

## **Relatoría taller Elaboración de indicadores de derechos humanos.**

**Talleristas: Mila Paspalanova, Unidad de Fortalecimiento Institucional, Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y Mtra. Laura Elisa Pérez Gómez, Investigadora del Programa Universitario de Derechos Humanos, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).**

El taller estuvo integrado por dos intervenciones, la primera exposición fue de Laura Elisa Pérez Gómez, quien explicó que el nuevo Sistema Nacional de Evaluación del Cumplimiento de los Derechos Humanos está dedicado a cumplir las estrategias y objetivos del Programa Nacional de Derechos Humanos vigente.

En el último documento que publicó Naciones Unidas, en 2012, señala que un indicador de derechos humanos debe proporcionar información concreta sobre el estado y condición de un objeto, un acontecimiento, actividad o un resultado relacionado con las normas de derechos humanos, que aborde y refleje principios e intereses en materia de derechos humanos y que se utilice para evaluar y vigilar la promoción y protección de los derechos humanos.

Los indicadores deben cumplir con tres elementos o características:

1. Datos o informaciones concretas sobre un hecho.
2. Reflejar principios de derechos humanos.
3. Evaluar y vigilar la protección de los mismos.

La diferencia de los indicadores de derechos humanos y los indicadores de gestión radica en que los segundos son utilizados por todos los programas y desarrollos empresariales, o estatales, relativos a verificar cambios producidos por intervenciones específicas y se basan en principios de programación específicamente, y están anclados a actividades. La importancia de hacer esta diferenciación de indicadores es que, en muchas ocasiones, se tiende a querer establecer indicadores de gestión para evaluar derechos humanos, acción que no resulta funcional para la evaluación de derechos humanos.

Los indicadores establecidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, tanto para programas de derechos humanos federal como estatales, son indicadores de gestión que tienen como objetivo evaluar la evolución de dichos programas en relación con el cumplimiento de los presupuestos. Entonces, por definición, los programas de derechos humanos van a tener indicadores de evaluación del propio programa que se refieren a indicadores de gestión, pero esos indicadores no son los indicadores que nos van a permitir valorar los derechos humanos.

La teoría nos dice que lo que nos conviene utilizar para evaluar derechos humanos, en primer término, son los indicadores cuantitativos que están basados en hechos categorizados como indicadores objetivos. Estos son indicadores articulados de manera cuantitativa y que se basan en información sobre objetos, hechos o acontecimientos y que son netamente observables y verificables; por ejemplo, la prevalencia de niños menores

de cinco años con peso insuficiente o el número de ejecuciones arbitrarias registradas en un periodo de tiempo.

En segundo término, indicadores cuantitativos subjetivos; estos están basados en juicios que corresponden a encuestas específicas a personas que están afectadas en el campo que queremos medir, o en encuestas de opinión. En tercer término, podríamos utilizar indicadores cualitativos objetivos, articulados de manera descriptiva. Por ejemplo, el estado de ratificación de un tratado de derechos humanos en cierto país; y se considera como cualitativo porque no lo estamos manejando como un número, decimos “está ratificado”, “está firmado” o “no está firmado ni ratificado”.

En último término, estaríamos utilizando indicadores subjetivos y cualitativos, relacionados, por ejemplo, con la valoración descriptiva del grado de independencia e imparcialidad de la justicia, e identificar con preguntas, incluso específicas, si está plenamente garantizado, por tomar un caso particular, el derecho a la alimentación en las leyes y en la práctica determinado país.

La intención es trabajar en el país para ir generando todos esos indicadores con las bases de datos correspondientes con el INEGI, y demás, para que éstos estén disponibles a nivel federal, y eventualmente con información de las entidades federativas.

El Programa Nacional de Derechos Humanos incluye una línea de acción que señala que la Secretaría de Gobernación se va a encargar de incentivar, con la colaboración del sector académico, un Sistema Nacional de Evaluación del Nivel de Cumplimiento de los Derechos Humanos.

Lo que se espera de este sistema es:

- Impulsar la transparencia y rendición de cuentas en materia de derechos humanos.
- Promover procesos de evaluación integral de la situación de derechos humanos en el país.
- Generar bases de información cuantitativa y cualitativa pertinente para la evaluación de política pública en materia de derechos humanos.

En principio, los alcances del sistema están asociados a contar con el diseño y cálculo consistente de cada uno de los indicadores con las metodologías oficiales; se intentaría establecer una plataforma informática para la consulta abierta e interactiva de los mismos indicadores y, eventualmente se podría, a partir de estos dos insumos, sistematizar diagnósticos de evaluaciones periódicas sobre la situación de los derechos humanos en el país, o por estado, y también identificar elementos para la evaluación de políticas públicas específicas.

La ponencia de **Mila Paspalanova** se enfocó en el contenido del Marco Metodológico en materia de Indicadores promovidos por el Alto Comisionado de Naciones Unidas:

Este marco metodológico se ha ido implementando desde 2008 en México y, hasta la fecha, son más de 70 instituciones locales y federales las que han logrado elaborar indicadores, o los respectivos sistemas de indicadores y están avanzando con la construcción de los datos, teniendo como referente metodológico este marco.

Los objetivos de la publicación de esta metodología se resumen en:

- Proporcionar a los estados un instrumento y una propuesta de listas de indicadores ilustrativos, en esta fase inicial, sobre 13 derechos tanto económicos, sociales y culturales, como derechos civiles y políticos.
- Indicar cuáles son los contenidos mínimos que los estados deben de intentar de cuantificar y presentar en sus informes periódicos ante los órganos de tratados.

Las bases que se consideran para la elaboración de los sistemas de indicadores de derechos humanos es el contenido normativo de los derechos, es decir:

- Qué dicen los tratados internacionales
- Qué dicen las observaciones generales de los Comités
- Cómo este marco normativo, desde el ámbito internacional, se está bajando a nivel de la legislación: Constitución, legislación federal y orden normativo a nivel local.

Toda esta parte, la asociada con el contenido normativo, no constituyen indicadores cuantitativos. En este caso, lo que se tiene que hacer, básicamente, es recurrir a la elaboración de un “check list” donde se presente:

- Qué tratados internacionales en materia de cada derecho ha firmado el Estado mexicano
- Cómo se abordan los contenidos sobre los distintos derechos que abordan, y si están armonizados en nuestras legislaciones federales y locales.
- Una breve descripción de qué programas y políticas públicas existen en materia de cualquier derecho a reportar, incorporando elementos de gestión: presupuesto, personal para implementación.

La idea es que los indicadores proporcionen información que sirva para la toma de decisiones. Por esto es sumamente importante, a la hora de hacer la contextualización de los indicadores, incluir todos los componentes relevantes para la evaluación y la toma de decisión que efectivamente van a ser aquellos que tienen que ver con presupuesto, tiempos, recursos humanos, capacidades de la institución para implementar programas o políticas.

Por otra parte, se busca medir todas aquellas actividades que se están llevando a cabo para hacer cumplir algún derecho, y el resultado de estas acciones. Muchos de los indicadores son clásicos indicadores sociodemográficos; sin embargo, el componente de derechos humanos muchas veces se inserta a través de la desagregación de la información. Cuando vemos cuáles son los resultados por población indígena o personas

de bajos recursos, empezamos a interpretar de distinta manera el promedio nacional que tenemos. Esta es una recomendación sistemática que se está planteando por los distintos Comités, se necesitan presentar indicadores con suficientes niveles de desagregación sobre distintos temas; sin embargo, anteriormente no existía inter-orientación sobre qué es lo que se tiene que estar cuantificando.

Al final del día lo que se busca reflejar, a través de esos sistemas de indicadores, son normas y principios transversales como transparencia, acceso a la información, igualdad y no discriminación; y, básicamente, eso se traduce en una búsqueda por elaborar sistemas de indicadores por derecho -derecho a la salud, al trabajo, libertad de opinión y expresión, vida, seguridad, justicia, etcétera- y sobre cada uno de los derechos, proporcionar la información sobre todos los grupos de población relevantes. Y, más allá de trabajar en sistemas de indicadores por grupos de población específicos, la idea es que se trabaje por derecho y, dentro de cada derecho se identifiquen para cada uno de los indicadores los niveles de desagregación. Por otro lado, independientemente de la concientización sobre la información con la que no se cuenta, lo importante es tener claramente identificadas estas lagunas de información y ver a largo plazo cómo se puede ir subsanando dicho vacío.

Cuando se comienza con la elaboración, se lleva a cabo un ejercicio de contextualización, se revisan matrices, tanto de Naciones Unidas como de la OEA, se agregan contenidos que, para el Estado o para el sector, son relevantes, se lleva a cabo un ejercicio de validación. Es sumamente relevante que en esta fase se lleve a cabo una cros-validación de los contenidos que se van a generar, con sus pares en otros estados, o invitar personas expertas ya sea de la academia o sociedad civil, ya que pueden proporcionar insumos pertinentes, para seguir con rectificar los sistemas de indicadores y proceder con el ejercicio de identificación de fuentes de información, y recopilación de datos.

En esta fase es importante tomar registro de todos aquellos indicadores de los cuales se tiene información y, paralelamente, realizar anotaciones sobre de qué grupos de población, por indicador, se disponen datos. Por lo tanto, esta etapa trata sobre cómo se puede generar, sistematizar y presentar aquella información que está dispersa en distintas secretarías en los estados. La sistematización de la información existente debiera servir como insumo para agilizar y facilitar los ejercicios a futuro sobre lo que se estará haciendo sobre cada derecho.

Es importante es elaborar una calendarización sobre aquellos indicadores sin niveles de desagregación y llevar a cabo una serie de acciones -por ejemplo, qué información se puede levantar adicionalmente, qué es lo que tienen en los registros administrativos que posiblemente se puede verter en un sistema de una u otra dependencia que puede estar generando el indicador- y hacer una proyección del nivel de desagregación que se podría estar realizando, por decir, en dos años.

La decisión sobre cómo socializar la información, implica reflexionar sobre qué se va a hacer con esta, si se dará a conocer en foros públicos, en publicaciones, en línea y, aún más importante, qué es lo que se hará con aquellos indicadores que claramente muestran

deficiencias enormes en los sectores. Muchas de las instituciones, en esa situación, toman la decisión de posiblemente no hacer públicos inmediatamente esos datos; pero, con el compromiso de que, dentro de un año, se hace todo lo posible para mejorar el déficit que se identifica a través de las primeras cuantificaciones.

Los indicadores se nutren de información oficial, es decir del INEGI, datos de los registros administrativos. Idealmente, esas tienen que ser las fuentes de información; a pesar de que puede existir crítica de que no son confiables, la información del Estado es completamente distinta de aquella que maneja, por ejemplo Naciones Unidas o sociedad civil; sin embargo, la obligación de estar produciendo los datos es del Estado y, dentro de las instituciones, se tiene que encontrar la forma -aún sobre temas muy difíciles de cuantificar- de, por lo menos, empezar a ponderar sobre qué se puede hacer para ir cuantificando estas problemáticas.

En el marco del Programa Nacional de Derechos Humanos, el objetivo 6 establece “sistematizar información en materia de derechos humanos para fortalecer las políticas públicas”. Bajo el paraguas del Programa Nacional de Derechos Humanos -aunque en los programas locales no haya un capítulo muy amplio sobre ciertos derechos- se va a tener que encontrar la forma de contabilizar qué es lo que pasa en materia del derecho para poder proporcionar la información para el Sistema Nacional de Evaluación del Cumplimiento de los Derechos Humanos y el cumplimiento del objetivo 6 del Programa Nacional de Derechos Humanos.

Todo lo que se publica, así como las buenas prácticas de instituciones locales y federales, sirven como referencia para no empezar de cero, es decir, no hay necesidad de iniciar un proceso de ocho o nueve meses de reinversión de sistema de indicadores para cada estado. Es más fácil empezar a trabajar sobre la contextualización que se hizo a nivel federal, criticarla y adaptarla.

Es trascendental hacer ejercicios de comparación, producir una o dos tendencias y analizar lo que sucede en determinados momentos cuando hay variaciones en alguna realidad particular que se está observando. De lo contrario, se va a caer en la dinámica de juzgar en función de una cifra únicamente.

Respecto a los indicadores sociales, la Organización de Estados Americanos establece que el documento que sirve de base para el respaldo de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, es el Protocolo de San Salvador y, a partir de este Protocolo, la elaboración de informes con indicadores es obligatoria para los países que lo han firmado. La Asamblea General dictó dos resoluciones particulares, en 2012 y en el 2014.

El esquema metodológico es básicamente el mismo que el utilizado por Naciones Unidas, en los indicadores se busca que reflejen los contenidos normativos de los derechos, que reflejen las obligaciones de los Estados Parte en relación de proteger, promover y garantizar cada uno de los derechos y se registren las cuotas de cumplimiento.

En este sentido, estamos hablando de que los indicadores tratan de identificar los elementos de disponibilidad de bienes y servicios -en este caso, sociales-, accesibilidad, aceptabilidad en términos culturales de cada uno de los bienes y servicios bajo los principios de igualdad y no discriminación, progresividad y, por supuesto, el máximo uso de los recursos.

En consecuencia, esto nos genera tres tipos de indicadores de los que están construidas las matrices:

1. Estructurales: tratan de reflejar las obligaciones de respeto.
2. De proyección: el proceso de protección y las acciones que se van haciendo con cada uno de los estados para avanzar en el cumplimiento de cada derecho.
3. De resultados: intentan mostrar el verdadero cumplimiento en la población de todos los derechos.

La diferencia entre las matrices de indicadores del Alto Comisionado y las matrices de indicadores de la Organización de los Estados Americanos se basa, fundamentalmente, en la manera en que se agrupan los indicadores. En esta manera de presentar los indicadores de la OEA, lo que se intenta es hacer una distinción de los indicadores que permita, eventualmente, tratar de valorar con más detalle las políticas públicas que se establecen en cada uno de los países o Estados para su cumplimiento.

En consecuencia, se identifican tres categorías conceptuales y tres principios transversales generales que categorizan los derechos. Respecto a las categorías conceptuales:

- La recepción del derecho intenta verificar en qué medida el derecho se está incorporando en términos de legislación, normatividad, perspectiva de derechos generales y programas y situación específica de garantía en las políticas públicas correspondientes a cada uno de ellos.
- El compromiso financiero y presupuestal de los Estados para el cumplimiento de los mismos, no hay política pública o programa real si estos no cuentan con presupuesto.
- La estructura institucional y capacidades de los estados suficientes para afrontar los derechos humanos, en cuestión de recursos humanos y disponibilidad de diferentes insumos para el cumplimiento de los derechos.

Y en términos de principios transversales, se incorpora una serie de indicadores que tienen que ver con: 1) igualdad y no discriminación; 2) acceso a la información; y, 3) participación ciudadana. Éste último es un principio sustancial en el tema de derechos, si la ciudadanía no está enterada de sus derechos, si no está participando en proponer, en mostrar primero las problemáticas que mayormente les aqueja, en proponer soluciones para las mismas, no es un proceso adecuado.

La UNAM también ha estado trabajando sobre indicadores sociales, específicamente los contenidos en el Protocolo de San Salvador. Se formó un grupo de organizaciones que se

unió a la Plataforma Mexicana para Organizaciones para el Cumplimiento del Protocolo de San Salvador de manera específica donde, intentando hacer un grupo independiente de academia y sociedad civil, con el apoyo técnico tanto de la Oficina del Alto Comisionado, como de la Oficina Regional de la CEPAL, se han ido desarrollando las fichas técnicas de los indicadores sociales de los DESCA.

Actualmente, están disponibles en la página de internet del programa Universitario de Derechos Humanos más de 500 fichas técnicas, con la sistematización de la información correspondiente a estos seis derechos que están contenidos en el Protocolo de San Salvador: salud, educación, seguridad social, alimentación, medio ambiente sano y trabajo. Lo interesante de estos documentos es que hacen énfasis en la parte técnica, que suele resultar más laboriosa o compleja. Ahí está, para cada uno de los indicadores, la ficha que dice cómo se calcula el indicador, cuál es la fórmula específica que se utiliza, cuáles son las fuentes usuales en donde se puede encontrar información sobre las mismas, cuál es la justificación del indicador en términos de derechos humanos y, en el caso específico de la sistematización que se hizo de información a nivel nacional, observaciones acerca de si ciertos datos son aplicables o no son aplicables, qué dificultades han tenido para su levantamiento, qué dificultades tiene para su consistencia, etcétera.

Entonces, como se puede observar, hay ya todo un desarrollo importante en México, Mila ya hizo los comentarios acerca de cómo otros países se han venido apoyando en los trabajos que en México se han desarrollado, hay mucha información, este es todo un trabajo técnico que pueden aprovechar los gobiernos locales, y el reto finalmente es, el levantamiento específico de información en cada uno de sus espacios, y, sobre todo, el cumplimiento y garantía de los derechos humanos en los diferentes niveles.