en los MDG si continúa con esta tasa de progreso?
	Calcular el tiempo necesario para alcanzar el patrón deseado, según la tasa de progreso existente (y ajustada al crecimiento de la población) para demostrar la falta de adecuación de una efectividad progresiva ³⁰	¿Cuánto tiempo tomará alcanzar el patrón deseado (por ejemplo, el patrón internacionalmente acordado o el nivel promedio entre los países de la misma región) según la tasa de progreso existente?
Medición de los recursos disponibles con relación a la efectividad progresiva.	Comparar los indicadores de resultado en el tiempo contra el crecimiento del Producto Bruto Interno per capita en el país investigado con otros países de la región.	¿Por qué la tasa de progreso en el indicador de resultado (por ejemplo, la declinación de la tasa de mortalidad infantil) ha sido tan baja en el país investigado comparada con los países vecinos más pobres, especialmente cuando se contrasta con su (impresionante) crecimiento económico?

Identificación de privaciones y disparidades en resultados: Métodos ilustrativos		
Medición	Métodos	Preguntas ilustrativas
Medición de la desigualdad en el goce de los derechos económicos y sociales en diferentes grupos sociales, incluyendo: <ul style="list-style-type: none"> • Grupos por sexo • Grupos étnicos • Indígenas/No-indígenas • Rural/Urbano • Regiones o departamentos • Grupos económicos (quintiles de riqueza) 	Comparar los resultados desagregados por cada grupo social para identificar disparidades.	Las posibilidades de terminar la escuela ¿son más altas para los varones que para las niñas? En el país investigado, ¿cuánto más alto (en promedio) es el riesgo de los niños pobres de morir antes de los cinco años de edad que el de los niños ricos? ¿Las desigualdades son mayores o menores que en otros países de la región?
	Comparar los niveles de disparidad en el tiempo.	¿Están empeorando las disparidades en el país investigado?
	Si los niveles de disparidad del indicador de resultado en el país investigado se están reduciendo, comparar la tasa de progreso con las de otros países de la misma región.	El progreso en la reducción de la <i>desigualdad realizado en el país investigado</i> , ¿ha sido mayor o menor que el de los otros países de la misma región?
	Examinar las formas compuestas de desigualdad ³¹ comparando los niveles de los indicadores de resultado de varios grupos de personas al mismo tiempo en el país investigado. Identificar los países que, en promedio, tienen niveles similares de indicadores de resultado que los encontrados entre las personas pertenecientes a varios grupos en el país investigado.	¿Cuál es la tasa de desnutrición infantil en el país investigado entre varones urbanos no-indígenas en comparación con la de las niñas rurales indígenas? ¿Las tasas son similares al promedio nacional de desnutrición infantil en otros países?

Debe señalarse que la evidencia de privación o disparidades en el goce de los DESC no proporciona en sí misma ni por sí misma evidencias concluyentes de que un Estado ha violado un derecho. Ello pues, según lo observado antes, las privaciones o disparidades podrían ser resultado de factores externos al gobierno. En algunos casos, un Estado puede haber hecho más esfuerzos que sus Estados vecinos para reducir las privaciones o desigualdades en educación, salud, y seguridad de alimentación y, sin embargo, debido a circunstancias más allá de su control, los niveles de privación o desigualdades han empeorado.³²

Del mismo modo, las disparidades en los indicadores de resultado por sexo o pertenencia étnica no son en sí mismos una prueba de discriminación. En algunos casos, pueden deberse a factores económicos, históricos o de otro tipo, y podrían

existir a pesar de los esfuerzos genuinos de un gobierno por cerrar esas brechas perdurables. Sin embargo, la evidencia de privación o disparidades puede sugerir violaciones específicas a los derechos humanos y puede servir como un primer paso crucial para una evaluación más amplia de la situación de los derechos humanos.

Paso N° 2: Identificación de las causas principales de las privaciones y desigualdades³³

El segundo paso es identificar las diversas causas de esas privaciones y desigualdades en el goce de los derechos económicos y sociales. Es necesario comprender la naturaleza y el alcance de los obstáculos que impiden el goce de los derechos económicos y sociales para determinar la adecuación de las intervenciones de las políticas llevadas a cabo por el Estado al tratar dichos obstáculos. Mientras el primer paso se relaciona más directamente con la efectividad del derecho, desde la perspectiva de su titular, éste y el próximo paso ayudan a definir el grado en que el Estado, como garante primordial de dichos derechos, cumple o no con sus obligaciones en materia de derechos humanos.

Muchos factores convergen para afectar el nivel de goce de los derechos económicos y sociales. En el caso de la salud, el derecho de los derechos humanos reconoce explícitamente que el derecho a la salud se extiende no sólo a un cuidado médico oportuno y apropiado, sino que también abarca una amplia gama de factores socioeconómicos que promueven condiciones en las que las personas pueden llevar una vida sana. Esto incluye determinantes fundamentales de la salud tales como alimentación y nutrición, vivienda, acceso al agua potable y a un saneamiento adecuado, condiciones de trabajo seguras y sanas, y a un medio ambiente saludable.³⁴ Factores similares afectan también a otros derechos. Por ejemplo, los factores socioeconómicos y culturales, así como una gama de determinantes fundamentales relacionados con otros derechos, afectan el goce del derecho a la educación, a la alimentación y a una vivienda adecuada.

Durante años, economistas, especialistas en educación, expertos en salud y otros expertos en ciencias sociales han producido una extensa literatura sobre los factores que determinan los indicadores de resultados. La revisión de esta literatura está más allá de los alcances de este artículo, pero vale precisar algunas distinciones básicas encontradas respecto de los diferentes tipos de factores que afectan áreas clave de la educación, la salud o la seguridad alimentaria, produciendo altos niveles de tasas de deserción escolar, mortalidad infantil o materna, y desnutrición crónica.

I. Factores del lado de la oferta y del lado de la demanda:³⁵ Los determinantes de la salud y de la educación pueden clasificarse ampliamente como factores de oferta o factores de demanda. Los factores del lado de la oferta están asociados a la *provisión* de servicios de salud y educación. Están directamente relacionados con las políticas y las intervenciones del gobierno, e incluyen esfuerzos aportados por el gobierno como hospitales y escuelas, provisión de materiales y equipamiento médico y escolar, docentes y médicos, etc. Los indicadores de la oferta miden típicamente uno de los elementos

definidos como características esenciales o elementos de un derecho, a saber: la *disponibilidad* de bienes y servicios, la *accesibilidad* física a servicios e instalaciones (como la distancia a las escuelas y los hospitales) y la *asequibilidad* (accesibilidad económica) a los servicios, la *adaptabilidad* o aceptación cultural de los servicios (como la susceptibilidad al sexo y la adecuación cultural de los servicios) y la calidad de los servicios.³⁶

Al mismo tiempo, los servicios o los bienes pueden estar disponibles, pero pueden no ser utilizados con frecuencia debido a los factores del lado de demanda que determinan la *utilización* (o el uso) de los servicios de salud y de educación. Aunque su influencia en los resultados de salud y educación es más indirecta que la de los factores del lado de la oferta, los factores de demanda son, no obstante, elementos críticos de lo que puede ser “un camino causal largo y complejo” que lleva a un determinado resultado.³⁷

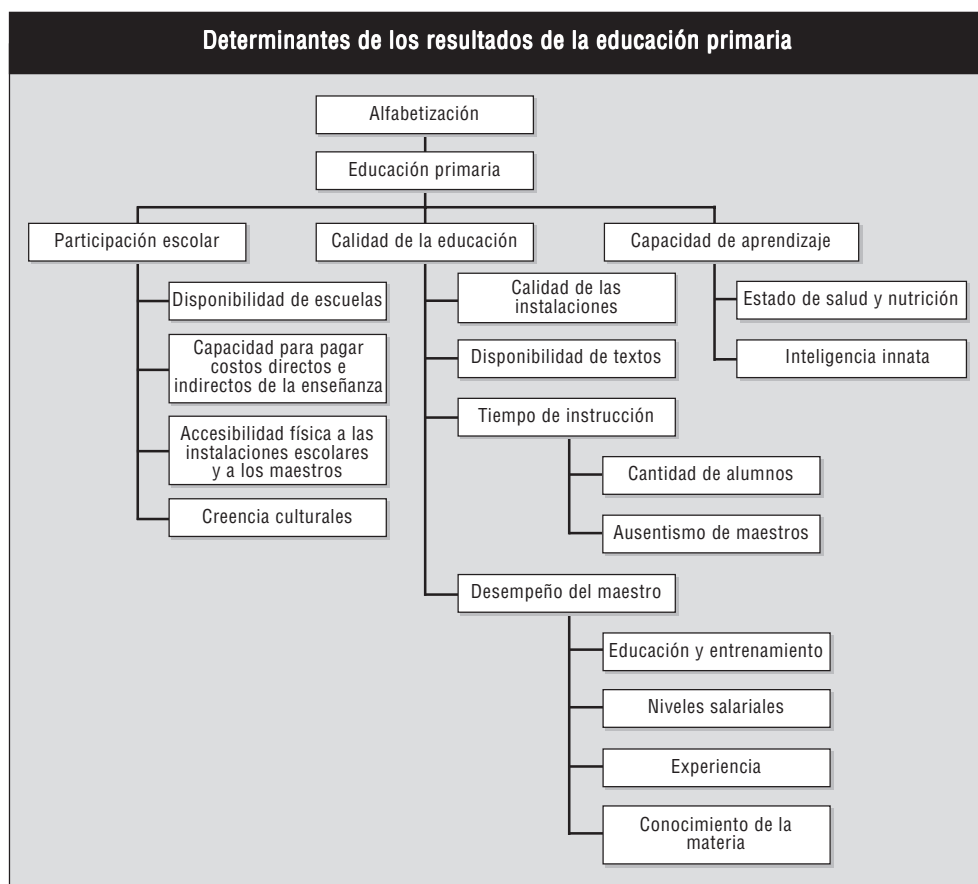
Los dos determinantes principales de la demanda de servicios sociales son la pobreza y las barreras culturales. La *pobreza* puede definir si un hogar puede o no pagar los servicios médicos o enviar a sus niños a la escuela. Con frecuencia los costos asociados con la escolaridad —incluyendo tanto el costo directo de asistir a clase (tal como uniformes, libros, útiles y transporte), como el costo indirecto de enviar a niños a la escuela en vez de a trabajar— son demasiado altos para los pobres. Estos costos son la causa principal por la que en muchos países pobres los niños no pueden asistir o terminan abandonando la escuela.

Los efectos de los bajos ingresos, sin embargo, van más allá de la poca capacidad para afrontar los gastos de cuidados médicos y educación. En tanto la gente pobre no puede acceder a agua potable y al saneamiento, a la calefacción o a combustible no contaminante para cocinar, se encuentra más expuesta a enfermedades y con menos resistencia para enfrentarlas. Además es probable que estas personas estén mal alimentadas, lo que también reduce su resistencia a las enfermedades.³⁸ A su vez, la pobreza de ingresos suele asociarse con la desnutrición y con las viviendas de condición precaria e insalubre, y en general ambas inhiben la capacidad de aprendizaje de los niños.

A veces las *creencias o barreras culturales* pueden ser determinantes clave de quién requiere y utiliza los servicios de salud y educación. Esto se observa, en particular, en los roles de los hombres y las mujeres definidos culturalmente. Por ejemplo, la dedicación de las niñas a las tareas de hogar y el cuidado familiar (es decir, de hermanos, enfermos y ancianos) afecta negativamente la participación de las niñas en la escuela. Del mismo modo, las preocupaciones tales como la percepción de un ambiente escolar inseguro, la preferencia por los hijos varones, la falta de docentes de sexo femenino que pueden servir como modelo, etc., son todos factores que influyen en la decisión en un hogar de enviar a sus hijas a la escuela. Las barreras culturales también pueden impedir que las mujeres usen servicios de atención médica porque los proveedores de asistencia sanitaria son hombres, o porque las mujeres tienen una movilidad limitada. Del mismo modo, la preferencia por los hijos varones, con frecuencia, implica que el hogar no invierte en el cuidado médico de las hijas y las mujeres.

II. Determinantes directos e indirectos: No todos los factores que afectan estos resultados sociales (causando o exacerbando los niveles de privación o desigualdad en el disfrute de los derechos) lo hacen en forma directa. De hecho, varios autores se refieren a una larga secuencia de causas interrelacionadas que llevan a un determinado producto o resultado. Se han desarrollado varios marcos conceptuales para comprender la relación entre los diversos determinantes. De acuerdo con la proximidad del efecto que tienen en el resultado, podríamos distinguir entre *determinantes directos* (los determinantes que afectan un resultado social en forma directa) y *determinantes indirectos* (los determinantes que afectan el resultado a través de su efecto sobre un determinante directo o sobre otro determinante indirecto).³⁹

El siguiente diagrama ilustra estos diversos tipos de determinantes en un resultado social deseado. Si aprender a escribir y a sumar es un resultado deseado de la educación primaria —que constituye ciertamente un aspecto clave del ejercicio del derecho a la educación— podría decirse, en base a la literatura sobre los determinantes de los resultados de la educación primaria, que los *determinantes directos* de este resultado deseado que afectan a cada estudiante en forma diferente según sus circunstancias, son la participación en la escuela, la calidad de la educación y las capacidades de aprendizaje del estudiante.



A su vez, cada uno de estos determinantes inmediatos está influenciado por un conjunto de determinantes indirectos. La participación escolar depende no sólo de la disponibilidad y la accesibilidad física de los estudiantes a las instalaciones escolares y a los docentes, sino también de factores de demanda tales como la capacidad de las familias pobres de pagar el costo directo e indirecto de la escolaridad, las creencias culturales de los hogares (como el prejuicio de los padres contra la inversión en el aprendizaje de las hijas). La calidad de la educación depende de todo un conjunto de factores, incluyendo la calidad de las instalaciones de la escuela,⁴⁰ la disponibilidad de libros de textos,⁴¹ el tiempo de instrucción y el desempeño del docente. Las capacidades de aprendizaje de los estudiantes dependen, entre otros factores, de su estado de salud y nutrición,⁴² y de las características específicas del estudiante, tales como la inteligencia innata.

Cada uno de estos determinantes o factores indirectos está influenciado, a su vez, por otros factores indirectos. Así, el tiempo de instrucción se ve afectado por el tamaño de la clase, por el ausentismo del docente,⁴³ y el desempeño del docente se ve afectado por su educación y entrenamiento, su nivel salarial, su experiencia, y su conocimiento de la materia.

Según lo reflejado en este breve e incompleto recuento de los factores que determinan los resultados de la educación primaria, navegar por la red de los determinantes que pueden afectar un solo resultado es un emprendimiento complejo. En la realidad, las cosas son aún más complicadas debido a que el grado de impacto de cualquier factor puede cambiar de país en país, y resultados diferentes pueden tener un impacto entre sí. Es más, a veces la falta de un progreso significativo en la reducción de las privaciones es resultado de una confluencia de factores, de los cuales sólo algunos pueden ser atribuidos —total o parcialmente— al Estado. Por ejemplo, en su *Informe sobre la Salud en el Mundo de 2005*, la OMS precisó que en muchos países la falta de progreso significativo en la salud de madres y niños se relacionaba tanto con temas contextuales, tales como las crisis humanitarias y los efectos directos e indirectos del VIH/SIDA, como con las fallas de los sistemas de salud en proporcionar cuidados y servicios de buena calidad a todas las madres y niños.⁴⁴

Debido a éstas y otras complejidades, un análisis serio sobre las causas de la privación o disparidades en un determinado país (por qué, por ejemplo, el país X tiene una incidencia tan alta de niños que no completan la escuela primaria y el impacto relativo de cada factor, o el grado en que diversos factores fundamentales pueden explicar las profundas disparidades en las tasas de mortalidad materna entre diversos grupos de población en el país Y) exige, en general, un uso algo sofisticado de conocimientos y herramientas técnicas (tales como el análisis estadístico complejo) que la mayoría de los actores del movimiento de derechos humanos que trabajan en DESC —ya sea trabajadores en ONG nacionales o internacionales, miembros de un comité de Naciones Unidas o Relatores Especiales— no están preparados para llevar a cabo.⁴⁵

Pero afortunadamente, para los propósitos de la defensa de derechos humanos, no hay necesidad de establecer nexos causales firmes entre un resultado y toda una gama de determinantes, ni es necesario estimar tan precisamente el impacto exacto de factores específicos en ciertos resultados. Por el contrario, los defensores de derechos humanos pueden confiar en gran parte en la mirada de estudios realizados por los

expertos de las ciencias sociales que ya han identificado las razones principales de la privación y las desigualdades existentes en áreas tales como la nutrición, la mortalidad materna y la enseñanza.

Paso N° 3: Determinación de la adecuación de los esfuerzos de las políticas públicas para tratar esos determinantes

Este paso en la metodología propuesta identifica y expone los casos en los que las acciones o las omisiones específicas de las políticas estatales contribuyen a crear, perpetuar o exacerbar los altos niveles de privación o desigualdad en el goce de los derechos económicos y sociales, según lo identificado en el paso N° 1. Las herramientas propuestas en este paso podrían ayudar a identificar los casos en los que el gobierno tenía la capacidad de enfrentar algunos de los determinantes de privaciones y desigualdades específicos identificados en el paso N° 2, pero falló en hacerlo. Así, este paso es crucial para demostrar en un caso que efectivamente ha habido una violación a los derechos económicos y sociales.

Las herramientas propuestas están destinadas a identificar los determinantes principales de privación y desigualdad: A) los factores del lado de la oferta y B) los factores del lado de demanda. También determinan el compromiso del Estado de proporcionar los recursos adecuados y equitativos necesarios para tratar estos factores (C).

A. Identificación de las fallas de las políticas en proporcionar bienes y servicios esenciales (factores del lado de la oferta)

La adecuación de los bienes y servicios públicos que afectan los resultados de salud y educación se puede evaluar en relación con ciertas características esenciales que, según el Comité DESC, deben estar presentes en los derechos sociales: disponibilidad, accesibilidad, calidad y aceptabilidad.

La siguiente es una lista de las herramientas cuantitativas ilustrativas que podrían utilizarse con este fin.

I. Medición de la disponibilidad de los servicios

El Comité DESC estableció que las instituciones y programas educativos, así como las instalaciones para el cuidado médico, los bienes, los servicios y los determinantes fundamentales de la salud, deben estar disponibles en cantidad suficiente dentro de un Estado. Los bienes y servicios esenciales para la efectividad del derecho a la educación incluyen, por ejemplo, edificios para escuelas, instalaciones de saneamiento para ambos sexos, agua potable segura, docentes entrenados, material didáctico, etc. Los determinantes fundamentales de la salud necesarios para la efectividad del derecho a la salud incluyen agua potable segura, instalaciones de saneamiento adecuadas, hospitales y clínicas, personal médico y profesional entrenado, y medicamentos esenciales.

En el caso de algunos de estos bienes y servicios podría ser relativamente sencillo determinar si están o no disponibles “en cantidad suficiente dentro de un Estado”, ya que “en cantidad suficiente” significaría que la persona o el hogar los tienen. Ése es el

supuesto, por ejemplo, de servicios tales como instalaciones de saneamiento adecuadas y agua potable. Pero en el caso de muchos otros servicios puede ser más complejo: por ejemplo, saber el número de camas de hospital por cada 1.000 personas o la proporción de nacimientos asistidos por personal de salud capacitado, pueden no ser datos suficientes para determinar si están o no “disponibles en cantidad suficiente dentro de un Estado”. Para este propósito, podrían ser útiles dos herramientas simples:

Patrones internacionalmente aceptados: Una herramienta de uso simple, cuando está disponible, es recurrir a patrones objetivos sobre los servicios específicos de educación o salud. Estos patrones suelen construirse en función de la evidencia empírica sobre su eficacia en un resultado deseado en salud o en educación. Entre los ejemplos sobre estos patrones, podemos mencionar:

- a) La iniciativa “Vía Rápida de Educación para Todos” lanzada por el Banco Mundial para ayudar a los países de bajos ingresos a satisfacer la educación según los Desafíos de Desarrollo del Milenio, tiene un patrón indicativo de un docente entrenado por cada 40 niños en edad de escolaridad primaria, y otro de entre de 850 y 1000 horas de instrucción anuales por alumno.⁴⁶
- b) Los lineamientos desarrollados por la Organización Mundial de la Salud (OMS), UNICEF y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) para supervisar la disponibilidad y el uso de servicios obstétricos consideran que para cada 500.000 personas debe haber, como mínimo, cuatro instalaciones básicas de cuidado de emergencia y al menos una instalación de emergencia completa.⁴⁷
- c) La iniciativa “*Joint Learning Initiative*”, un proyecto que impulsan más de 100 líderes mundiales de la salud para establecer recursos humanos para la salud, sugiere —en base a evidencia empírica—, que una densidad de 2.5 trabajadores sanitarios por cada 1.000 personas puede considerarse un piso suficiente para lograr la cobertura adecuada de algunas intervenciones esenciales y de servicios de salud fundamentales relacionados con los ODM. Estas intervenciones y servicios pueden incluir el 80% de la cobertura de inmunización contra el sarampión y el 80% de los nacimientos atendidos por profesionales expertos.⁴⁸

Comparaciones entre países: Comparar los niveles de bienes y servicios en el país investigado con los de otros países en la misma región. Por ejemplo, si el país investigado tiene una proporción mucho más baja de tasa de inmunización, menos camas de hospital por cada 1.000 personas, una proporción más baja de personas con acceso a una fuente de agua potable, un porcentaje más bajo de libros de texto por alumno, o una relación alumno-docente más alta que la mayor parte de los países en la misma región, esto sugeriría que estos niveles son insuficientes dado su nivel de desarrollo; y también que el país bajo análisis no ha podido asegurar la disponibilidad de estos servicios esenciales en cantidad suficiente. Similares a las

comparaciones entre países de los indicadores de resultado realizadas en el paso N° 1, las comparaciones entre países en el tiempo también pueden ser útiles para determinar si el progreso que ha hecho un determinado país ha sido o no mayor o menor que el de otros países en la misma región.⁴⁹

II. Medición de la accesibilidad a los servicios

Las herramientas cuantitativas se pueden utilizar para determinar desigualdades en la accesibilidad de varios sectores de una población a los servicios esenciales necesarios para el goce de los derechos económicos y sociales.

El método más simple es examinar si el grupo social desfavorecido o marginado, tal como las mujeres, las minorías étnicas, la población indígena, los residentes rurales o los pobres, tiene menos acceso a un determinado servicio o a un determinado bien esencial que sus contrapartes relevantes (es decir hombres, mayoría étnica, población no-indígena, residentes urbanos o gente no-pobre). Por ejemplo, un estudio de las causas de las infecciones parasitarias en los niños en edad escolar en el oeste de Costa de Marfil demostró que los alumnos de hogares más pobres vivían significativamente más lejos de las instalaciones de cuidado médico en comparación con los alumnos de hogares más ricos;⁵⁰ y otro estudio ha demostrado que la desigualdad en la cobertura de inmunización entre los niños ricos y los niños pobres en la India es más alta que para cualquier otro país asiático del que se disponen datos.⁵¹

III. Medición de la calidad de los servicios

Los indicadores cuantitativos también podrían ser útiles para medir la calidad de los servicios provistos. Por ejemplo, la información sobre las condiciones de las clínicas de salud o las instalaciones escolares podría revelar que un país tiene una alta proporción de clínicas de salud o de instalaciones escolares en malas condiciones (por ejemplo con techos con goteras, sin saneamiento adecuado o sin acceso al agua potable, etc). Asimismo, revisando las pruebas estandarizadas para los docentes, se podrían conocer algunos aspectos clave de las calificaciones del docente, un determinante primario de la calidad de la educación. También sería relevante analizar las evaluaciones realizadas por los profesionales de la salud.

El uso de las herramientas cuantitativas también permite identificar disparidades en la calidad de los servicios proporcionados. Aunque no siempre existen datos disponibles que demuestren explícitamente que los sectores vulnerables o marginados de la población reciben servicios de peor calidad que otros segmentos de la población, a menudo es posible llegar a esa conclusión comparando los datos desagregados sobre la calidad de un servicio esencial por región o municipio (por ejemplo, la calidad de los docentes o de los profesionales de salud, las condiciones de las instalaciones escolares o de las clínicas, etc.) con los datos de población sobre las mismas regiones o municipios desagregados por grupos étnicos o niveles de pobreza. Esto podría mostrar, por ejemplo, que las condiciones de las clínicas médicas en las áreas más pobladas por una minoría étnica o personas pobres son peores que las que están disponibles para el grupo étnico mayoritario o los no-pobres.

B. Identificación de las fallas de las políticas para enfrentar los obstáculos en el acceso a bienes y servicios esenciales para el goce de los derechos económicos y sociales (factores del lado de la demanda)

De acuerdo con lo antes expuesto, las razones de las privaciones evitables y las desigualdades en el goce de los DESC a menudo se relacionan también con factores de la demanda, tales como el costo de la escolaridad y el cuidado médico. Por lo tanto, el análisis sobre las políticas públicas debe ir más allá de la supervisión de la adecuación de los *factores de la oferta*; y debe comprender el estudio sobre el grado en que un Estado tiene políticas y programas adecuados para enfrentar los factores que posiblemente impiden que la gente utilice los bienes y servicios necesarios para disfrutar de los derechos económicos y sociales.

El tratamiento de los problemas del factor-demanda puede emprenderse adoptando los diversos tipos de intervenciones o programas de políticas, implementados en general por las distintas agencias gubernamentales. Así, cuando los costos de la educación y la salud impiden que la gente pobre utilice estos servicios, el Estado debería abordar este problema a través de *políticas directas* (por ejemplo subvencionando con becas los costos de la educación para los pobres, o proporcionando alimento en los comedores escolares) o a través de *políticas indirectas* (por ejemplo adoptando políticas macroeconómicas dirigidas a la reducción de la pobreza).

I. La intervención a través de políticas directas

Las políticas directas para enfrentar los obstáculos del lado de la demanda en el goce de los derechos económicos y sociales se dirigen específicamente a la remoción de un determinado obstáculo. Este tipo de intervenciones generalmente se lleva a cabo por medio de programas dirigidos por la agencia estatal con la responsabilidad global sobre el sector relevante (es decir, el Ministerio de Educación para enfrentar un obstáculo al derecho a la educación, o el Ministerio de Salud para enfrentar un obstáculo al derecho a la salud).

La evidencia empírica muestra que las intervenciones directas para enfrentar problemas del lado de la demanda con frecuencia son eficaces cuando se financian adecuadamente y se enfocan especialmente a los que más lo necesitan. Por ejemplo, los programas diseñados para mitigar los efectos de la pobreza en los resultados educativos, tales como la provisión de becas o libros de texto gratuitos a los niños desfavorecidos, o la provisión de comidas escolares para estimular a los niños a asistir o permanecer en la escuela, han demostrado ser eficaces en muchos países en tanto compensan los costos directos (uniformes, cuadernos, libros de texto, transporte, etc.) y los costos indirectos (el costo que implica para el hogar que el niño vaya a la escuela y no salga a trabajar) de la educación.⁵²

Las siguientes son algunas sugerencias iniciales sobre las herramientas cuantitativas que pueden ser útiles para determinar si estos programas implementados por un determinado Estado, son adecuados o no en aspectos clave, tales como cobertura, financiación y la distribución de sus beneficios.

Para determinar si la cobertura del programa es adecuada: Para determinar si la cobertura de un programa destinado a enfrentar un obstáculo al goce de los derechos económicos y sociales del lado de la demanda es suficiente, lo más simple es comparar el número de personas cubiertas por el programa con el número de personas afectadas por ese obstáculo específico. Por ejemplo, si un programa de becas destinado a compensar los costos de la educación alcanza a sólo el 10% de las familias pobres que no envían a sus niños a la escuela debido a esos costos, entonces la cobertura del programa es obviamente insuficiente.

Para determinar si el financiamiento del programa es suficiente: La comparación internacional puede mostrar si el país investigado está gastando suficientes recursos en un programa dirigido a enfrentar un obstáculo del lado de demanda. Para ello, es preciso realizar una doble comparación: comparar los recursos que un país dedica a un programa específico, con lo gastado en programas similares en otros países equiparables de la misma región, con relación a los niveles de privación de ese derecho que se supone enfrentan esos programas en esos otros países.⁵³

Para medir si las ventajas del programa se distribuyen justamente: Analizar la distribución de los beneficios de un programa destinado a impulsar la demanda de un determinado grupo (por ejemplo indígena/no-indígena, pobre/no-pobre) o lugar (por ejemplo provincia o municipio) y contrastarlos con los niveles de privación que supuestamente enfrentan los mismos grupos o lugares, puede ayudar a identificar patrones de distribución injustos que benefician a quienes no están más necesitados por esos programas.⁵⁴

II. La intervención a través de políticas indirectas

Las políticas indirectas están dirigidas a cambiar los factores socio-económicos o culturales que originan los obstáculos en la demanda. A diferencia de las políticas directas, que en general se concentran en un programa específico y se implementan por la agencia estatal con mayor responsabilidad en dicho tema, las políticas indirectas se diseñan para enfrentar factores socio-económicos o culturales más amplios, y requieren a menudo todo un conjunto de programas llevados a cabo por todo un conjunto de agencias gubernamentales. Por ejemplo, una estrategia abarcativa para la reducción de la pobreza requiere un enfoque multi-sectorial que comprenda todo un conjunto de políticas y programas macroeconómicos, estructurales y sociales.

Determinar cuáles de estas políticas indirectas hay que examinar al supervisar los esfuerzos estatales por cumplir con sus obligaciones de derechos económicos y sociales depende, en gran parte, de determinar cuáles son los factores que están impidiendo que las personas ejerzan sus derechos en una circunstancia específica.

Imaginemos por ejemplo que durante el paso N° 1 del marco metodológico propuesto, encontramos que en determinado país hay una gran proporción de niñas que abandona la escuela, mientras la mayoría de los varones completan la escuela primaria. Si en el paso N° 2 advertimos que las costumbres y las normas sociales pueden estar influenciando las decisiones de los padres de no enviar a las

niñas a la escuela, entonces en el paso N° 3 deberíamos considerar si el gobierno ha hecho esfuerzos o no para contrarrestar estas normas sociales arraigadas. Esto podría requerir la promoción de reformas legislativas sobre derechos matrimoniales y de herencia,⁵⁵ o el impulso de campañas de concientización pública sobre los beneficios de la educación femenina. Pero en el paso N° 2 podríamos advertir que el principal motivo por el que muchos padres no envían a sus hijas a la escuela no se debe a las normas culturales o sociales, sino más bien a razones económicas. Por ejemplo, en ese país, los varones educados suelen recibir mayores ingresos que las mujeres con igual educación; de modo que los hogares pobres sin medios suficientes para enviar a todos sus hijos a la escuela, eligen enviar a los varones y no a las niñas. En ese caso, durante este tercer paso, lo que debemos determinar es si los gobiernos han hecho o no esfuerzos específicos para cambiar las circunstancias del mercado laboral para que no discrimine a las mujeres, y para que las oportunidades y ventajas conseguidas por todos los niños con ciertos los niveles de educación y logros sean iguales.⁵⁶

C. Evaluación sobre la asignación de recursos

Como parte de las políticas que los Estados deben adoptar, se incluyen medidas legislativas, administrativas y financieras.⁵⁷ Un aspecto fundamental para medir el éxito del esfuerzo político es el grado en que se asignan recursos suficientes a los programas sociales, tales como el sistema educativo o de salud, y si esta asignación está distribuida o no conforme a las necesidades.

Para este propósito, lo ideal es realizar un análisis profundo del presupuesto. Algunas ONG han sido pioneras, al integrar rigurosos análisis de presupuesto al marco de los derechos humanos.⁵⁸ Pero muchos activistas de derechos humanos no tienen las habilidades técnicas, el tiempo o los recursos requeridos para emprender tan compleja tarea. Sin embargo, es posible adoptar algunas herramientas cuantitativas simples y útiles para determinar la adecuación de los recursos dedicados a lograr la efectividad de los derechos económicos y sociales y la equidad de su distribución. Para este objetivo, el esquema de los cuatro índices desarrollados inicialmente por el PNUD —Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo— para analizar el gasto público en el desarrollo humano puede ser muy útil.⁵⁹ Para el PNUD estas proporciones son “una poderosa herramienta operativa que permite que los responsables políticos que quieren reestructurar sus presupuestos vean los desequilibrios existentes y las opciones disponibles”.⁶⁰ Pero estas proporciones también podrían ser una poderosa herramienta de supervisión para permitir a los defensores de derechos humanos identificar cuando:

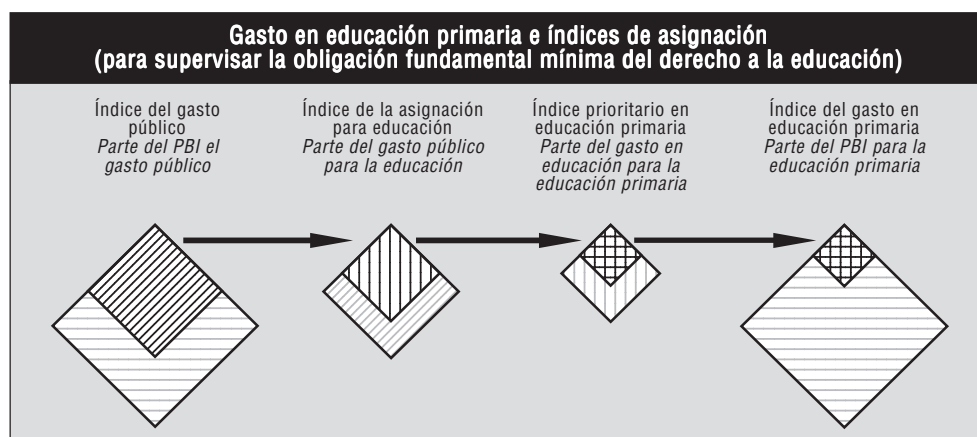
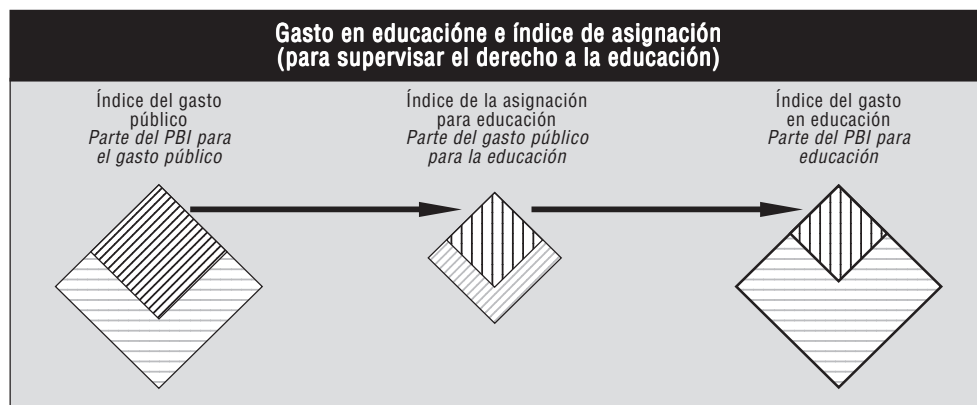
- un gobierno dedica recursos insuficientes a un área relacionada con un derecho específico, tal como la educación, la salud, la seguridad alimentaria, etc;
- un gobierno parece no recaudar ingresos suficientes para financiar adecuadamente las obligaciones del Estado.
- dentro de un sector relacionado con los DESC, un gobierno asigna recursos

desproporcionadamente limitados a los ítems presupuestarios que deberían ser prioritarios, en tanto podrían tener mayor impacto en asegurar los niveles esenciales mínimos de goce de derechos en las áreas relacionadas con los elementos fundamentales del derecho a la salud, a la educación, etc. (por ejemplo un gasto desproporcionado en educación terciaria versus educación primaria, o en hospitales metropolitanos en comparación con servicios rurales de cuidado médico primarios).

Definiciones de índices

- 1. Índice de gastos** se refieren al porcentaje del Producto Bruto Interno (PBI) destinado a gastos públicos, sociales o educación/salud. Ejemplos:
 - Gasto público como % del PBI = proporción del gasto público.
 - Gasto social como % del PBI = proporción del gasto social.
 - Gasto en educación como % del PBI = proporción del gasto en educación.
 - Gasto en salud como % del PBI = proporción del gasto en salud.
- 2. Índice de asignación** se refiere al porcentaje del gasto público destinado a gastos sociales, educación, salud, etc. Ejemplos:
 - Gasto social como partida asignada del gasto público = proporción de la asignación social.
 - Gasto en educación como partida asignada del gasto público = proporción de la asignación para la educación.
 - Gasto en salud como partida asignada del gasto público = proporción de la asignación para la salud.
- 3. Índice prioritario de obligaciones fundamentales** se refieren a la parte del gasto en educación, en salud o en otro sector social que está destinada a las obligaciones fundamentales mínimas tales como educación primaria o cuidado médico materno. Ejemplos:
 - Gasto en educación primaria como parte de la partida de educación = proporción prioritaria para la educación primaria.
 - Salud materna como parte de la partida de salud = proporción prioritaria para la salud materna.
- 4. Índice del gasto en obligaciones fundamentales** se refiere al gasto en aquellas áreas de las obligaciones fundamentales como un porcentaje del PBI. Ejemplos:
 - Gasto en educación primaria como parte del PBI = proporción del gasto en educación primaria.
 - Gasto en salud materna como parte del PBI = proporción del gasto en salud materna.

Para explicar la utilidad de este sistema de proporciones, tomaremos como ejemplo el derecho a la educación.



1. *Índice del gasto público* (parte del PBI destinado al gasto público)

Este índice determina la dimensión del presupuesto de un gobierno con relación a la dimensión de su economía (usando el PBI como parámetro). Indica el “tamaño de la torta” de recursos que tiene un gobierno a su disposición para llevar adelante todas sus funciones. Como en general los impuestos son la principal fuente de financiación para el gasto público, a menudo esta proporción depende en gran parte del nivel de recaudación impositiva. Aunque las posibilidades de aumentar los impuestos pueden depender en parte de las capacidades del Estado,⁶¹ también dependen en distinto grado de las decisiones políticas estatales.

Si este índice fuera demasiado alto, podría dificultar el crecimiento económico lo que, a su vez, podría comprometer la vigencia de los derechos económicos y sociales.⁶²

Si este índice fuera demasiado bajo, debilitaría demasiado al Estado pues sería incapaz de proporcionar adecuadamente los recursos para las numerosas competencias y funciones que tiene, por lo general, esenciales. Si este índice fuera siempre bajo se estaría reflejando un problema estructural del Estado — por ejemplo, la cooptación estatal por parte de una élite económica que resiste cualquier incremento impositivo sustancial o que debilita el Estado—⁶³ que podría deteriorar seriamente la capacidad estatal de cumplir con sus obligaciones en materia de derechos económicos y sociales.

2. Índice del gasto en educación **(parte del PBI destinado a la educación)**

Éste es el índice más básico del gasto relacionado con el derecho a la educación. Provee una instantánea del grado de compromiso estatal con la educación, y refleja el nivel de recursos que un Estado está dispuesto a invertir en su vigencia. Si hubiera que escoger sólo un índice para supervisar el gasto que destina un Estado para asegurar el derecho a la educación, probablemente deberíamos elegir ésta.

Una proporción baja del gasto en educación significaría que los recursos pueden ser insuficientes para el sistema educativo en su conjunto como para enfrentar de manera eficaz los diversos obstáculos, los factores tanto de la oferta como de la demanda, que pueden inhibir el acceso de los niños a una educación de calidad. Es más, cuando esta proporción es muy baja, podría minar seriamente cualquier esfuerzo o programa llevado a cabo por el Estado para mejorar la disponibilidad, asequibilidad o calidad del sistema educativo, y podría disminuir severamente la eficacia de cualquier programa adoptado para enfrentar los factores de la demanda relacionados con la deserción escolar.

3. Índice de la asignación para la educación **(parte del gasto público destinado a la educación)**

Este índice refleja la prioridad relativa dada a la educación entre todas las necesidades presupuestarias.

Para determinar si un bajo índice de la asignación para la educación es problemática desde la perspectiva de los derechos humanos hay que tener en cuenta las circunstancias. Un Estado que ha satisfecho sus obligaciones fundamentales mínimas respecto del derecho a la educación (por ejemplo, si la mayor parte de la población está alfabetizada y prácticamente todos los niños disfrutan del acceso a la educación primaria) podría estar justificado a reducir su gasto en educación para reasignarlo a otro sector social, por ejemplo, porque aún tiene una significativa proporción de personas privadas de los niveles esenciales de cuidado médico o de vivienda. Incluso si estos otros sectores no están peor que el sector de la educación, el Estado todavía podría estar legitimado a invertir relativamente más en viviendas que en educación, o más en educación que en salud. Según el derecho internacional,

los gobiernos son soberanos y tienen un amplio margen de discreción para seleccionar las medidas apropiadas para efectivizar los derechos económicos, sociales y culturales. Por supuesto esto abarca asignar prioridades en el gasto.⁶⁴

Pero si hubiera un alto nivel del analfabetismo o profundas disparidades en cuanto a la relación de varones y niñas que completan la educación primaria, no estaría justificada la baja proporción de la asignación para la educación. También es necesario buscar en el presupuesto los gastos extravagantes que demuestran que el Estado malgasta los recursos en áreas innecesarias.⁶⁵

4. Índice prioritario para la educación primaria (parte del gasto en educación destinado a la educación primaria)

Este índice refleja las prioridades dentro del sistema educativo. La interpretación sobre eventuales niveles bajos de esta proporción dependerá una vez más de las circunstancias. En los países donde una proporción significativa de la población es analfabeta o donde muchos niños están privados de los niveles más básicos de educación, una baja proporción prioritaria para la educación primaria podría interpretarse como una violación de ese Estado a las obligaciones fundamentales mínimas en materia de derecho a la educación.

Como señala Philip Alston, en un país con recursos muy limitados, la máxima “la pobreza es la negación de los derechos humanos” a menudo sería válida en términos legales si el gobierno “no ha tomado las medidas posibles para mejorar la situación y, en cambio, ha optado por dedicar los escasos recursos a otros objetivos no directamente dirigidos a la vigencia de los derechos fundamentales”.⁶⁶ Esto es exactamente lo que está sucediendo en muchos países pobres, donde la gente más empobrecida carece de cuidados médicos primarios o de educación básica, pero el Estado asigna la mayor parte de su gasto social al sector no-pobre.

Un patrón regresivo del gasto también puede considerarse una forma encubierta de discriminación cuando, por ejemplo, las inversiones “favorecen desproporcionadamente a los servicios médicos curativos que, con frecuencia, son accesibles sólo para una pequeña fracción privilegiada de la población, antes que a un cuidado médico primario y preventivo que beneficie a una mayor parte la población”.⁶⁷ Por otra parte, en los países que ya han alcanzado mayores niveles en educación primaria bien podría justificarse la priorización de los niveles superiores de educación.

5. Índice del gasto en educación primaria (parte del PBI destinado a la educación primaria)

Este índice refleja el nivel de recursos que un Estado destina a cumplir con su obligación fundamental de asegurar la satisfacción de la forma más básica de educación, a partir del “máximo de sus recursos disponibles” (usando el PBI

como parámetro). Es el resultado de tres decisiones políticas clave: (1) el índice del gasto público; (2) el índice de la asignación destinada a la educación; (3) el índice prioritario para la educación primaria.

La elección de cuál índices o combinación de índices usar en el proceso de monitoreo depende de un conjunto de factores:

- El foco del monitoreo: ¿Es toda la gama de los derechos económicos y sociales, sólo un derecho, o un aspecto específico de un derecho (tal como la educación primaria o la mortalidad materna)?
- El alcance y el propósito del ejercicio de monitoreo: ¿Es una investigación profunda de un derecho específico, un informe sombra o es un análisis realizado por un órgano de un tratado?
- El tipo de obligación que se supervisa: ¿Obligaciones fundamentales mínimas, el deber de efectividad progresiva de acuerdo con los recursos disponibles, o la obligación de asegurar la no discriminación en el goce de derechos?
- La disponibilidad de datos.

I. Cómo utilizar los índices

No hay una prescripción universal para usar cada uno de estos índices, y ello depende en gran parte de las circunstancias. Pero hay un método básico para determinar si los niveles de proporción en un país dado son relativamente altos o bajos.

Una vez más, este enfoque compara el nivel de los índices con un punto de referencia o un patrón objetivo contra el que pueda ser juzgado. Específicamente, puede utilizarse como herramienta sencilla para identificar la insuficiencia de recursos presupuestarios básicos para la efectividad de los derechos económicos y sociales la comparación con:

- a) el compromiso estatal, tal como la Constitución, los planes nacionales, o los acuerdos políticos. Por ejemplo, en los Acuerdos de Paz de 1996 de Guatemala, el gobierno se comprometió a “incrementar el gasto público para educación hasta por lo menos un 50% sobre su nivel de 1995, en la proporción del producto bruto interno”.⁶⁸
- b) el nivel de la misma proporción en otros países de la misma región.⁶⁹
- c) un patrón sugerido basado en evidencia empírica. Por ejemplo, cuando el PNUD recomendó ciertos patrones o pautas para analizar el gasto público desde la perspectiva humana del desarrollo, a saber: el 25% para la proporción del gasto público, el 40% para la proporción de la asignación social, y el 50% para la proporción prioritaria social,⁷⁰ lo que conduce a una proporción para el gasto humano del 5%.⁷¹ Del mismo modo, la OMS ha fijado un objetivo global mínimo del 5% del Producto Bruto Interno (PBI) nacional para el gasto en salud.⁷²

IV. Desafíos y limitaciones de la metodología propuesta

Las herramientas cuantitativas propuestas están sujetas a un número de desafíos y limitaciones importantes que necesitan ser reconocidos y considerados para que puedan ser utilizadas en el monitoreo de los distintos países.

El primer desafío es que estas herramientas simples funcionan mejor en casos extremos, donde las privaciones y disparidades del resultado son mucho mayores que aquellas de los países vecinos, mientras los recursos asignados a los sectores de salud y de educación son mucho más bajos. Estas herramientas pueden ser menos útiles en sus conclusiones sobre países que no se desempeñen excepcionalmente mal. Para tales países de rango medio, las herramientas simples todavía pueden ser útiles para señalar las posibles preocupaciones que se presentan cuando las estadísticas de desarrollo se analizan a la luz de estándares internacionales de derechos humanos, pero no para proporcionar pruebas concluyentes del cumplimiento de estas obligaciones por parte del Estado.⁷³ Para alcanzar conclusiones más complejas, se precisan herramientas más sofisticadas. En general, las herramientas usadas en el campo del desarrollo para medir temas relacionados con la igualdad (tales como el análisis de la incidencia del beneficio, usado para evaluar la equidad del gasto público)⁷⁴ pueden ser particularmente relevantes para los países con un desempeño razonablemente bueno a nivel agregado, aunque todavía varios grupos de su población sufran serias desigualdades en el goce de los DESC.

El segundo desafío de la metodología propuesta es que, como para toda herramienta cuantitativa, su aplicabilidad dependerá de la disponibilidad de datos, que varía significativamente por país. Este problema es particularmente agudo para los datos desagregados por sexo, pertenencia étnica, estado socio-económico y lugar geográfico, tal como zonas rurales y urbanas. La escasez de datos es obviamente un problema no sólo para este marco metodológico en particular, sino también para casi todo esfuerzo de monitoreo. Ésta es la razón por la cual los órganos de tratados de derechos humanos invitan con frecuencia a los Estados parte a presentar más datos, sin los cuales todo ejercicio de supervisión se debilita seriamente.

Aunque en muchos países haya un problema grave de disponibilidad de datos para hacer una evaluación apropiada sobre el cumplimiento de un gobierno de sus obligaciones de DESC, el movimiento de derechos humanos todavía no ha hecho uso de todos los datos relevantes ya disponibles. Un ejemplo son los informes sobre DESC en países específicos que en general no utilizan o analizan las encuestas de hogares que tienen datos abundantes para el análisis de los derechos humanos.

Es claro que el análisis de las encuestas de hogares o el uso de métodos cuantitativos más sofisticados que los aquí propuestos —posiblemente necesarios para conclusiones sobre países que no son casos extremos por su bajo desempeño— requieren un entrenamiento considerable. Sin embargo, las iniciativas que pueda tener la comunidad de derechos humanos sobre este tema pueden ser valiosas. De acuerdo con algunos buenos ejemplos de los últimos años, el análisis de los presupuestos para supervisar la vigencia de los DESC, puede consolidar la capacidad colectiva para responsabilizar a los gobiernos (y eventualmente a otros actores importantes) por las violaciones de derechos humanos.

V. El impacto potencial de las herramientas cuantitativas para la defensa de los derechos económicos y sociales

La combinación entre las estrategias tradicionales de defensa de derechos humanos y las del análisis socio-económico empleadas por economistas y otros expertos en ciencias sociales, puede contribuir a transformar la capacidad del movimiento de derechos humanos de exigir de los Estados una adecuada rendición de cuentas por las violaciones de derechos económicos y sociales.

Luego de que sea probado y refinado, un marco metodológico que utilice herramientas cuantitativas de acuerdo a los lineamientos arriba sugeridos, podría ser usado en forma más extensiva por una variedad de actores del movimiento de derechos humanos. Por ejemplo, las ONG nacionales e internacionales podrían adoptarlo para monitorear y denunciar distintas situaciones; los comités de Naciones Unidas y los relatores especiales podrían utilizarla para promover un diálogo más sustantivo con los países que afirman no tener recursos suficientes para mejorar la salud o educación de sus habitantes;⁷⁵ y los abogados podrían contar con más datos para exigir judicialmente (ante tribunales nacionales o regionales) los derechos económicos y sociales.

Una de las ventajas de este enfoque multidisciplinario para el monitoreo de los derechos económicos y sociales es su versatilidad, la que le permite ser desarrollado y adaptado a diversos tipos de temas con niveles de complejidad disímiles. El próximo paso sería desarrollar herramientas de análisis para poder monitorear otros DESC (tales como el derecho a la alimentación, el derecho a la vivienda o el derecho a un trabajo decente), agregándolas a la caja de herramientas metodológica que fue desarrollada inicialmente (aplicable al derecho a la salud, el derecho a la educación, etc). Luego sería útil explorar cómo esta caja de herramientas se puede utilizar para supervisar violaciones a los DESC en países desarrollados, ayudando a tratar críticamente problemas complejos tales como el sistema de salud en Estados Unidos, o los efectos de las políticas sociales en países de la Unión Europea sobre el goce de derechos económicos y sociales de los Romanís o de la población inmigrante.

Estas herramientas metodológicas podrían ser también útiles para medir el impacto de agentes externos —tales como las instituciones financieras internacionales y las naciones industrializadas en el Norte global—, en la efectividad de los DESC en países en vías de desarrollo. Entre las cuestiones a analizar se deben considerar los subsidios a la agricultura, la deuda externa o los efectos de las leyes de propiedad intelectual sobre el acceso a los medicamentos. Este enfoque multidisciplinario —que combina una investigación económica rigurosa con un análisis de los derechos humanos— también puede ser utilizado para explorar las implicaciones de los acuerdos comerciales, el impacto en los derechos del trabajador de los flujos financieros no regulados en una economía globalizada, y la forma en que los programas de ajuste estructural han llevado a drásticos recortes del gasto social, obstruyendo la capacidad del Estado de responder a necesidades básicas tales como el cuidado médico y educación.

Todo análisis complejo que pretenda ser riguroso —algo esencial para ser eficaz— requerirá un esfuerzo concertado entre personas de diversas disciplinas. Ninguna disciplina por sí misma tiene la experiencia o la perspectiva holística requerida como para implementar este enfoque. Exige de una colaboración interdisciplinaria que vaya más allá del compromiso retórico que muchas veces caracteriza el movimiento de defensa de los DESC. No obstante, estos esfuerzos podrían tener un efecto significativo en demostrar concretamente el valor añadido del enfoque de derechos humanos en cuestiones de pobreza y desarrollo.

VI. Conclusiones

1. El uso de herramientas cuantitativas para forjar nuevas fronteras en la defensa de los derechos económicos y sociales

Las herramientas cuantitativas no son una panacea para la supervisión de los derechos económicos y sociales. Cuando personas no son atendidos por médicos porque pertenecen a una minoría étnica, no se informa a las mujeres sobre sus derechos reproductivos o se desaloja violentamente toda una aldea sin respetar el debido proceso, los métodos tradicionales de monitoreo que tanto han servido al movimiento de derechos humanos —las investigaciones sobre lo sucedido, basadas en la recopilación de testimonios y en el análisis legal— pueden ser más eficaces para construir un caso de violaciones de derechos humanos que el analizar indicadores de resultados y de proceso.

Pero las herramientas cuantitativas son imprescindibles para evaluar el impacto de las políticas públicas en la efectividad de los DESC. Cuando se utilizan en forma estratégica —y en combinación con la investigación cualitativa— las herramientas cuantitativas pueden ser particularmente cruciales para demostrar la responsabilidad de los Estados por la falta de prevención o reparación de privaciones y desigualdades evitables en el goce de los derechos económicos y sociales. Pueden ayudarnos a los defensores de derechos humanos no sólo a demostrar persuasivamente el alcance y la magnitud de las distintas formas de negación de los derechos, sino también a revelar y desafiar las fallas de las políticas que contribuyen a la perpetuación de esas privaciones y desigualdades.

Con este tipo de herramientas podemos expandir la agenda temática de nuestro trabajo en derechos humanos, y las áreas de las políticas pública que podemos someter al escrutinio y rendición de cuentas en materia de derechos humanos. En particular, nos permiten supervisar el impacto de las políticas públicas relacionadas con la asignación y distribución de recursos para el goce y la efectividad de los derechos económicos y sociales.

Al mismo tiempo, al interpretar los datos obtenidos desde una perspectiva de derechos humanos que se enfoque en la rendición de cuentas, estos métodos se convierten en poderosas herramientas para exponer las múltiples manifestaciones de la injusticia social. Así, al demostrar los recortes arbitrarios en los servicios sociales o las políticas discriminatorias que privan a vastos sectores de la población del acceso a bienes básicos, esta metodología puede ayudarnos a identificar, exponer y desafiar

los problemas relacionados con la pobreza que, en general, son percibidos como inherentemente estructurales y por lo tanto insalvables: las causas que se deben a las acciones (u omisiones) de agencias estatales.

2. Sumarse a la revolución de las mediciones

En 2005, Michael Ignatieff y Kate Desormeau observaron que se estaba desarrollando una, “una revolución de las mediciones” en el ámbito del desarrollo y de la gobernabilidad. Por revolución de las mediciones entendían la difusión exponencial y la creciente influencia de las mediciones estandarizadas y cuantificables sobre el desempeño en las políticas públicas internacionales. Sin embargo, advirtieron que a medida que esta revolución cuantitativa se difunde —dimensionando cada vez más todos los aspectos del bienestar humano, cambiando el modo en que las organizaciones internacionales supervisan la conducta de los gobiernos, y el modo en que los gobiernos se evalúan entre sí y orientan su ayuda y sus políticas de desarrollo—, el movimiento de derechos humanos se ha mantenido apartado.⁷⁶

El fracaso de muchos gobiernos en avanzar significativamente en la erradicación de los abismales niveles de desigualdad y privación, exige esfuerzos renovados para demostrar cuándo y cómo se pueden rastrear estos fenómenos en acciones u omisiones específicas de la política estatal, y cómo pueden ser categorizados como violaciones a las obligaciones de derechos humanos reconocidas internacionalmente.

Sesenta años después de la Declaración Universal, es momento de sumarnos a la revolución y de abrir nuevos frentes de lucha en la batalla contra la injusticia económica y social.

Apéndice I. Ilustraciones del marco metodológico

Los siguientes ejemplos ilustran cómo algunas de las herramientas antes establecidas pueden ser útiles para determinar el cumplimiento de las obligaciones de derechos humanos en determinadas situaciones. Todos se refieren al derecho a la educación en Guatemala y se basan en un proyecto de investigación sobre Guatemala que el Centro de Derechos Económicos y Sociales está realizando actualmente junto con el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales.⁷⁷ El estudio —que investiga el vínculo entre los pobres resultados en desarrollo humano y las deficiencias en las políticas públicas en Guatemala durante la década pasada— demuestra que la enorme privación y las flagrantes disparidades en el acceso a la salud y a la educación son, en gran parte, evitables; y evidencia una clara falta de voluntad política para efectivizar el derecho a la salud y a la educación de todos los sectores de la población.

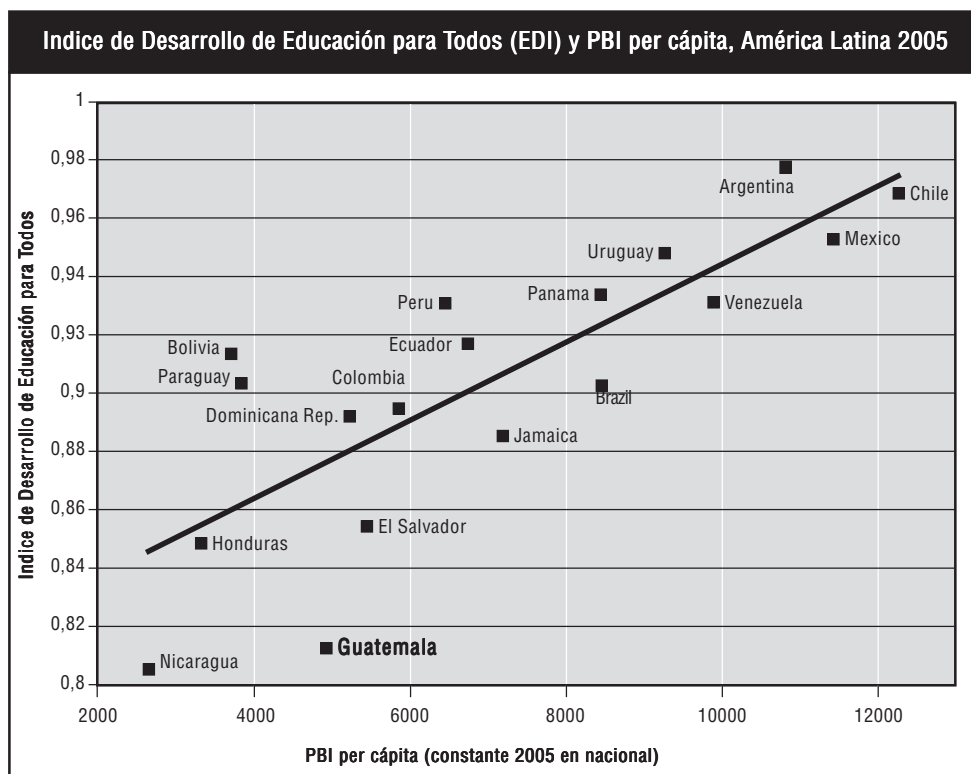
Al aplicar una gama de herramientas cuantitativas y cualitativas de análisis socio-económico en la evaluación del cumplimiento de las obligaciones de derechos humanos, el enfoque adoptado en este proyecto intenta lograr que el marco de los derechos humanos sea operativo de modo de aumentar su utilidad como instrumento para acrecentar la rendición de cuentas y para el diseño de las políticas públicas.⁷⁸

1. Identificación y exposición de las altas privaciones y desigualdades en los indicadores de resultado

Guatemala tiene algunos de los peores resultados en educación de América Latina. Esto se evidencia al emplear algunas de las herramientas descritas en la sección anterior.

i. Medición de los niveles de privación según los niveles de desarrollo según comparaciones entre países

El siguiente gráfico compara el *Índice de Desarrollo de Educación para Todos*, un indicador compuesto desarrollado por UNESCO para capturar el estado de la educación en un determinado país con el PBI per cápita en América Latina.⁷⁹ Esta comparación no sólo revela que Guatemala tiene uno de los niveles más altos de privación educativa en la región, sino también que estas privaciones son significativamente más altas que en Bolivia, Honduras o Paraguay, los países con los menores niveles de desarrollo económico. Esto sugiere —pues no es posible llegar a una conclusión sólo a partir de este hecho— que Guatemala puede estar violando su obligación de hacer efectivo progresivamente el derecho a la educación según el máximo de los recursos disponibles.

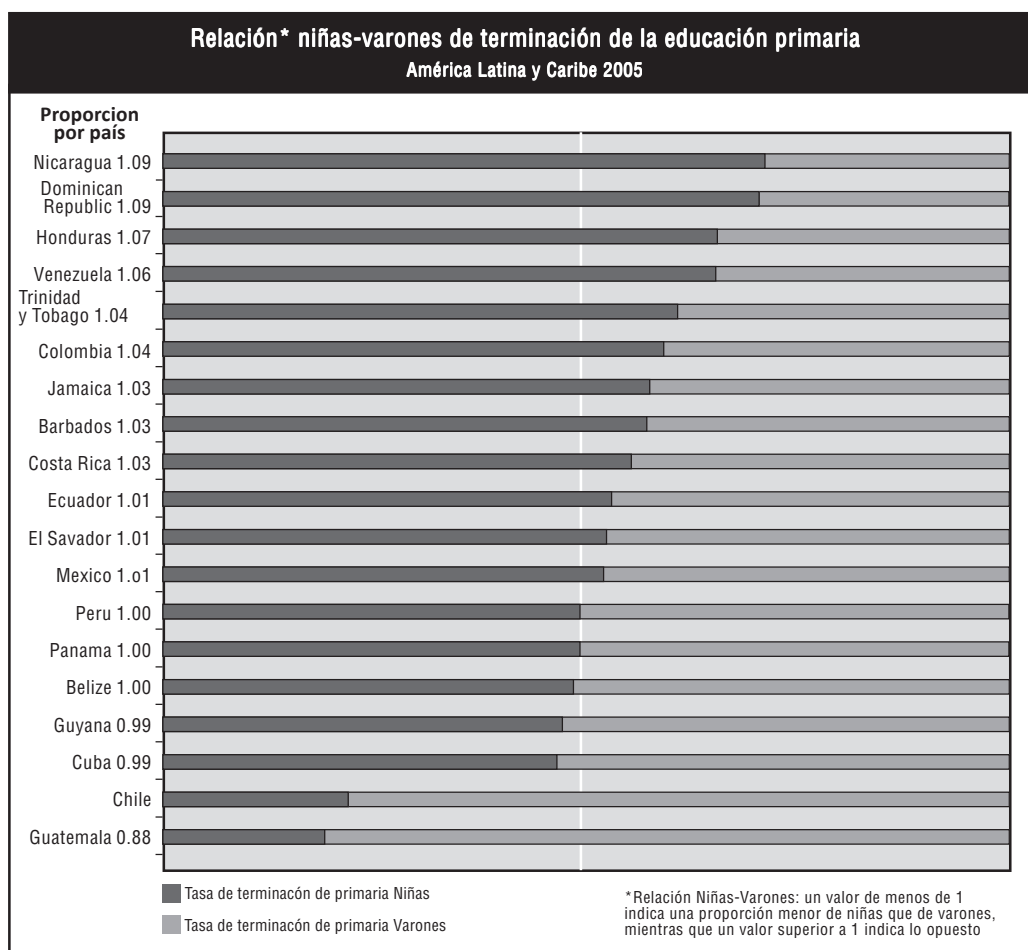


Fuente: WDI 2008 y UNESCO EFA Informe de Supervisión Global 2008

ii. Identificación de desigualdades en el goce del derecho a la educación usando datos desagregados

Los datos desagregados permiten identificar desigualdades en el goce de los derechos económicos y sociales entre varios grupos sociales. Por ejemplo, la Encuesta Nacional de Empleos e Ingresos de 2004 en Guatemala, encontró que era dos veces más probable que los niños en el 20% más rico de la sociedad completara la escuela primaria que los niños del 20% más pobre; y que sólo el 42% de los niños rurales tienen posibilidades de completar la escuela primaria, casi la mitad del porcentaje de niños urbanos.⁸⁰

El siguiente paso es evaluar si los niveles de desigualdad en un país son similares, mejores o peores que el nivel de desigualdad en otros países vecinos. El siguiente gráfico muestra que a diferencia de la mayoría de los países de América Latina, donde completa la primaria una proporción menor de varones que de niñas, Guatemala es uno de los pocos países de la región donde menos niñas que varones completan la escuela primaria. Es más, como indica el gráfico, la desventaja de las niñas es aún más marcada para Guatemala que para cualquier otro país de la región.



Fuente: Banco Mundial, 2008

2. Identificación de la insuficiencia de los esfuerzos de las políticas en el sistema de educación de Guatemala

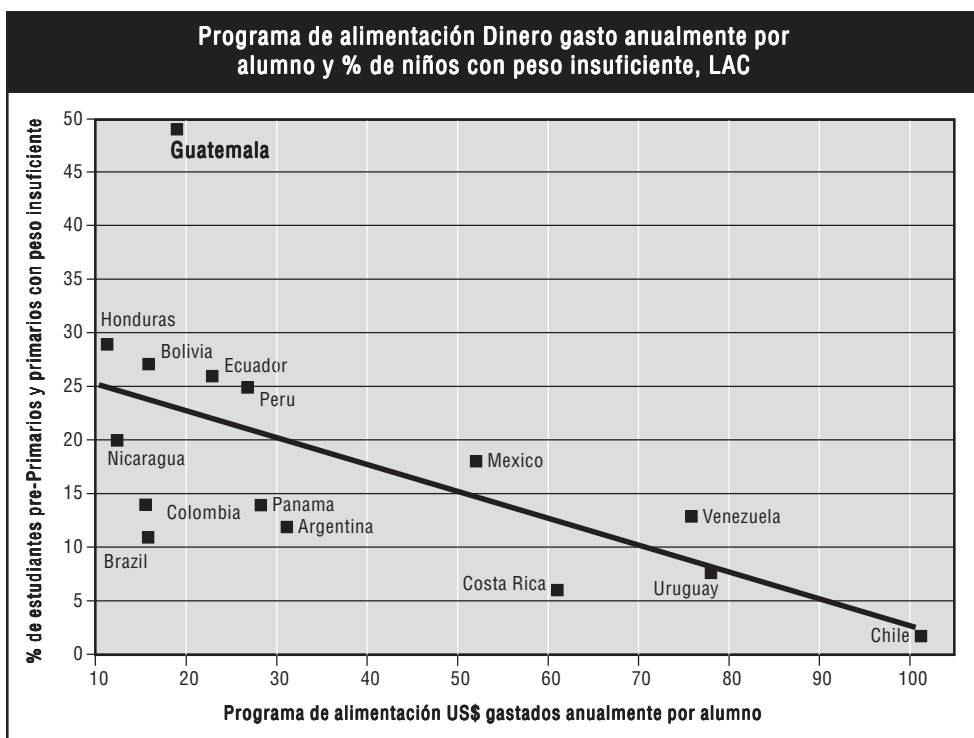
Los pobres resultados educativos de Guatemala son resultado, en gran parte, de la negligencia persistente del Estado. Los gobiernos consecutivos han fracasado en eliminar los principales obstáculos que impiden a cientos de miles de niños obtener una educación primaria, e incluso una educación primaria de buena calidad. Esta falla es una violación de su derecho a la educación.

La presentación de toda la evidencia que permite arribar a esta conclusión está más allá del alcance de este artículo.⁸¹ Sin embargo, se pueden usar métodos cuantitativos simples, ya sea solos o combinados con una investigación cualitativa, para determinar la adecuación de los esfuerzos de las políticas guatemaltecas para enfrentar algunos de los obstáculos más importantes que impiden que muchos niños disfruten de su derecho fundamental a la educación primaria. Debe enfatizarse que cada herramienta por sí misma no es suficiente para llegar a una conclusión general, pero su combinación proporciona un cuadro innegable de la naturaleza inadecuada, insuficiente y no equitativa de la respuesta de los distintos gobiernos a esos obstáculos.

Las causas principales por las que muchos niños guatemaltecos no completan la escuela primaria no son factores de la oferta, tales como la escasez de escuelas o de docentes, sino factores del lado de la demanda, relacionados con los costos directos e indirectos de la escolaridad, que la mayoría de las familias pobres no puede permitirse pagar. Las herramientas aquí presentadas se utilizan para evaluar la adecuación de los programas que intentan enfrentar esos factores del lado de la demanda. A éstos le siguen algunos gráficos que ilustran las herramientas usadas para medir aspectos clave en la calidad de la educación, el principal problema del lado de la oferta del sistema educativo del país.

i. Fondos insuficientes para los programas de ayuda a niños pobres

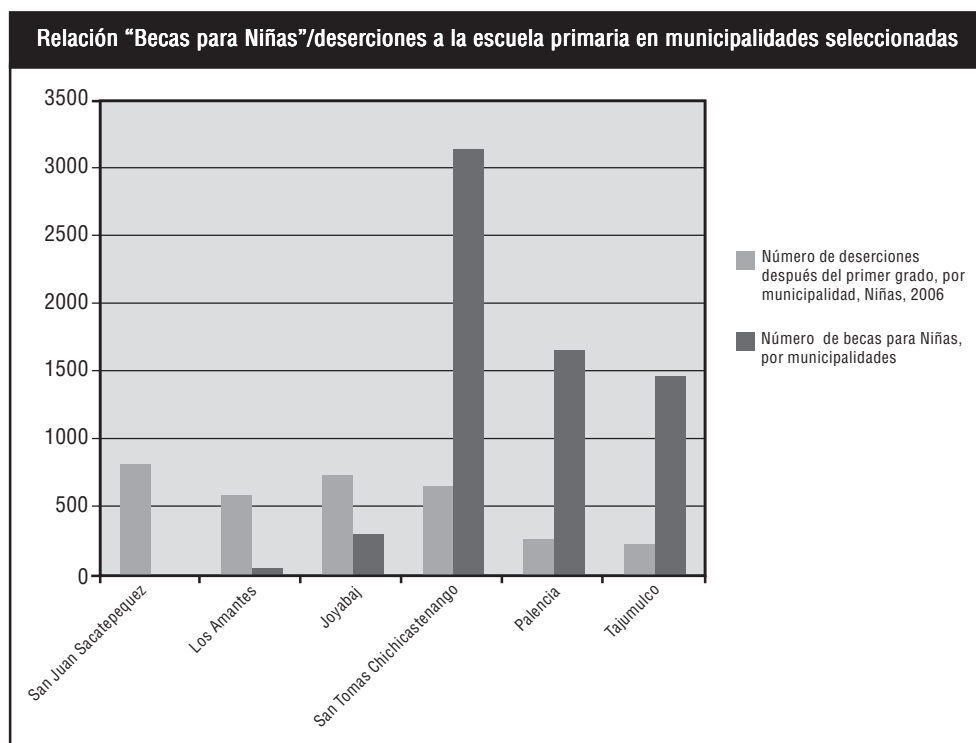
El siguiente gráfico muestra cuánto dinero por cada estudiante dedica Guatemala para su actual programa de comedores escolares (un programa que declara como meta la reducción de la desnutrición infantil),⁸² en comparación con programas similares de otros países de la región. Luego las cifras se contrastan con la magnitud de los problemas que los programas supuestamente intentan superar. Las comparaciones sugieren que el compromiso financiero de Guatemala con este programa es totalmente desproporcionado respecto de la enormidad de las privaciones.



Fuente: Barros 2005

ii. Distribución injusta de los beneficios de los programas

El siguiente gráfico muestra que la asignación de recursos de “Becas para niñas” de Guatemala —establecidas para reducir los sorprendentes índices de repetición y deserción en el primer grado de éstas—, es en muchos casos distorsionado. Algunos de los municipios con menor nivel de deserción femenina después del primer grado en 2005, recibieron una gran cantidad de “Becas para niñas” el año siguiente. Otros, con niveles mucho más altos de deserción femenina después del primer grado, recibieron menos becas el año siguiente.



Fuente: Mineduc 2005 y 2006.

iii. Pobre calidad de la educación

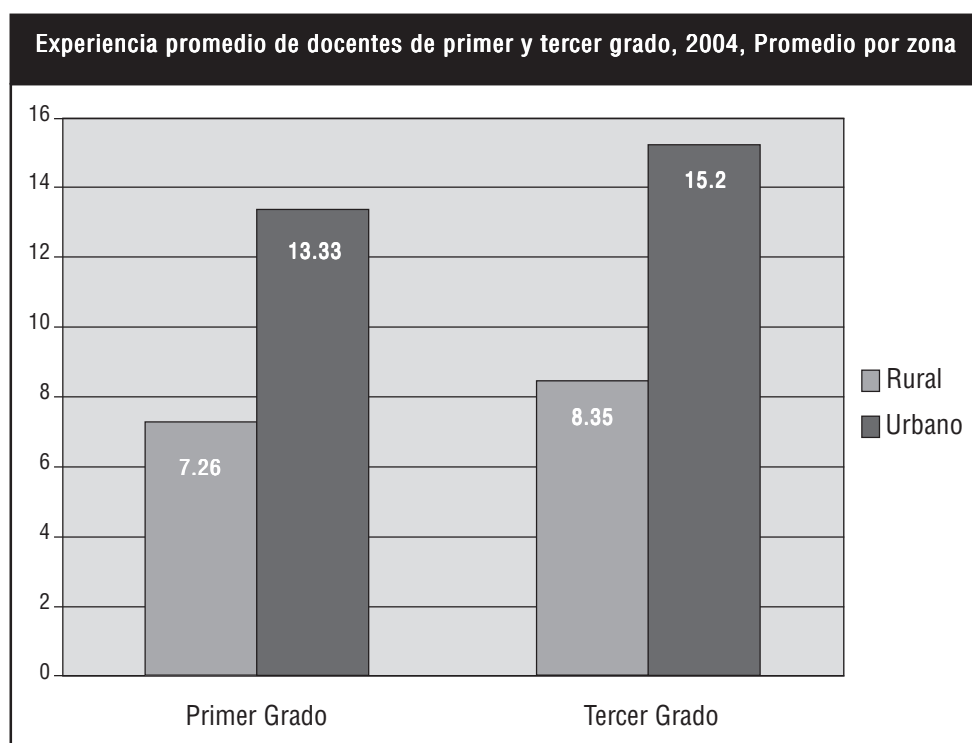
En Guatemala, la primera evaluación nacional de docentes primarios, realizada en 2004, reveló algunos aspectos clave de su capacitación docente: el desempeño del docente promedio para lectura en español era bajo (58 en 100) y muy bajo para matemáticas (26 en 100). Estos pésimos resultados sugieren que en Guatemala muchos docentes no sólo son incapaces de enseñar correctamente estos temas, sino también que muchos de ellos no tienen las habilidades de lectura básicas necesarias como para beneficiarse realmente con las inversiones del gobierno en el servicio de capacitación o profesionalización.⁸³

iv. Desigualdades en la calidad de la educación

Comparar los datos de varios conjuntos de datos puede revelar información importante sobre las violaciones a los derechos económicos y sociales. El siguiente gráfico muestra que si se contrastan los resultados de la evaluación de docentes guatemaltecos por departamento,⁸⁴ con la incidencia de la pobreza y la concentración de población indígena en cada departamento, se revela que los docentes menos calificados están enseñando a los niños más desfavorecidos. Los tres departamentos en los que los docentes tuvieron las calificaciones más bajas en las pruebas de lectura son los tres departamentos con la incidencia más alta de pobreza. También están entre los departamentos con mayor concentración de población indígena.

Calificaciones de las pruebas de lectura de los docentes, incidencia de la pobreza y concentración de población indígena, por departamento					
Incidencia de la pobreza		Calificaciones de las Pruebas de lectura de los docentes		Concentración de población indígena	
Departamento	Pobreza	Departamento	Calificación	Departamento	% Pop. Indig.
Quiché	81	Sacatepéquez	72.6	Totonicapán	98%
Alta Verapaz	78.8	Guatemala	66.5	Sololá	96%
Sololá	74.6	Chimaltenango	66	Alta Verapaz	93%
Totonicapán	71.9	El Progreso	61.4	Quiché	89%
Huehuetenango	71.3	Retalhuleu	60.5	Chimaltenango	79%
Baja Verapaz	70.4	Petén	60.5	Huehuetenango	65%
San Marcos	65.5	San Marcos	60.2	Baja Verapaz	59%
Jalapa	61.2	Zacapa	59.9	Quetzaltenango	54%
Chimaltenango	60.5	Jalapa	59.8	Suchitepéquez	52%
Chiquimula	59.5	Chiquimula	59.3	Sacatepéquez	42%
Santa Rosa	57.9	Escuintla	58.8	San Marcos	31%
Petén	5.7	Suchitepéquez	57.4	Petén	31%
Suchitepéquez	54.7	Quetzaltenango	56.8	Retalhuleu	23%
Zacapa	53.9	Baja Verapaz	56.2	Jalapa	19%
Retalhuleu	50.4	Jutiapa	55.6	Chiquimula	17%
Jutiapa	47.3	Totonicapán	54.2	Guatemala	14%
Quetzaltenango	44	Huehuetenango	53.5	Escuintla	7%
El Progreso	41.8	Santa Rosa	52.5	Jutiapa	3%
Escuintla	41.4	Sololá	51.4	Santa Rosa	3%
Sacatepéquez	36.5	Quiché	51.2	El Progreso	1%
Guatemala	16.3	Alta Verapaz	50.9	Zacapa	1%

La injusticia del sistema educativo guatemalteco también se puede determinar comparando los diversos grados de experiencia de los docentes por región. La comparación de la experiencia promedio de los docentes de escuela primaria de zonas urbanas con la de los docentes de zonas rurales demuestra que los docentes urbanos tienen, en promedio, casi el doble de experiencia que los docentes rurales. Puesto que la evidencia empírica en Guatemala demuestra que los docentes con más experiencia tienen mayor capacidad para proporcionar una educación de una mejor calidad,⁸⁵ la comparación de la experiencia promedio de los docentes según los diversos sectores de la población ayuda a evaluar un aspecto de la desigualdad en la calidad de la educación.

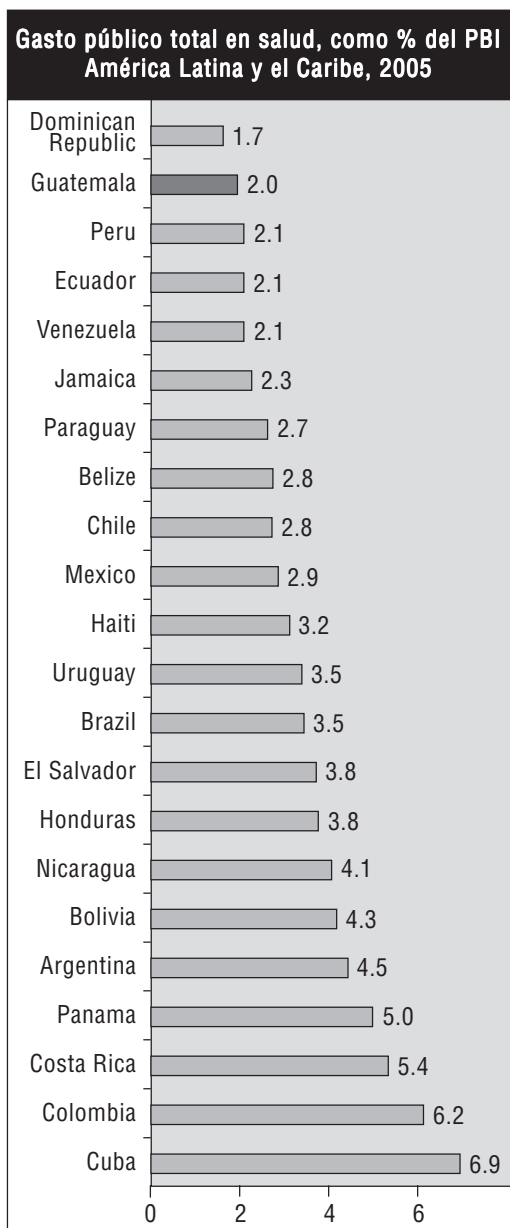


Esta disparidad contribuye a la desigualdad de oportunidades para los niños guatemaltecos. La educación de calidad no está básicamente disponible para los niños pobres y los niños indígenas, dos grupos que viven en general en zonas rurales, ya que hay poca oportunidad de que sea impartida por docentes más experimentados.

La combinación de estos datos sobre las disparidades de la experiencia de los docentes con la información cualitativa comparable en otros países sugiere que las disparidades urbano-rurales son resultado de las decisiones políticas de Guatemala. Otros países de la región —como El Salvador, Honduras y Nicaragua— han introducido incentivos salariales para estimular a los docentes a trabajar en áreas rurales o desfavorecidas.⁸⁶ Al momento de escribir este artículo, Guatemala aún no había adoptado ningún sistema de incentivos que pudiera asegurar docentes más capaces para las zonas rurales.

V. Gastos insuficientes en educación y salud

La siguiente comparación del nivel del gasto público en la educación y la salud en Guatemala con los de otros países de América latina, revela que los niveles de gasto en salud y educación de Guatemala con relación al PBI están entre los niveles más bajos de América Latina y el Caribe.



Fuente: Banco Mundial 2008



Fuente: Banco Mundial 2008

BIBLIOGRAFÍA:

- ALSTON, P. *Ships Passing in the Night: The Current State of the Human Rights and Development Debate Seen Through the Lens of the Millennium Development Goals*. *Human Rights Quarterly*, The Johns Hopkins University Press, v. 27, n. 3, 2005.
- AMNISTÍA INTERNACIONAL, *Human Rights for Human Dignity: A primer on economic, social and cultural rights*, 2005.
- AMNISTÍA INTERNACIONAL, *Myanmar: The Rohingya Minority – Fundamental Rights Denied*, 2004.
- AMNISTÍA INTERNACIONAL, *Democratic People’s Republic of Korea: starved of rights- human rights and the food crisis in the democratic people’s republic of Korea*, 2004.
- AMNISTÍA INTERNACIONAL, *Serbia and Montenegro (Kosovo/a) “Prisoners in our own homes”: Amnesty International’s concerns for the human rights of minorities in Kosovo/Kosova*, 2003.
- AMNISTÍA INTERNACIONAL, *Angola: mass forced evictions in Luanda – a call for a human rights-based housing policy*, 2003.
- ANDERSON, E. *Using quantitative methods to monitor government obligations in terms of the rights to health and education*. Informe elaborado a pedido del Centro de Derechos Económicos y Sociales, de próxima publicación.
- BANCO MUNDIAL. Iniciativa “Vía Rápida de Educación para Todos”. *Guidelines for assessment and endorsement of the primary education component of an education sector plan*, 2005. Disponible en: <<http://www1.worldbank.org/education/efafti/documents/assessmentguidelines.pdf>>. Último acceso el: 1 de nov. de 2008).
- BANCO MUNDIAL. *World Development Report*, 1993.
- BENAVOT, A. *A global study of intended instructional time and official school curricula 1980-2000*, informe encargado por la Oficina Internacional de Educación de UNESCO - “EFA Global Monitoring Report (2005): The Quality Imperative”, 2004.
- BIRDSALL, N.; LEVINE, R. y IBRAHIM, A. *Toward universal primary education: investments, incentives and institutions*. Task Force on Education and Gender Equality, Proyecto del Milenio de la ONU, 2005.
- BOISSIERE, M. *Determinants of primary education outcomes in developing countries* (informe para la Evaluación del Apoyo del Banco Mundial a la Educación Primaria). Banco Mundial, 2004.
- BRAVEMAN, P. *Monitoring equity in health and healthcare: a conceptual*

framework. **Journal of Health, Population and Nutrition**, Calverton/USA, v. 3, sept. de 2003.

CENTRO DE DERECHOS ECONÓMICOS Y SOCIALES (Center for Economic and Social Rights, CESR) e INSTITUTO CENTROAMERICANO DE ESTUDIOS FISCALES (ICEFI). **Rights or privileges? Health and education in Guatemala: time to decide**, de próxima publicación.

CENTRO DE DERECHOS ECONÓMICOS Y SOCIALES (CESR). **Visualizing Rights. Country Fact sheet series**.

CENTRO POR EL DERECHO A LA VIVIENDA Y CONTRA LOS DESALOJOS (Centre on Housing and Rights and Evictions, COHRE). **Program on monitoring, preventing and documenting forced evictions, desde 1994** (en archive del autor).

CHAPMAN, A. The status of efforts to monitor economic, social and cultural rights. In: HERTEL, S. y MINKLER, L. (eds.). **Economic rights: conceptual, measurement, and policy issues**, Cambridge University Press, 2007.

CHAPMAN, A. A “violations approach” for monitoring the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. **Human Rights Quarterly**, The Johns Hopkins University Press, v. 18, 1996.

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales**, OEA/Ser.L/V/II.132, 2008.

COMISIÓN INTERNACIONAL DE JURISTAS, INSTITUTO DE DERECHOS HUMANOS URBAN MORGAN DE LA FACULTAD DE DERECHO DE LA UNIVERSIDAD DE CINCINNATI y LA FACULTAD DE DERECHO DE LA UNIVERSIDAD DE MAASTRICHT (Países Bajos). **Directrices de Maastricht sobre violaciones de derechos económicos, sociales y culturales**, publicado por ONU, 1997. Aparecen: **Human Rights Quarterly**, v. 20, ago. de 1998, p. 691

COMISIÓN INTERNACIONAL DE JURISTAS. **Economic, Social and Cultural Rights: a compilation of essential documents** Ginebra, 1997, p. 79-92.

COMISION NACIONAL DE KENIA SOBRE DERECHOS HUMANOS. **Living Large: Counting the Cost of Official Extravagance in Kenya**, 2005.

COMISIÓN PRESIDENCIAL PARA LA PAZ DEL GOBIERNO DE GUATEMALA y la UNIDAD REVOLUCIONARIA NACIONAL GUATEMALTECA. **Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria**, 6 de mayo de 1996.

COMITÉ DESC. **Observaciones Generales N° 14. El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud** (artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), E/C.12/2000/4,11 de ago. de 2000.

- COMITÉ DESC. **Observaciones Generales Nº 13. El derecho a la educación** (artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), E/C.12/1999/10, 8 de dic. de 1999.
- COMITÉ DESC. **Observaciones Generales Nº 12. El derecho a una alimentación adecuada** (artículo 11), 1999.
- COMITÉ DESC. **Observaciones Generales Nº 3, La índole de las obligaciones de los Estados Partes** (párrafo 1 del artículo 2 del Pacto), Quinto período de sesiones, 1990.
- DREZE, J. *Democracy and the right to food*. In: ALSTON, P. y ROBINSON, M. (eds.). **Human Rights and Development**, Oxford University Press, 2005.
- DI GROPELLO, E. **Barriers to better quality education in Central America**. Banco Mundial, n. 64 (Síntesis), Washington, mar. de 2005.
- HINES, A. **A collaborative human rights measurement regime**. Documento de trabajo presentado en la Conferencia “Measuring Progress, Assessing Impact”, Cambridge: Harvard University, mayo de 2005.
- HUMAN RIGHTS INTERNSHIP PROGRAM (Programa Internacional de Becas en Derechos Humanos, IHRIP) y el ASIAN FORUM FOR HUMAN RIGHTS AND DEVELOPMENT (Foro Asiático por los Derechos Humanos y el Desarrollo, FORUM-ASIA). **Circle of rights - economic, social and cultural rights activism: a training resource**, 2000. Disponible en: <<http://www.iie.org/Website/WPreview.cfm?CWID=677&WID=189>>. Último acceso: nov. de 2008.
- HUMAN RIGHTS WATCH. **A dose of reality: women’s rights in the fight against HIV/AIDS**, 2005.
- HUMAN RIGHTS WATCH. **Demolished: forced evictions and the tenants’ rights movement in China**, 2004.
- HUMAN RIGHTS WATCH. **Not Eligible: the politicization of food in Zimbabwe**, 2003.
- HUNT, P. **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, 2006.
- HUNT, P. **Informe Provisional a la Asamblea General del Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental**, ONU A/58/427, oct. de 2003.
- IGNATIEFF, M y DESORMEAU, K. **Human rights and the measurement revolution**. Documento de trabajo presentado en la conferencia “Measuring Progress, Assessing Impact”, Cambridge, Universidad de Harvard, mayo de 2005.

INSTITUTO CENTROAMERICANO DE ESTUDIOS FISCALES. **Más y mejor educación en Guatemala: (2008-2021): ¿Cuánto nos cuesta?**. Guatemala, 2007.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA DE GUATEMALA. **Encuesta Nacional de Empleos e Ingresos (ENEI)**, 2004.

JOINT LEARNING INITIATIVE. **Human resources for health: overcoming the crisis**. Boston, Harvard University Global Equity Initiative, 2004.

MAKKONEN, T. **Multiple, compound and intersectional discrimination: bringing the experiences of the most marginalized to the fore**. Informe de investigación producido por el Ministerio de Asuntos Exteriores de Finlandia (Instituto Abo Akademi para la Investigación de los Derechos Humanos), Informe n. 11, 2002. Disponible en: <www.abo.fi/institut/imr/norfa/timo.pdf>. Último acceso el: 1º de nov de 2008.

MALHOTRA, R. y FASEL, N. **Quantitative human rights indicators - A survey of major initiatives**. Documento presentado en un seminario en Turku, Finlandia, 2005.

MOORE, M.; LEAVY, J. y WHITE, H. How governance affects poverty?. In: HOUTZAGER, P. P. y MOORE, M. (eds.). **Changing paths, international development and the new politics of inclusion**. Ann Arbor: University of Michigan Press, v. 1, 300 p., 2004.

MOSLEY, H. y CHEN, L. An analytical framework for the study of child survival in developing countries. **Population and Development Review**, New York, Population Council, v. 10, 1984.

NUTTAL, D. The functions and limitations of international educational indicators. **International Journal of Educational Research**, v. 14, 1990.

OFICINA DEL ALTO COMISIONADO PARA LOS DERECHOS HUMANOS DE LA ONU. **Report on indicators for promoting and monitoring the implementation of human rights**. Informe sobre indicadores para promover y monitorear la implementación de los derechos humanos, HRI/MC/2008/3, junio de 2008. Disponible en: <<http://www2.ohchr.org/english/bodies/icm-mc/docs/HRI.MC.2008.3EN.pdf>>. Último acceso el: 11 de oct. de 2008.

OMS, UNICEF y FPNU. **Methodological issues in measuring maternal mortality. Guidelines for monitoring the availability and use of obstetric services**, 1997. Disponible en: <http://www.who.int/reproductive-health/publications/unicef/monitoring_obstetric_services.pdf>. Último acceso el: 1º de nov. de 2008.

OMS. **National level monitoring of the achievement of universal access to reproductive health: conceptual and practical considerations and related indicators**, 2008. Disponible en: <http://www.who.int/reproductivehealth/publications/universalaccess/national_level_monitoring.pdf>. Último acceso el: 11 de oct. de 2008.

- OMS. **Informe sobre la Salud en el Mundo 2005**. Disponible en: <<http://www.who.int/whr/2005/es/index.html>>. Último acceso: nov. de 2008.
- ONU. **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales**, 16 de dic. de 1966.
- ONU. **Convención Internacional sobre los Derechos del Niño**, 25 de nov. de 1989.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD), **Informe sobre Desarrollo Humano**, 1996. Disponible en: <<http://hdr.undp.org/en/espanol>>. Última visita: nov. de 2008.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD), **Informe sobre Desarrollo Humano**, 1991. Disponible en: <<http://hdr.undp.org/en/espanol>>. Última visita: nov. de 2008.
- QUINTANA, E. **Measuring inequity and discrimination in health and education: a human rights perspective**. Informe encargado por el CESR, de próxima publicación.
- RASO, G. et al. Disparities in parasitic infections, perceived ill health and access to health care among poorer and less poor schoolchildren in rural Côte d'Ivoire. **Tropical Medicine and International Health**, v. 10, n. 1, p. 42-57, enero de 2005.
- RIEDEL, E. **IBSA (Indicadores, Patrones, Alcance y Evaluación, por sus siglas en inglés)**. Disponible en: <<http://ibsa.uni-mannheim.de/html/ibsa.html>>. Último acceso el: 17 de dic. de 2008.
- RUBENSTEIN, L. Economic, social, and cultural rights: a response to Kenneth Roth. **Human Rights Quarterly**, The Johns Hopkins University Press, v. 26, 2004.
- RUBIO, F. y SALANIC, V. **Diagnóstico de habilidades de lectura y matemática de docentes de primer y tercer grado en escuelas públicas de Guatemala**. Guatemala, USAID, 2005.
- SEN, A. Human Rights and Human Development. In: PNUD. **Human Development Report 2000**.
- ROBINSON, M. What rights can add to good development practice. In: ALSTON, P. y ROBINSON, M. (eds.). **Human rights and development**. Oxford University Press, 2005.
- SEPULVEDA, M. **The nature of the obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights**. Intersentia, 2003.
- STEWART, F. **Planning to meet basic need**. Londres: Macmillan, 1985.

TOMAŠEVSKI, K. **Informe del Relator Especial sobre el derecho a la educación de la Comisión de Derechos Humanos**, E/CN.4/2002/60, 2002.

UNESCO. **Índice de Educación para Todos**. Disponible en: <http://portal.unesco.org/education/en/ev.php-URL_ID=43352&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html>. Último acceso el: 11 de oct. de 2008.

UNESCO. **Education for all global monitoring report 2003/4: gender and education for all – the leap to equality, 2003/2004**.

VICTORIA, C.G.; WAGSTAFF, A.; SCHELLENBER, J.; GWATKIN, D.; CLAESON, M. y HABICHT, J.P. Applying an equity lens to child health and mortality: more of the same is not enough. *The Lancet*, Londres, v. 362, n. 9379, 19 de julio de 2003.

WHITE, H. **Books, buildings, and learning outcomes: an impact evaluation of World Bank support to basic education in Ghana**. OED (Departamento de Evaluación de Operaciones) del Banco Mundial, 2004.

NOTAS

1. Quiero agradecer a mis colegas del *Center for Economic and Social Rights* (CESR) ("Centro de Derechos Económicos y Sociales") por sus valiosas observaciones a las versiones anteriores de este artículo, y en particular a Shira Stanton por corregir el lenguaje y los gráficos, a María José Parada por sus sugerencias editoriales y a Ignacio Saiz por sus numerosas y provechosas conversaciones y su invaluable contribución a la edición. Este artículo no refleja necesariamente las opiniones del CESR.

2. ONU. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, **16 de dic. de 1966, artículo 2**. ONU. Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, **25 de nov. de 1989, artículo 4**.

3. COMITÉ DESC. **Observaciones Generales N° 3, La índole de las obligaciones de los Estados Partes** (párrafo 1 del artículo 2 del Pacto), Quinto período de sesiones, 1990.

4. Entre las pocas excepciones hay que mencionar el trabajo de algunas ONG comprometidas en la evaluación de los derechos económicos y sociales usando análisis de presupuestos, tales como Fundar de México, el Proyecto de Presupuesto para los Niños del Instituto Sudafricano para la Democracia, y DICHA en India, así como también

el uso de la epidemiología en la investigación realizada por Médicos por los Derechos Humanos.

5. IGNATIEFF, M y DESORMEAU, K. **Human rights and the measurement revolution**. Documento de trabajo presentado en la conferencia "Measuring Progress, Assessing Impact", Cambridge, Universidad de Harvard, mayo de 2005.

6. Según Audrey Chapman, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU "rara vez usa la 'plena efectividad' como estándar en la revisión de los informes de los Estados parte" (CHAPMAN, A. The status of efforts to monitor economic, social and cultural rights. In: HERTEL, S. y MINKLER, L. (eds.). **Economic rights: conceptual, measurement, and policy issues**, Cambridge University Press, 2007, p. 145).

7. Este enfoque fue acuñado varios años atrás por Audrey Chapman como un "enfoque de violaciones" para la supervisión de derechos económicos, sociales y culturales (ver CHAPMAN, A. A "violations approach" for monitoring the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. *Human Rights Quarterly*, The Johns Hopkins University Press, v. 18, 1996).

8. Además de estos dos tipos de obligaciones, los Estados también están obligados a *cumplir* con los derechos económicos y sociales. Este tercer tipo de

obligación del Estado, que incluye promover derechos, facilitar el acceso a los derechos y proveérselos a aquellos incapaces de hacerlo por sí mismos, requiere una intervención activa por parte del Estado, y está sujeto a la plena efectividad según el máximo de los recursos disponibles.

9. Ver AMNISTÍA INTERNACIONAL, *Serbia and Montenegro (Kosovo/a) "Prisoners in our own homes": Amnesty International's concerns for the human rights of minorities in Kosovo/Kosova*, 2003 y *Idem, Myanmar: The Rohingya Minority – Fundamental Rights Denied*, 2004.

10. HUMAN RIGHTS WATCH. *A dose of reality: women's rights in the fight against HIV/AIDS*, 2005.

11. Ver AMNISTÍA INTERNACIONAL, *Angola: mass forced evictions in Luanda – a call for a human rights-based housing policy*, 2003; HUMAN RIGHTS WATCH. *Demolished: forced evictions and the tenants' rights movement in China*, 2004; y en general *Centre on Housing and Rights and Evictions* (Centro por el Derecho a la Vivienda y CENTRO POR EL DERECHO A LA VIVIENDA Y CONTRA LOS DESALOJOS (Centre on Housing and Rights and Evictions, COHRE). *Program on monitoring, preventing and documenting forced evictions, desde 1994* (en archivo del autor).

12. HUMAN RIGHTS WATCH. *Not Eligible: the politicization of food in Zimbabwe*, 2003;

AMNISTÍA INTERNACIONAL, *Democratic People's Republic of Korea: starved of rights-human rights and the food crisis in the democratic people's republic of Korea*, 2004.

13. Aunque ésta es una obligación inmediata, las ONG no la han usado con frecuencia al supervisar derechos o países específicos. Esto puede deberse, en particular, a la falta de claridad conceptual para este estándar (ver CHAPMAN, 2007) y a la ambivalencia del movimiento de derechos humanos en el uso de este estándar (ver por ejemplo, HUMAN RIGHTS INTERNSHIP PROGRAM (Programa Internacional de Becas en Derechos Humanos, IHRIP) y el ASIAN FORUM FOR HUMAN RIGHTS AND DEVELOPMENT (Foro Asiático por los Derechos Humanos y el Desarrollo, FORUM-ASIA). *Circle of rights - economic, social and cultural rights activism: a training resource*, 2000. Disponible en: <<http://www.iie.org/Website/WPreview.cfm?CWID=677&WID=189>>. Último acceso: nov. de 2008); pero también puede estar relacionado con el hecho de que evaluar si un Estado fracasó o no en dar prioridad a las obligaciones mínimas fundamentales requiere usar herramientas cuantitativas.

14. Con frecuencia las privaciones evitables se

relacionan con la obligación de efectivizar los DESC, un tipo de deber que depende más estrechamente de los recursos. Esto exige tomar medidas legislativas, administrativas, presupuestarias y de cualquier otro tipo, hacia la plena efectividad de los derechos humanos.

15. Para un análisis de la literatura sobre el tema, ver MALHOTRA, R y FASEL, N. *Quantitative human rights indicators - A survey of major initiatives*. Documento presentado en un seminario en Turku, Finlandia, 2005.

16. Ver, por ejemplo, OFICINA DEL ALTO COMISIONADO PARA LOS DERECHOS HUMANOS DE LA ONU. *Report on indicators for promoting and monitoring the implementation of human rights*. Informe sobre indicadores para promover y monitorear la implementación de los derechos humanos, HRI/MC/2008/3, junio de 2008. Disponible en: <<http://www2.ohchr.org/english/bodies/icm-mc/docs/HRI.MC.2008.3EN.pdf>>. Último acceso el: 11 de oct. de 2008. Ver también, TOMAŠEVSKI, K. *Informe del Relator Especial sobre el derecho a la educación de la Comisión de Derechos Humanos*, E/CN.4/2002/60, 2002; HUNT, P. *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, 2006; y COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales*, OEA/Ser.L/V/II.132, 2008.

17. Ver por ejemplo el estudio de casos por país de OMS. *National level monitoring of the achievement of universal access to reproductive health: conceptual and practical considerations and related indicators*, 2008. Disponible en: <http://www.who.int/reproductivehealth/publications/universalaccess/national_level_monitoring.pdf>. Último acceso el: 11 de oct. de 2008.

18. Por ejemplo, ésta ha sido una motivación importante de la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (ACDI, por sus siglas en inglés) para comprometerse cada vez más en iniciativas relacionadas con la medición de los derechos humanos.

19. Con este propósito un gobierno podría querer medir el costo de los pasos adicionales necesarios para elevar el nivel de efectividad de los DESC y calcular cuáles serían los efectos indirectos de aumentar el gasto requerido para dar ese paso adicional. Para una propuesta en esta dirección, ver ANDERSON, E. *Using quantitative methods to monitor government obligations in terms of the rights to health and education*, informe elaborado a pedido del Centro de Derechos Económicos y

Sociales, de próxima publicación.

20. Éstos son dos de los tres tipos de indicadores de derechos humanos propuestos originalmente por Paul Hunt en su función de relator especial sobre el derecho a la salud, y que después desarrollara la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos como marco para que los comités de la ONU supervisarán el cumplimiento de los correspondientes tratados internacionales (HUNT, P. **Informe Provisional a la Asamblea General del Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental**, ONU A/58/427, oct. de 2003; y HRI/MC/2008/3, 2008.

21. SEN, A. Human Rights and Human Development. In: PNUD. **Human Development Report 2000**. Ver también ROBINSON, M. What rights can add to good development practice. In: ALSTON, P. y ROBINSON, M. (eds.). **Human rights and development**. Oxford University Press, 2005.

22. Como escribe Len Rubenstein, "Es más probable que los ministerios, por ejemplo, se enfoquen en centros urbanos que en zonas rurales, y es posible que ignoren a las poblaciones vulnerables debido a su debilidad como electorado político, y que un burócrata encargado de implementar un programa rara vez considere que debe satisfacer los derechos de todos" (RUBENSTEIN, L. Economic, social, and cultural rights: a response to Kenneth Roth. **Human Rights Quarterly**, The Johns Hopkins University Press, v. 26, 2004).

23. AMNISTÍA INTERNACIONAL, **Human Rights for Human Dignity: A primer on economic, social and cultural rights**, 2005.

24. Las Directrices de Maastricht sobre violaciones de derechos económicos, sociales y culturales declaran: "Para determinar cuáles acciones u omisiones resultan en una violación a un derecho económico, social o cultural, es importante distinguir la incapacidad o la falta de voluntad de un Estado para cumplir con las obligaciones que emanan del tratado" (COMISIÓN INTERNACIONAL DE JURISTAS, INSTITUTO DE DERECHOS HUMANOS URBAN MORGAN DE LA FACULTAD DE DERECHO DE LA UNIVERSIDAD DE CINCINNATI y LA FACULTAD DE DERECHO DE LA UNIVERSIDAD DE MAASTRICHT (Países Bajos). **Directrices de Maastricht sobre violaciones de derechos económicos, sociales y culturales**, publicado por ONU, 1997. Aparecen: *Human Rights Quarterly*, v. 20, ago. de 1998, p. 691 y también Comisión Internacional de Juristas. **Economic, Social and Cultural Rights: A Compilation of Essential Documents**, Ginebra, 1997, p. 79-92.

25. Las Directrices de Maastricht sobre violaciones de derechos económicos, sociales y culturales

declaran: "Las violaciones a los derechos económicos, sociales y culturales también pueden ocurrir a través de la omisión o el fracaso de los Estados en tomar las medidas necesarias emergentes de sus obligaciones legales" (Cf. DIRECTRICES DE MAASTRICHT, 1997).

26. Esta idea fue tomada de Desmond I. Nuttall, quien sostiene que "Para ser un indicador, una estadística educacional también debe tener un punto de referencia contra el que pueda ser evaluado" (NUTTAL, D. The functions and limitations of international educational indicators. **International Journal of Educational Research**, v. 14, 1990).

27. Cuando se realizan tales comparaciones, también se deberían controlar otros factores que podrían tener impacto en el resultado social independientemente del Producto Bruto Interno. Por ejemplo, al estudiar el impacto de las políticas del gobierno en la pobreza, Mick Moore analizó la densidad de población, estimando que un país con mayor densidad de población puede proveer servicios de manera más eficiente que un país con menor densidad de población (Cf. MOORE, M.; LEAVY, J. y WHITE, H. How governance affects poverty?. In: HOUTZAGER, P. P. y MOORE, M. (eds.). **Changing paths, international development and the new politics of inclusion**. Ann Arbor: University of Michigan Press, v. 1, 300 p., 2004). En otro estudio, Frances Stewart analizó si un país dependía o no demasiado de la extracción de petróleo para su bienestar económico (STEWART, F. **Planning to meet basic need**. Londres: Macmillan, 1985). Para evitar tener que analizar todo un conjunto de posibles factores relevantes (tales como las razones de meteorología/clima, efectos derrame de otros conflictos, densidad de población y creencias culturales) que requerirían herramientas cuantitativas más complejas (debido al uso de regresiones múltiples), aquí se sugiere, en cambio, usar comparaciones entre países de la misma región geográfica, una práctica estándar usada como alternativa sencilla para analizar todos los factores potencialmente relevantes.

28. En la versión para Internet de este artículo, se acompaña como apéndice un conjunto de ejemplos que ilustran cómo ciertas herramientas pueden usarse en situaciones concretas para evaluar el cumplimiento de las obligaciones de derechos humanos, a partir de un proyecto de investigación llevado adelante en Guatemala entre el Centro de Derechos Económicos y Sociales y el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (www.revistasur.org).

29. A veces las ONG quieren agregar un cuarto paso opcional que explora si esas fallas en las políticas están relacionadas o no con intereses

políticos, económicos o de otro tipo (por ejemplo, clientelismo político, corrupción, cooptación del Estado por parte de elites económicas, etc.). Este paso puede ser crucial para demostrar que la insuficiencia de los esfuerzos políticos se debe, con frecuencia, no sólo a la falta de eficiencia de las políticas y programas del gobierno, sino también a la falta de voluntad política. El CESR está trabajando actualmente en concretar qué implicaría este cuarto paso.

30. Por ejemplo, Jean Dreze señala que en India, si los numerales de desnutrición infantil continúan decreciendo a la tasa letárgica de un punto porcentual por año, pasarán otros *cuarenta* años antes de que India alcance niveles de nutrición similares a los actuales de China” (Cf. DREZE, J. Democracy and the right to food. In: ALSTON, P. y ROBINSON, M. (eds.). *Human Rights and Development*, Oxford University Press, 2005 y ROBINSON, 2005).

31. Las formas compuestas o de intersección de la desigualdad son aquellas situaciones en que las personas pertenecen a varios grupos no privilegiados a la vez. Como resultado, sufren formas agravadas de desigualdad y/o discriminación. Para un análisis de los diversos tipos de discriminaciones compuestas y su relevancia para los derechos humanos, ver MAKKONEN, T. **Multiple, compound and intersectional discrimination: bringing the experiences of the most marginalized to the fore.** Informe de investigación producido por el Ministerio de Asuntos Exteriores de Finlandia (Instituto Abo Akademi para la Investigación de los Derechos Humanos), Informe n. 11, 2002. Disponible en: <www.abo.fi/instut/imr/norfa/timo.pdf>. Último acceso el: 1º de nov de 2008.

32. El caso del derecho a la salud en Botswana es claro para demostrar la insuficiencia de usar sólo niveles de privación (medidos por indicadores de resultado) como el único patrón de cumplimiento de las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos. Desde que la epidemia de VIH/SIDA llegó a Botswana se derrumbó la expectativa de vida en el país, y como resultado su posición en el Índice de Desarrollo Humano cayó significativamente. Si se observaran sólo estos resultados se podría concluir que el gobierno de Botswana ha descuidado sus obligaciones de derechos humanos. Lo cierto es que Botswana ha sido ampliamente elogiada por su respuesta a la crisis de VIH/SIDA, aunque aún no ha podido impedir que la enfermedad tenga un importante impacto en los resultados de salud en el país (HINES, A. **A collaborative human rights measurement regime.** Documento de trabajo presentado en la Conferencia “Measuring Progress, Assessing Impact”, Cambridge: Harvard University, mayo de 2005).

33. Debido a limitaciones de tiempo o falta de capacidad, la supervisión podría omitir este paso y moverse directamente del paso N° 1 al paso N° 3. Pero aún si se hiciera así, la identificación de los determinantes estaría implícita en el ejercicio de supervisión, ya que no sería posible analizar la adecuación de los esfuerzos de las políticas (el foco del paso N° 3) sin saber cuáles son los obstáculos (es decir los determinantes) que se supone enfrentan los esfuerzos de esas políticas.

34. COMITÉ DESC. **Observaciones Generales N° 14. El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud** (artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), E/C.12/2000/4, 11 de ago. de 2000.

35. Esta sección fue tomada de QUINTANA, E. **Measuring inequity and discrimination in health and education: a human rights perspective.** Informe encargado por el CESR, de próxima publicación.

36. COMITÉ DESC. **Observaciones Generales N° 13. El derecho a la educación** (artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), E/C.12/1999/10, 8 de dic. de 1999.

37. BRAVEMAN, P. Monitoring equity in health and healthcare: a conceptual framework. *Journal of Health, Population and Nutrition*, Calverton/USA, v. 3, sept. de 2003, p. 181-192.

38. VICTORIA, C.G.; WAGSTAFF, A.; SCHELLENBER, J.; GWATKIN, D.; CLAESON, M. y HABICHT, J.P. Applying an equity lens to child health and mortality: more of the same is not enough. *The Lancet*, Londres, v. 362, n. 9379, 19 de julio de 2003.

39. Ésta es una versión resumida de los distintos análisis sobre determinantes encontrados en la literatura. Para un desarrollo más profundo sobre los determinantes de la mortalidad infantil, ver MOSLEY, H. y CHEN, L. An analytical framework for the study of child survival in developing countries. *Population and Development Review*, New York, Population Council, v. 10, 1984.

40. Por ejemplo, las escuelas en Ghana frecuentemente pierden días de clase debido a las goteras en los techos (WHITE, H. **Books, buildings, and learning outcomes: an impact evaluation of world Bank support to basic education in Ghana.** OED (Departamento de Evaluación de Operaciones) del Banco Mundial, 2004).

41. De acuerdo con un informe sobre estudios de los resultados de la educación primaria, la falta de libros de texto en muchos países en desarrollo sobresale como una variable de resultado que consistentemente tiene efectos en el pobre desempeño académico de los estudiantes

(BOISSIERE, M. **Determinants of primary education outcomes in developing countries** (informe para la Evaluación del Apoyo del Banco Mundial a la Educación Primaria). Banco Mundial, 2004).

42. "Se ha documentado que diversas enfermedades, como la malaria en los países tropicales, pueden causar ausentismo, así como niveles reducidos de energía en clase. La falta de nutrición en el hogar puede ocasionar un desempeño pobre, incluso si la asistencia es regular. Además, hay varios tipos de discapacidades físicas y mentales que ocurren en todas las sociedades" (Ibid).

43. "Una revisión de los estudios para los países en vías de desarrollo muestra que existe una gran diferencia entre el tiempo de instrucción real en el aula y el oficial. Aunque hay muchas variaciones en el contexto, la reducción general en el tiempo de la tarea es bastante grande, se estima que tal vez tanto como del 30 al 50%. Las razones de esto pueden variar, pero el ausentismo docente es un factor principal" (BENAVIDOT, A. **A global study of intended instructional time and official school curricula 1980-2000**, informe encargado por la Oficina Internacional de Educación de UNESCO - "EFA Global Monitoring Report (2005): The Quality Imperative", 2004. In: BOISSIERE, M., **Determinants of Primary Education Outcomes in Developing Countries**, *op. cit.*).

44. OMS. **Informe sobre la Salud en el Mundo 2005**. Disponible en: <<http://www.who.int/whr/2005/es/index.html>>. Último acceso: nov. de 2008, cap. 5.

45. Los estudios econométricos que usan regresiones múltiples indican, por ejemplo, cuánto en las diferencias en las tasas de mortalidad infantil en diversos países pueden explicarse por mayores gastos en salud del gobierno, cuánto por más altas tasas de educación femenina, y hasta qué punto los cambios en las tasas de mortalidad infantil se deben a los niveles de desigualdad de ingresos en cada uno de esos países.

46. BANCO MUNDIAL. Iniciativa "Vía Rápida de Educación para Todos". **Guidelines for assessment and endorsement of the primary education component of an education sector plan**, 2005. Disponible en: <<http://www1.worldbank.org/education/efafti/documents/assessmentguidelines.pdf>>. Último acceso el: 1 de nov. de 2008).

47. OMS, UNICEF y FPNU. **Methodological issues in measuring maternal mortality. Guidelines for monitoring the availability and use of obstetric services**, 1997. Disponible en: <http://www.who.int/reproductive-health/publications/unicef/monitoring_obstetric_services.pdf>. Último acceso el: 1° de nov. de 2008.

reproductive-health/publications/unicef/monitoring_obstetric_services.pdf>. Último acceso el: 1° de nov. de 2008.

48. JOINT LEARNING INITIATIVE. **Human resources for health: overcoming the crisis**. Boston, Harvard University Global Equity Initiative, 2004.

49. Por ejemplo, el Centro de Derechos Económicos y Sociales ha producido informes cortos ("documento de casos" o *fact sheets*) sobre los países que rinden cuentas ante los órganos de tratados de la ONU, demostrando que, por ejemplo, aunque India tenía un crecimiento de ingresos mucho más alto que sus vecinos de Asia del Sur, su reducción en la tasa de mortalidad infantil durante el mismo período fue una de las más bajas en esta sub-región, o que la proporción de kenianos urbanos con acceso a una fuente de agua potable ha estado declinando desde 1990, en contraste con varios vecinos de Kenia que han realizado progresos en el mismo período (ver CESR, Documento de Casos N° 1 (India), figuras 4 y 5; y CESR, Documento de Casos N° 4 (Kenia), figura 15).

50. RASO, G. et al. Disparities in parasitic infections, perceived ill health and access to health care among poorer and less poor schoolchildren in rural Côte d'Ivoire. **Tropical Medicine and International Health**, v. 10, n. 1, p. 42-57, enero de 2005.

51. Documento de Casos N° 1 (India), figura 7.

52. BIRDSALL, N.; LEVINE, R. y IBRAHIM, A. **Toward universal primary education: investments, incentives and institutions**. Task Force on Education and Gender Equality, Proyecto del Milenio de la ONU, 2005.

53. Más adelante se proporciona un ejemplo de esta técnica, con referencia a los recursos que destina Guatemala a su programa de comedores escolares.

54. Con frecuencia la literatura sobre desarrollo caracteriza estos complicados patrones de distribución como problemas de ineficiencia. Sin embargo, despilfarrar los recursos de esos programas en quienes realmente no tienen mayor necesidad puede privar a los desfavorecidos de la única oportunidad que tienen de llegar a tener una educación o de no estar crónicamente desnutridos. Esto no es una simple cuestión de ineficiencia en la focalización de esos programas.

55. En muchas sociedades, los principios patriarcales de herencia —por los que la propiedad familiar se transmite a los hombres—, y las estructuras patriarcales de autoridad —en las que la mayoría de los recursos están bajo el control del hombre de mayor edad—, las mujeres tienen

negado el acceso a recursos propios y su capacidad de proveérselos para sí mismas está restringida. En tales sociedades, las mujeres tienden a ser consideradas como dependientes económicos. Los costos de oportunidad de enviar a las niñas a la escuela son menores que para los varones, ya que no se espera que ellas produzcan un ingreso independiente en el futuro. En tales circunstancias, los padres prefieren enviar a la escuela sólo a los varones. (UNESCO. *Education for all global monitoring report 2003/4: gender and education for all – the leap to equality*, 2003/2004).

56. *Ibid.*

57. Comité DESC, *Observaciones Generales N° 3*, ya citadas.

58. Ver nota al pie 4, para ejemplos de dichas organizaciones.

59. La diferencia entre las proporciones del gasto propuestas por el PNUD y las aquí propuestas es que el foco del PNUD consolida todos los tipos de servicios sociales en una sola proporción, sumando conjuntamente los gastos de diferentes servicios sociales tales como salud, el sistema educativo, la provisión de agua y el sistema sanitario. Sin embargo, para que este análisis sea útil a la supervisión sobre derechos humanos, estas proporciones se deben estudiar por separado de acuerdo con cada sector (es decir, salud, nutrición, vivienda, etc.). De esta manera, se logran dos ventajas. Primero, el análisis del gasto por separado permite determinar el cumplimiento por parte del Estado de cada derecho en particular (por ejemplo, el derecho a la educación o el derecho a la salud). Esto no es posible si se analizan todos los servicios sociales en una misma categoría. Segundo, hay información sobre gastos más accesible (por ejemplo los relacionados con el derecho a la educación o el derecho a la salud), pero otros menos accesibles o menos disponibles (tales como los vinculados con la provisión de agua potable o la vivienda adecuada), lo que dificulta bastante la aplicación práctica de esas proporciones. Posiblemente ésta es una de las razones por las que el marco del PNUD no se ha usado tanto como podría esperarse (cf. PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD), *Informe sobre Desarrollo Humano*, 1991. Disponible en: <<http://hdr.undp.org/en/espanol>>. Última visita: nov. de 2008 y *Idem, Informe sobre Desarrollo Humano*, 1996. Disponible en: <<http://hdr.undp.org/en/espanol>>. Última visita: nov. de 2008).

60. PNUD, 1991.

61. Como señala el PNUD: "Las posibilidades de incrementar el ingreso impositivo variarán obviamente en los países, dependiendo, entre otras

cosas, de la estructura de la economía, del estado de desarrollo y del país en su capacidad institucional" (PNUD, 1991).

62. La relación entre la promoción de los DESC y el crecimiento económico es compleja, y merece un análisis separado que excede el alcance de este artículo.

63. Ver por ejemplo, CENTRO DE DERECHOS ECONÓMICOS Y SOCIALES (Center for Economic and Social Rights, CESR) e INSTITUTO CENTROAMERICANO DE ESTUDIOS FISCALES (ICEFI). *Rights or privileges? Health and education in Guatemala: time to decide*, de próxima publicación.

64. Ver por ejemplo Comité DESC, *Observaciones Generales N° 12. El derecho a una alimentación adecuada* (artículo 11), 1999, par. 21; y Comité DESC, *Observaciones Generales N° 14*, par. 53.

65. La Comisión Nacional de Derechos Humanos de Kenia analizó un ejemplo en su informe: COMISION NACIONAL DE KENIA SOBRE DERECHOS HUMANOS. *Living Large: Counting the Cost of Official Extravagance in Kenya*, 2005. Este informe demostró que el gobierno de Kenia ha gastado más de \$12 millones en automóviles nuevos para los altos funcionarios de gobierno: dinero suficiente como para enviar a 25.000 niños a la escuela durante ocho años. Del mismo modo, el PNUD menciona como ejemplo un proyecto cuyo principal objetivo es aumentar el prestigio de sus líderes nacionales a través de la construcción de una basílica de \$250 millones para competir con la de San Pedro, en un país donde sólo el 10% de la población practica esa religión, y donde el 82% de la población carece de acceso al agua potable (PNUD, 1991) [El país referido es Costa de Marfil].

66. ALSTON, P. *Ships Passing in the Night: The Current State of the Human Rights and Development Debate Seen Through the Lens of the Millennium Development Goals. Human Rights Quarterly*, The Johns Hopkins University Press, v. 27, n. 3, 2005.

67. Comité DESC, *Observaciones Generales N° 14*, ya citadas, par. 19.

68. COMISIÓN PRESIDENCIAL PARA LA PAZ DEL GOBIERNO DE GUATEMALA y la UNIDAD REVOLUCIONARIA NACIONAL GUATEMALTECA. *Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria*, 6 de mayo de 1996.

69. De acuerdo con un estudio sobre la naturaleza de las obligaciones que emanan del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Comité DESC de la ONU comparó el

dinero gastado por un Estado para la implementación de un derecho específico con el dinero que se gastó para el mismo fin en otros Estados con el mismo nivel de desarrollo, para evaluar su cumplimiento de la obligación de utilizar hasta el máximo de los recursos disponibles. Por ejemplo, al examinar el Segundo Informe Periódico de la República Dominicana, el Comité observó con gran preocupación que el gasto en educación y capacitación — como proporción del total del gasto público — era menos de la mitad que el promedio en América Latina (cf. SEPULVEDA, M. *The nature of the obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*. Intersentia, 2003).

70. La proporción de la asignación social y la “proporción prioritaria social” son dos de las cuatro proporciones introducidas originalmente por el PNUD en 1991. La primera se refiere a la parte del gasto público destinada a los servicios sociales y la segunda se refiere a la parte del gasto del sector social destinada a la prioridad humana.

71. PNUD, 1991.

72. BANCO MUNDIAL. *World Development Report 1993: Invertir en salud*.

73. Un ejemplo de esto es el Documento de casos por país producido por el Centro de Derechos Económicos y Sociales sobre Kenia, un país que — en general — cuando se lo compara con sus vecinos en el sub-Sahara africano, no está manejándose excepcionalmente mal (ver Documento de Casos por País N° 4, *op. cit.*).

74. Para más detalles ver QUINTANA, *op. cit.*, de próxima publicación.

75. Así, algunos de los métodos establecidos en este artículo podrían ser útiles para el procedimiento IBSA (Indicadores, Patrones, Alcance y Evaluación, por sus siglas en inglés) que Eiba Riedel (miembro del Comité DESC y Profesor de la Universidad de Mannheim) está desarrollando actualmente en cooperación con FIAN Internacional, como una herramienta para que los gobiernos y los órganos de tratados de la ONU supervisen la efectividad de los instrumentos de derechos humanos (Disponible en: <<http://ibsa.uni-mannheim.de/html/ibsa.html>>. Último acceso el: 17 de dic. de 2008). En particular, estos métodos podrían ser útiles para las discusiones entre los órganos de tratados de la ONU y los Estados parte sobre los patrones establecidos en ese país, para poder llegar a un consenso sobre ellos (etapa de alcance) y para la instancia del diálogo entre el Estado Parte y el órgano del tratado tanto para la elaboración del

informe del Estado como para la elaboración de las Observaciones Finales del Comité (etapa de evaluación).

76. IGNATIEFF y DESORMEAU, 2005.

77. CESR & ICEFI. *Rights or privileges? Health and education in Guatemala: time to decide*, de próxima publicación.

78. El Centro de Derechos Económicos y Sociales también aplica estas herramientas cuantitativas a su serie de documentos de trabajo “Visualizando Derechos”, sobre países específicos, como parte de su esfuerzo por fortalecer la supervisión de los derechos humanos por parte de los diversos mecanismos de la ONU y de las ONG de derechos humanos (cf. CESR, *Visualizing Rights. Country Fact sheet series*.) Estos documentos de trabajo por países compilan indicadores socio-económicos relevantes tanto de fuentes internacionales como nacionales, los analiza en base a estándares internacionales de derechos humanos, y muestra los resultados con formatos claros para maximizar la efectividad de defensa.

79. UNESCO. *Índice de Educación para Todos*. Disponible en: <http://portal.unesco.org/education/en/ev.php-URL_ID=43352&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html>. Último acceso el: 11 de oct. de 2008.

80. INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA DE GUATEMALA. *Encuesta Nacional de Empleos e Ingresos (ENEI)*, 2004.

81. Para detalles, ver CESR e ICEFI, *op. cit.*

82. La desnutrición infantil en Guatemala — como en muchos países con altos niveles de desnutrición infantil — no es sólo un problema de salud sino también una importante limitación en la capacidad para aprender de los alumnos. Por lo tanto, enfrentar este problema es esencial para la efectividad del derecho a la educación (así como también, obviamente, del derecho a la alimentación y a la salud).

83. RUBIO, F. y SALANIC, V. *Diagnóstico de habilidades de lectura y matemática de docentes de primer y tercer grado en escuelas públicas de Guatemala*. Guatemala, USAID, 2005.

84. En Guatemala “departamentos” son las subdivisiones administrativas del país.

85. ICEFI. *Más y mejor educación en Guatemala: (2008-2021): ¿Cuánto nos cuesta?*. Guatemala, 2007.

86. DI GROPELLO, E. *Barriers to better quality education in Central America*. Banco Mundial, n. 64 (Síntesis), Washington, mar. de 2005.

ABSTRACT

In spite of positive developments in the last 60 years, the worldwide promotion and protection of economic and social rights remains a daunting challenge. While millions of people are deprived of clean water, primary health care and basic education, most states do not recognize economic and social rights as more than abstract declarations of principles. Also, governments and international organizations usually tackle these questions exclusively as development challenges, ignoring their relation to human rights obligations. In this article, there is an initial attempt to set out a methodological framework to illustrate how some simple quantitative methods can be used in concrete situations to assess whether a state is violating its human rights obligations. Quantitative tools can help us, as human rights advocates, not only to persuasively show the scope and magnitude of various forms of rights denial, but also in revealing and challenging policy failures that contribute to the perpetuation of those deprivations and inequalities.

KEYWORDS

Human rights accountability – Quantitative methods – Economic and social rights – Center for Economic and Social Rights

RESUMO

Não obstante tenham ocorrido avanços positivos nos últimos 60 anos, a promoção e a proteção dos direitos econômicos e sociais continuam, em todo mundo, a constituir um desafio preocupante. Enquanto milhões de pessoas não possuem acesso a água limpa, tratamento básico de saúde e educação primária, a maior parte dos Estados considera os direitos econômicos e sociais tão-somente como declarações abstratas de princípios. Governos e organizações internacionais, igualmente, enfrentam essas questões, em geral, como desafios relacionados apenas com o desenvolvimento, ignorando a sua relação com as obrigações de direitos humanos. Neste artigo, procura-se iniciar a formulação de um arcabouço metodológico, com o objetivo de elucidar de que forma alguns métodos quantitativos podem ser usados em situações concretas para determinar quando um Estado viola as suas obrigações de direitos humanos. Além de nos auxiliar, como defensores de direitos humanos, a revelar de maneira convincente o escopo e a magnitude de várias formas de negação de direitos, as ferramentas quantitativas também nos ajudar a expor e contestar políticas malsucedidas que contribuem para a perpetuação dessas privações e desigualdades.

PALAVRAS-CHAVE

Responsabilização em direitos humanos – Métodos quantitativos – Direitos econômicos e sociais – Centro para os Direitos Econômicos e Sociais