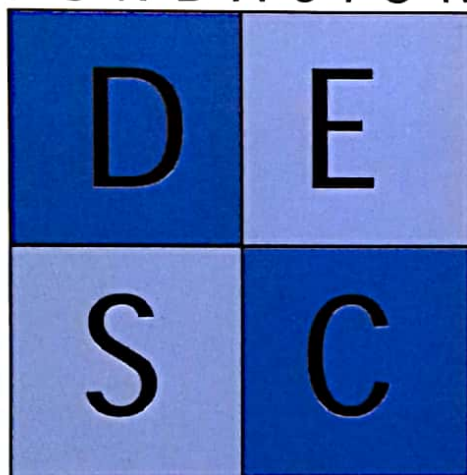


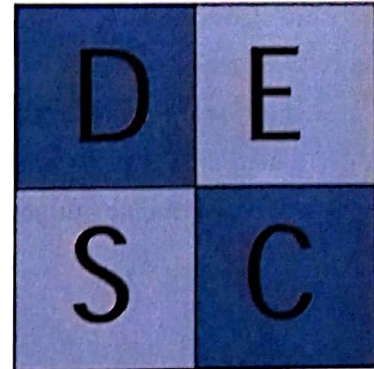
Observatorio para los DESC. Método y propuesta de diseño

FUNDACIÓN



Serie Documentos Básicos N° 4

FUNDACIÓN



**Observatorio para los DESC.
Método y propuesta de diseño**

Serie Documentos Básicos Nº 4

Contenido

1. Presentación
2. Razón de los indicadores
3. Requisitos de los indicadores
4. Advertencia sobre el uso de indicadores
5. Cómo construir los indicadores
6. Objetivos y conceptos en los indicadores
7. Sistema de indicadores
8. Observatorio de la Fundación DESC

1. Presentación

La serie de Documentos Básicos de la Fundación DESC¹ han puesto de relieve que las democracias exitosas, gobernables y estables de Europa Occidental se desarrollaron haciendo efectivos los derechos civiles y políticos y los derechos económicos y sociales de sus ciudadanos.

En cambio las democracias latinoamericanas de los últimos 30 años que sólo han promovido de manera real los derechos políticos, y han registrado avances en los derechos civiles, a la vez que violan los derechos económicos y sociales, no son exitosas. Son débiles, perviven en una marea que desdibuja su legitimidad, y sufren frecuentes crisis de gobernabilidad.

Por ello, hemos dicho, avanzar en la eficacia de los DESC es una demanda ética y una necesidad política.

La Fundación DESC quiere contribuir a esa tarea a través de una observación seria y objetiva de la dinámica de los derechos económicos, sociales y culturales que sea un sistema de "semáforo" con sus luces verdes, amarillas y rojas, que contribuya a la movilización social, pero también alerte a los gobiernos y, en general, a las elites dirigentes de la región, sobre la necesidad apremiante de revertir esa situación.



Foto: MINUGUA

¹ Fundación DESC. Serie Documentos Básicos Nº 1: Lo básico de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Principales conceptos y obstáculos, instituciones y documentos. Nº 2: Principales instrumentos internacionales en materia de DESC. Nº 3: Principales instrumentos de DESC en Guatemala. Nº 4: Los DESC y la gobernabilidad democrática.

2. Razón de los indicadores

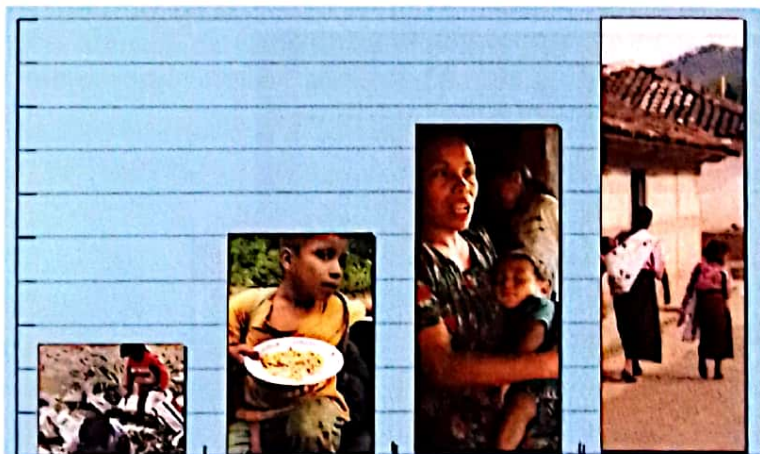
Los indicadores son herramientas de gran utilidad en los conocimientos de fenómenos sociales complejos porque permiten simplificar, cuantificar y comunicar situaciones y tendencias en distintas áreas de la sociedad.

Los indicadores aportan información objetiva, desagregada y verificable sobre sectores y variables críticas en distintos contextos sociales e institucionales.

Facilitan la descripción de los rasgos más importantes del objeto de estudio, permiten detectar tendencias, enriquecer el análisis y mejorar la toma de decisiones. En resumen, facilitan volver herramienta la información.

Desde luego que es necesario evitar "el fetichismo de los indicadores", porque, si bien son de gran utilidad, representan siempre sólo una parte de la realidad y no pueden ser en sí mismos una explicación completa de una dinámica social o institucional.

Esa es la razón por la cual no existen indicadores universales. Éstos deben ser diseñados de manera específica para cada situación.



Un adecuado esquema metodológico ayuda a que la construcción de indicadores no sea subjetiva, arbitraria ni al azar.

La solidez académica de los criterios utilizados, los conceptos manejados y el carácter integral del enfoque fortalecen la capacidad explicativa de los indicadores.

La literatura sobre metodología para la construcción de indicadores es muy basta.

Este cuarto documento producido por la Fundación DESC quiere res-

ponder a las preocupaciones, ideas y motivaciones principales de sectores sociales organizados o por organizarse, que entendemos como impulsar el más amplio conocimiento de los derechos económicos, sociales y culturales, y apoyar su exigibilidad y justiciabilidad, por razones éticas y por convenir al objetivo de desarrollar democracias exitosas y gobernables.

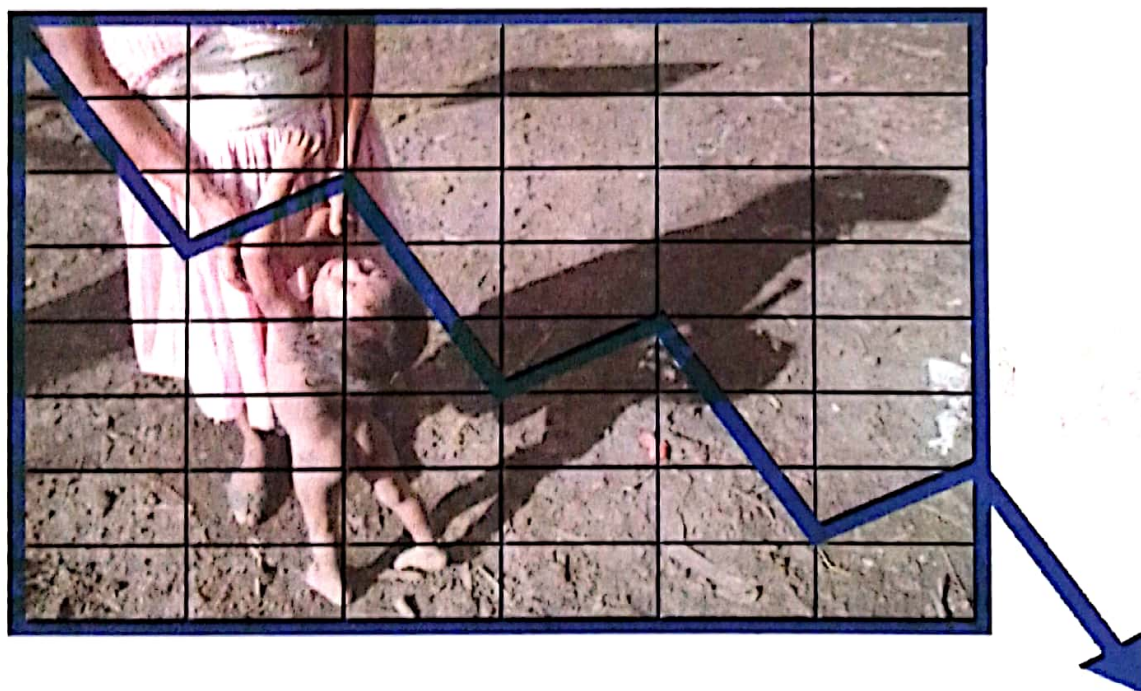


3. Requisitos de los indicadores

Un indicador útil debe ser confiable y válido. Su confiabilidad depende de que, aplicado en distintas circunstancias, produzca resultados semejantes. Su validez consiste en que refleje el real significado de lo que se quiere cuantificar.

Los Indicadores adecuadamente elaborados tienen varias características positivas:

1. Son de fácil uso
2. Proporcionan información clara y básica
3. Son de uso múltiple
4. Son pertinentes, porque entregan información relevante
5. Son adaptables para reflejar cambios en las variables del sistemas que se analiza
6. No son distorsionados por factores externos a los criterios con los que fueron construidos
7. Son verificables
8. Pueden construirse incorporando elementos cualitativos y cuantitativos
9. Son herramientas prácticas para quienes toman decisiones.



4. Advertencias sobre el uso de indicadores

Es importante anotar otras consideraciones metodológicas sobre el uso de los indicadores.

Una primera advertencia: datos individuales generados por indicadores aislados no son adecuados para fundamentar un análisis, por lo cual es necesario construir indicadores agregados, lo que requiere encontrar denominadores comunes así como considerar las interrelaciones entre los indicadores.

Un segundo aspecto importante a considerar es que debemos contar con un sistema de referencia con el cual se pueda comparar el resultado que arroje el indicador que se construya. El cuadro referencial puede ser un conjunto de valores históricos o un conjunto de metas.

En ambos casos no debe escapárse nos la existencia de un momento subjetivo cuando se define el sistema de referencia.

Un tercera dimensión metodológica crítica es el del número de indicadores que se utilizarán. Al respecto cada situación específica puede demandar un número distinto de indicadores. Pero la experiencia, sistematizada por algunos investigadores y expertos, indica que un número no mayor de diez indicadores puede dar cuenta adecuadamente del comportamiento de una variable específica.

El caso particular de la evaluación de la eficacia de los DESC en democracias todavía débiles, requiere la construcción de indicadores que permitan la valoración adecuada del enfoque integral de cobertura y pertinencia en la generación de capacidades para actuar en situaciones cambiantes. Lo anterior implica incluir aspectos cualitativos, cuantitativos y temporales.



Foto: MINUGUA

5. Cómo construir los indicadores

Es necesario definir inicialmente un conjunto de parámetros, que orienten el proceso de diseño de una matriz de variables e indicadores.

Metodológicamente, observar la dinámica de la eficacia de los DESC en un país conduce a privilegiar tres tipos de indicadores para observarla y darle seguimiento (monitorear):

1. Indicadores exhaustivos, que cubran una amplia gama de temas en materia de DESC. El compromiso normativo, la presencia en la agenda política y social, el espacio que ocupan en la opinión pública, el grado con que se hacen efectivos realmente, la dinámica de la desigualdad en el modelo económico-social.
2. Indicadores de pertinencia, que permitan conocer fundamentalmente la calidad del tratamiento del tema DESC en un país como Guatemala o cualquier otro de Centroamérica, teniendo como referencia las convenciones internacionales, que los definen como derechos de igual jerarquía que los civiles y políticos e inseparables de éstos.²
3. Indicadores de gestión, que miden la capacidad para asumir y administrar el cambio, lo cual significa establecer el potencial social, político e institucional de un país para avanzar para hacer efectivos los DESC.



² Véase: Fundación DESC, Serie de Documento Básicos N° 1, Lo básico sobre los DESC, parte 2.

6. Objetivos y conceptos en los indicadores

Una adecuada combinación de los contenidos de la teoría de los indicadores en ciencias sociales, las metodologías desarrolladas por organizaciones internacionales sobre distintos aspectos de la vigencia real de los derechos civiles y políticos o sobre la educación en derechos humanos nos permitió crear una propuesta de observatorio para monitorear el estado de los DESC en distintas realidades nacionales, incluyendo las particularidad de Guatemala y Centroamérica.

El diseño tiene como objetivos preliminares:

1. Contar con un sistema de indicadores que permita observar las tendencias generales de desarrollo de los DESC en distintos países.
2. Aplicarlo a la brevedad para validar los resultados y perfeccionar la matriz.

Las consideraciones políticas y conceptuales que sustentan el diseño son:

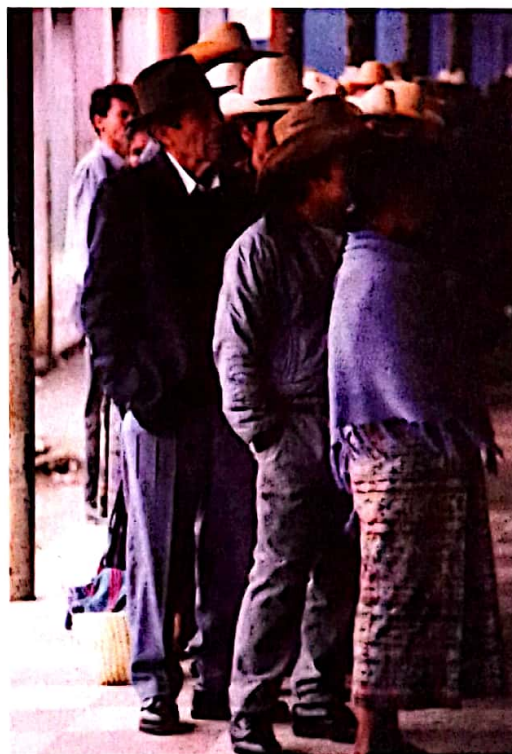
1. La necesidad de contar con formas confiables de evaluación de la dinámica de los DESC en distintos países de la región, incluyendo a Guatemala, responde no sólo a una demanda ética, sino también al objetivo político de fortalecer instituciones democráticas crecientemente debilitadas por la ineficacia de los DESC que caracteriza a América Latina.
2. La adhesión irrestricta a la idea de que todos los derechos humanos tienen igual jerarquía es un principio irrenunciable.

Otros conceptos básicos utilizados son:

1. Campos temáticos
2. De dominio
3. Variables
4. Indicadores

Los indicadores son una herramienta muy utilizada en diversos ámbitos que permiten simplificar, cuantificar y comunicar eficientemente el estado y tendencias de fenómenos sociales complejos.

Son definiciones objetivamente verificables que presentan la información de una manera desagregada, facilitando la identificación de áreas críticas en un determinado contexto. Permiten describir de una manera confiable aspectos relevantes del objeto de estudio, aportando elementos para la definición de tendencias.



7. Sistema de indicadores

Dada su naturaleza desagregada, los indicadores ponen en evidencia aspectos importantes y son susceptibles de ser trabajados en diversos sistemas de matrices o combinaciones que generan nuevos datos con la información ya existente.

Aplicado al campo de los DESC, el sistema de indicadores es un instrumento técnico-político que apunta a:

1. Medir sistemáticamente el progreso en DESC
2. Identificar las carencias más críticas, y
3. Coadyuvar a la definición de estrategias para hacer efectivos los DESC

El proceso de diseño del sistema implica:

1. Analizar algunas opciones, o puntos de vista, para una mejor medición: punto de vista de la situación, violación o progreso.
2. Escoger los ejes y construir los campos temáticos
3. Establecer dominios, variables e indicadores



La matriz así obtenida considera distintas áreas con el fin de poder observar de una forma más integral varias dimensiones de los DESC. Las principales características de la matriz son las siguientes:

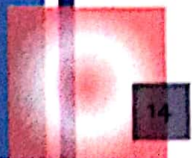
1. Tienen cinco dominios, con variables, indicadores y medios de verificación, que son un todo coherente, pero que pueden ser usados flexiblemente por separado.
2. Se especifica la comprensión de los DESC "como derechos humanos" y no como "problema social", en el caso de los partidos políticos y de la opinión pública; así subrayamos que los DESC y su realización son una obligación de los Estados, con la misma fuerza con que se quiere asumir el pleno respeto a los derechos civiles y políticos.
3. No se hace lo mismo en el caso de las organizaciones sociales, porque su propia existencia en mayor o menor escala, ya es un indicador del desarrollo de los DESC en un país.
4. El análisis de los DESC y el modelo económico social se hace desde la perspectiva de la desigualdad, porque la búsqueda de la equidad social es uno de los objetivos del PIDESC³ y, además, porque la experiencia latinoamericana muestra que las sociedades que más han avanzado en hacer efectivos los DESC, son también las que tienen una distribución de la riqueza menos polarizada.
5. La inclusión del tema tributario como indicador responde a criterios semejantes a los expuestos en el punto anterior.

³ Véase: Fundación DESC, Serie de Documento Básicos N° 1, Lo básico sobre los DESC, parte 3.1.

8. Observatorio de la Fundación DESC

| DOMINIO 1 COMPROMISO NORMATIVO CON LOS DESC | | |
|--|--|---|
| VARIABLES | INDICADORES | MEDIOS DE VERIFICACIÓN Y OTRAS INDICACIONES |
| <p>Variable 1</p> <p>Adhesión del país a los principales instrumentos internacionales sobre DESC.</p> <p>Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales aprobado por la ONU el 16 de diciembre de 1966.</p> <p>Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y la Malnutrición, aprobada el 16 de noviembre de 1974 por la Conferencia Mundial de la Alimentación.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, adoptada por la Asamblea General de la ONU el 4 de diciembre de 1986. ▶ Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de DESC, "Protocolo de San Salvador". ▶ Convenio Nº 168 sobre el Fomento del Empleo y la Protección contra el Desempleo, adoptado el 21 de junio de 1988 por la conferencia general de la OIT, en su Septuagésima Quinta Reunión. ▶ Declaración Mundial de la UNESCO sobre Educación para Todos, "Satisfacción de las Necesidades de Aprendizaje", Declaración de la UNESCO sobre Diversidad Cultural. | <p>Indicador 1</p> <p>Tipología de la adhesión.</p> <p>Parcial.</p> <p>Completa.</p> <p>Ad referéndum.</p> <p>Debidamente refrendada.</p> | <p>Adhesión a uno o más instrumentos, pero no a todos.</p> <p>Cuando se ha adherido a todos los instrumentos internacionales sobre DESC.</p> <p>Cuando existe la adhesión del poder Ejecutivo sin aprobación del Congreso.</p> <p>Cuando el Congreso de la República ha ratificado plenamente la adhesión del Estado al instrumento señalado.</p> |

| VARIABLES | INDICADORES | MEDIOS DE VERIFICACIÓN Y OTRAS INDICACIONES |
|--|--|---|
| <p align="center">Variable 2</p> <p>Incorporación de los DESC en la estructura jurídica del Estado.</p> | <p align="center">Indicador</p> <p>Reconocimiento de los DESC en la Constitución.</p> <p>Incorporación de los DESC en las leyes nacionales.</p> <p>Incorporación de los DESC en las normas legales del municipio.</p> | <p>Análisis de la Constitución, leyes nacionales y normas legales que atañen a la descentralización, regionalización y el Código Municipal.</p> |



| DOMINIO 2 LOS DESC COMO DERECHOS HUMANOS EN LA AGENDA POLÍTICA Y SOCIAL | | |
|--|--|--|
| VARIABLES | INDICADORES | MEDIOS DE VERIFICACIÓN Y OTRAS INDICACIONES |
| <p>Variable 1</p> <p>Presencia de los DESC, como derechos humanos, en la agenda de los partidos políticos.</p> | <p>Indicador 1</p> <p>Prioridad de los DESC como derechos humanos en los programas de los partidos políticos.</p> | <ul style="list-style-type: none"> ▶ Alta, si dos tercios o más de los partidos políticos han incorporado los DESC como derechos humanos, en sus programas. ▶ Media, si más de un tercio y menos de dos tercios de los partidos políticos han incorporado los DESC como derechos humanos, en sus programas. ▶ Baja, si menos de un tercio de los partidos políticos han incorporado los DESC, como derechos humanos, en sus programas. |
| <p>Variable 2</p> <p>Presencia de los DESC en los mecanismos de organización y movilización de la sociedad.</p> | <p>Indicador 2</p> <p>Trabajadores sindicalizados.</p> | <ul style="list-style-type: none"> ▶ Alta, si 20% o más de los trabajadores industriales y agrícolas están organizados en sindicatos. ▶ Media, si están organizados en sindicatos entre el 10 y el 20% están organizados en sindicatos. ▶ Baja, si los trabajadores industriales y agrícolas organizados en sindicatos no alcanzan el 20% del total. <p>A) Alta, si pertenecen a organizaciones reivindicativas de los DESC el 20% ó más.</p> <p>B) Media, si pertenecen entre el 10 y el 20% a organizaciones reivindicativas de los DESC.</p> <p>C) Baja, si pertenecen menos del 10% a organizaciones reivindicativas de los DESC.</p> |
| | <p>Indicador 3</p> <p>Campesinos organizados</p> | <p>A) Alta, si el 20% ó más de los indígenas y otras minorías étnicas pertenecen a organizaciones reivindicativas de los DESC.</p> <p>B) Media, cuando pertenecen a organizaciones reivindicativas de los desc entre el 10 y el 20% de los indígenas y otras minorías étnicas.</p> <p>C) Baja, cuando no llegan al 10% los indígenas e integrantes de otras minorías étnicas incorporados a organizaciones reivindicativas de los DESC.</p> |

**DOMINIO 3
LOS DESC Y LA OPINIÓN PÚBLICA**

| VARIABLES | INDICADORES | MEDIOS DE VERIFICACIÓN Y OTRAS INDICACIONES |
|--|--|---|
| <p align="center">Variable 1</p> <p>Presencia de los DESC en la opinión pública:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ "Como derechos humanos" ▶ "Como problema social". | <p align="center">Indicador 1</p> <p>Presencia de los DESC en los medios de comunicación:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ "Como derechos humanos" ▶ "Como problema social" <p align="center">Indicador 2</p> <p>Incorporación de los DESC en la conciencia ciudadana:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ "Como derechos humanos" ▶ "Como problema social" | <p>Análisis de los contenidos sobre DESC en la TV, la radio y la prensa escrita</p> <p>Realización de análisis de grupos focales y encuestas, especialmente diseñadas para el efecto.</p> |

**DOMINIO 4
REALIZACIÓN EFECTIVA DE LOS DESC**

| VARIABLES | INDICADORES | MEDIOS DE VERIFICACIÓN Y OTRAS INDICACIONES |
|---|--|---|
| <p align="center">Variable 1</p> <p>Realización efectiva, en los últimos tres años, de los derechos a la alimentación, al trabajo, a la salud, a la educación, a la vivienda y de los derechos culturales.</p> | <p align="center">Indicador 1</p> <p>Derecho a la alimentación, que incluye disponibilidad suficiente de alimentos en cantidad y calidad, y la posibilidad de todos de acceder a la alimentación, accesibilidad garantizada por una distribución equitativa, segura y eficiente de los mismos</p> <p align="center">Indicador 2</p> <p>Derecho al trabajo, que comprende el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado, así como el derecho de toda persona al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias que le aseguren en especial:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ Una remuneración que proporcione como mínimo a todos los trabajadores. | <p>Informes de la FAO y el PNUD.</p> <p>Informes de la OIT y el PNUD.</p> |

| VARIABLES | INDICADORES | MEDIOS DE VERIFICACIÓN Y OTRAS INDICACIONES |
|-----------|--|--|
| | <p>a) Un salario equitativo e igual por trabajo de igual valor, sin distinciones de ninguna especie.</p> <p>b) Condiciones de existencia dignas para ellos y para sus familias.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ La seguridad y la higiene en el trabajo ▶ Igual oportunidad para todos de ser promovidos, dentro de su trabajo, a la categoría superior que les corresponda ▶ El descanso, el disfrute del tiempo libre, la limitación razonable de las horas de trabajo. ▶ El derecho de toda persona a fundar sindicatos. ▶ El derecho de huelga ejercido de conformidad con las leyes del país. <p style="text-align: center;">Indicador 3</p> <p>Derecho a la salud, que incluye el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, para lo cual debe garantizarse la reducción de la mortalidad y de la morbilidad infantil, y el sano desarrollo de los niños, además:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ El mejoramiento en todos sus aspectos de la higiene del trabajo y del medio ambiente. ▶ La prevención y el tratamiento de las enfermedades epidémicas, endémicas, profesionales y de otra índole, y la lucha contra ellas. ▶ La creación de condiciones que aseguren a todos asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad. <p style="text-align: center;">Indicador 4</p> <p>Derecho a la educación, que significa el derecho de toda persona a una educación orientada hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, capaz de fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades. Para lograr el pleno ejercicio de este derecho:</p> | <p>Informes de la OMS, la OPS y el PNUD.</p> <p>Informes de la UNESCO y el PNUD.</p> |

VARIABLES

INDICADORES

MEDIOS DE VERIFICACIÓN Y OTRAS INDICACIONES

- La enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente.
- La enseñanza secundaria debe ser generalizada y hacerse accesible a todos y la enseñanza superior debe hacerse equitativamente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la ampliación progresiva de su gratuidad.

Indicador 5

Derecho a la vivienda, basado en el concepto de "vivienda adecuada" que comprende los siguientes factores:

- Seguridad de la tenencia.
- Disponibilidad de servicios.
- Costos soportables.
- Habitabilidad.
- Asequibilidad.
- Lugar adecuado.
- Adecuación cultural.

Informe del Comité de los Derechos Humanos para los Acordados Internacionales (MEX/01/07) y del PNUD.

Indicador 6

Derechos culturales, basado en el concepto de la identidad cultural de individuos y pueblos como libertad fundamental y derecho inalienable.

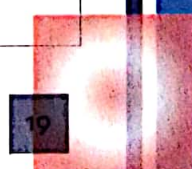
Los derechos culturales incluyen el acceso a:

- La cultura como el patrimonio cultural acumulado de la humanidad (edificios, obras de arte, artefactos, paisajes urbanos etc.).
- La cultura como las obras creativas de los productores culturales regularizados (derechos a la propiedad intelectual, a la creación cultural y científica, a la libre expresión del pensamiento etc.).
- La cultura como una totalidad de prácticas, significados y relaciones sociales que definen a determinado tipo de colectividades humanas y las distinguen de otras.
- Énfasis en la diversidad y el pluralismo culturales como rasgos fundamentales de una sociedad democrática, vinculados al pleno goce de todos los derechos humanos.

Informe de la OIM/CEAD y el PNUD.



| DOMINIO 5 LOS DESC Y EL MODELO ECONÓMICO Y SOCIAL | | |
|--|---|---|
| VARIABLES | INDICADORES | MEDIOS DE VERIFICACIÓN Y OTRAS INDICACIONES |
| <p>Variable 1</p> <p>Dinámica de la desigualdad, medida en el periodo de los tres últimos años.</p> | <p>Indicador 1</p> <p>Evolución de la tasa de fiscalidad.</p> | <p>Informes del Banco Mundial, BID, PNUD, CEPAL y Banco de Guatemala.</p> |
| | <p>Indicador 2</p> <p>Perfil de la estructura impositiva (progresiva o regresiva).</p> | <p>Informes del Banco Mundial, BID, PNUD, CEPAL y Banco de Guatemala.</p> |
| | <p>Indicador 3</p> <p>Evolución del gasto social como porcentaje del PIB</p> | <p>Informes del Banco Mundial, BID, PNUD, CEPAL y Banco de Guatemala.</p> |
| | <p>Indicador 4</p> <p>Evolución del gasto social como porcentaje del presupuesto nacional.</p> | <p>Informes del Banco Mundial, BID, PNUD, CEPAL y Banco de Guatemala.</p> |
| | <p>Indicador 5</p> <p>Polarización en la distribución de la riqueza (porcentaje del PIB apropiado por el 10% más rico versus el porcentaje del PIB apropiado por el 40% más pobre.</p> | <p>Informes del Banco Mundial, BID, PNUD, CEPAL y Banco de Guatemala.</p> |





La edición de "*Observatorio para los DESC. Método y propuesta de diseño*" se terminó de imprimir en octubre de 2004 en los talleres de Magna Terra editores.

La serie de Documentos Básicos de la Fundación DESC ha puesto de relieve que las democracias exitosas, gobernables y estables de Europa Occidental se desarrollaron haciendo efectivos los derechos civiles y políticos, y los derechos económicos y sociales de sus ciudadanos.

En cambio, las democracias latinoamericanas de los últimos 30 años que sólo han promovido de manera real los derechos políticos, y han registrado avances en los derechos civiles, a la vez que violan los derechos económicos y sociales, no son exitosas. Son débiles, perviven en una marea que desdibuja su legitimidad, y sufren frecuentes crisis de gobernabilidad.

Por ello, hemos dicho: avanzar en la eficacia de los DESC es una demanda ética y una necesidad política.

La Fundación DESC quiere contribuir a esa tarea a través de una observación seria y objetiva de la dinámica de los derechos económicos, sociales y culturales que sea un sistema de "semáforo" con sus luces verdes, amarillas y rojas, que contribuya a la movilización social, pero también alerte a los gobiernos y, en general, a las élites dirigentes de la región, sobre la necesidad apremiante de revertir esa situación.

ISBN: 99939-69-29-x



9 789993 969297

FUNDACION

