

PROGRAMA DE CAPACITACIÓN Y FORMACIÓN
PROFESIONAL EN DERECHOS HUMANOS

Fase de formación especializada

PROGRAMA DE ESTUDIO

**Metodología para la
identificación, elaboración y
evaluación de indicadores
con perspectiva de
derechos humanos**

DIRECTORIO INSTITUCIONAL

PRESIDENTE

Luis González Placencia

CONSEJO

Mercedes Barquet Montané
José Antonio Caballero Juárez
José Luis Caballero Ochoa
Miguel Carbonell Sánchez
Denise Dresser Guerra
Manuel Eduardo Fuentes Muñiz
Patricia Galeana Herrera
Mónica González Contró
Nashieli Ramírez Hernández
José Woldenberg Karakowsky

VISITADURÍAS GENERALES

Primera Mario Ernesto Patrón Sánchez
Segunda Rosalinda Salinas Durán
Tercera José Antonio Guevara Bermúdez
Cuarta Guadalupe Ángela Cabrera Ramírez
Quinta Luis Jiménez Bueno

CONTRALORÍA INTERNA

Rosa María Cruz Lesbros

SECRETARÍAS

Ejecutiva José Luis Gutiérrez Espíndola
**Promoción de los Derechos Humanos
e Incidencia en Políticas Públicas** Gerardo Sauri Suárez

CONSULTORÍA GENERAL JURÍDICA

Fernando Francisco Coronado Franco

DIRECCIONES GENERALES

Quejas y Orientación Alfonso García Castillo*
Administración Irma Andrade Herrera
Comunicación por los Derechos Humanos Daniel Robles Vázquez
Educación por los Derechos Humanos Paz Echeñique Pascal

DIRECCIÓN EJECUTIVA DE SEGUIMIENTO

Montserrat Matilde Rizo Rodríguez

CENTRO DE INVESTIGACIÓN APLICADA EN DERECHOS HUMANOS

Ricardo A. Ortega Soriano

SECRETARÍA PARTICULAR DE LA PRESIDENCIA

Gabriela Gutiérrez Ruz

COORDINACIONES

Asesores María José Morales García
Interlocución Institucional y Legislativa Soledad Guadalupe López Acosta
Tecnologías de Información y Comunicación Rodolfo Torres Velázquez
Servicios Médicos y Psicológicos Sergio Rivera Cruz*
Servicio Profesional en Derechos Humanos Mónica Martínez de la Peña

* Encargado de despacho

**PROGRAMA DE CAPACITACIÓN Y FORMACIÓN
PROFESIONAL EN DERECHOS HUMANOS**

Fase de formación especializada

PROGRAMA DE ESTUDIO

**Metodología para la
identificación, elaboración y
evaluación de indicadores
con perspectiva de
derechos humanos**



CONTENIDOS: Héctor Ernesto Nájera Catalán.

COORDINACIÓN DE CONTENIDOS: Mónica Martínez de la Peña, coordinadora del Servicio Profesional en Derechos Humanos; Rossana Ramírez Dagio, subdirectora de Formación Profesional, y Héctor Rosales Zarco, jefe de Departamento de Contenidos.

COORDINACIÓN ACADÉMICA DE CONTENIDOS: Coordinación académica de contenidos: Jorge Peláez Padilla, profesor-investigador de la Academia de Derecho de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM), integrante del Colectivo en Estudios Críticos del Derecho (RADAR); Carlos María Pelayo Moller, doctorando en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM); Mylai Burgos Matamoros, profesora de la Facultad de Derecho (UNAM/UACM), y Guillermo E. Estrada Adán, profesor de tiempo completo en la Facultad de Derecho (UNAM) y profesor en El Colegio de México.

EDITOR RESPONSABLE: Alberto Nava Cortez. CUIDADO DE LA EDICIÓN: Bárbara Lara Ramírez. DISEÑO DE PORTADA: Maru Lucero. DISEÑO Y FORMACIÓN: Maru Lucero y Ana Lilia González Chávez. CORRECCIÓN DE ESTILO: Karina Rosalía Flores Hernández. REVISIÓN DE PLANAS: María del Rosario Núñez Mendoza.

Primera edición, 2012

D. R. © 2012, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal
Av. Universidad 1449, col. Florida, pueblo de Axotla,
del. Álvaro Obregón, 01030 México, D. F.

www.cd hdf.org.mx

Ejemplar de distribución gratuita, prohibida su venta.

Se autoriza la reproducción total o parcial de la presente publicación siempre y cuando se cite la fuente.

Metodología para la identificación, elaboración y evaluación de indicadores con perspectiva de derechos humanos*

* Héctor Ernesto Nájera Catalán. Maestro y licenciado en economía. Ha sido consultor en materia de indicadores con perspectiva de derechos humanos en el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, (PNUD) y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH). Fue subcoordinador del Sistema de Indicadores y, posteriormente, coordinador general del proyecto Observatorio de Política Social y Derechos Humanos de Incide Social, A. C. Actualmente es estudiante doctoral de política social en el Centro Internacional de Estudios de Pobreza Peter Townsend en la Universidad de Bristol, en Reino Unido.

Todas las opiniones presentadas en este texto son responsabilidad exclusiva del autor.

ÍNDICE

Metodología para la identificación, elaboración y evaluación de Indicadores con perspectiva de derechos humanos

Héctor Ernesto Nájera Catalán

Presentación	7
Introducción	9
Módulo I. El proceso de construcción de indicadores de derechos humanos	11
Módulo II. Gobierno, indicadores de políticas públicas y derechos humanos	27
Bibliografía	36
Ejercicios	38
Autoevaluación	40
Clave de respuestas	42

PRESENTACIÓN

El Servicio Profesional en Derechos Humanos (SPDH) se creó en 2005 con el propósito de responder a la demanda de especialización en el trabajo que desempeña la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) como organismo público autónomo.

A partir de la creación del SPDH, la Comisión ha realizado un esfuerzo significativo para la consolidación y el desarrollo de los procesos de ingreso y ascenso, capacitación, formación y evaluación anual del desempeño.

La presente guía ha sido elaborada a partir del trabajo conjunto de la Coordinación del Servicio Profesional en Derechos Humanos de la CDHDF con las y los coordinadores académicos de las áreas modulares del SPDH y, desde luego, las y los autores de los contenidos del presente material, quienes serán las y los responsables de la impartición de los cursos presenciales a las y los miembros del Servicio.

La Fase de Formación Especializada, a la que pertenece esta guía, se integra por contenidos tendientes a satisfacer las necesidades específicas de formación de cada una de las áreas sustantivas que integran la CDHDF: defensa, promoción y estudio.

Los materiales que se presentan han sido contruidos con la expectativa de reflexionar sobre la aplicación práctica de los diversos aspectos que conforman la materia de los derechos humanos en el área de **estudio**, y comprende contenidos en torno a la metodología aplicada a los derechos humanos; el empleo de la estadística aplicada a la investigación de los derechos humanos y respecto de la metodología para la identificación, elaboración y evaluación de indicadores de políticas públicas en materia de derechos humanos.

Esta segunda edición constituye un paso importante hacia la consolidación de una metodología *ad hoc* de enseñanza de los derechos humanos dirigida a las y los servidores públicos de los organismos públicos autónomos encargados de protegerlos, pues sin duda está encaminada a fortalecer la defensa y la promoción de los derechos humanos en nuestro país.

Coordinación del Servicio Profesional en Derechos Humanos

INTRODUCCIÓN

En la actualidad experimentamos un movimiento global a favor del respeto a los derechos humanos. Aunque es difícil determinar la fecha exacta del inicio de esta tendencia, fue en la década de 1980 cuando la Organización de las Naciones Unidas (ONU), a través de los diferentes comités de derechos humanos, empezó un proceso de ajuste que consideró, entre otros, los siguientes objetivos: 1) construir un marco conceptual basado en los derechos humanos, 2) establecer procesos de monitoreo efectivos para determinar la situación que guarda el respeto a los derechos humanos, y 3) dotar de insumos concretos a los Estados para el establecimiento de medidas congruentes con los principios básicos de derechos humanos.

En este proceso de transición y compaginación se han podido identificar particularmente dos retos:

- Uno que se relaciona con las dificultades en la interpretación de algunos derechos humanos. Al respecto, la ONU ha tomado diferentes medidas con el fin de precisar el alcance de tales derechos, entre éstas se encuentran la creación de las *observaciones generales* por cada derecho humano y la instauración de la figura de *relatores especiales*.
- Otro que tiene que ver con la llamada *operativización del marco de derechos humanos*, es decir, con la implementación por parte de los Estados de medidas que, basadas en los principios de los diferentes instrumentos internacionales de derechos humanos, permitan a todas las personas el disfrute efectivo de sus derechos.

Ante estos retos se adoptó el concepto *perspectiva de derechos humanos*, el cual alude al uso de principios en la materia como marco de referencia (es decir, como marco conceptual) para el diseño, monitoreo y evaluación de políticas, y la construcción de indicadores de derechos humanos. Incluso, su uso ha

ido más allá, logrando que se implemente en asuntos de trascendencia para las ciencias sociales como, por ejemplo, en estudios sobre la pobreza y la democracia.

Asimismo, existen dos procesos vinculados con la perspectiva de derechos humanos: la utilización de la evidencia con la finalidad de hacer y evaluar políticas, y el desarrollo de las tecnologías de información; siendo ambos cruciales para comprender el uso y la construcción de indicadores.

En cuanto al primero, en las ciencias sociales el empleo de la evidencia ha dejado de ser opcional. Actualmente, las y los investigadores, las y los funcionarios públicos y la sociedad requieren de pruebas para diagnosticar, validar y/o señalar cierta acción u omisión. Ello ha generado algunos debates cuya argumentación a favor o en contra de su uso se torna cíclica.¹ También ha traído consigo diversos riesgos, entre los cuales se cuenta la falta de cuidado y el uso indiscriminado de la información con el fin de justificar o descalificar inmediatamente cierta acción. Otro problema más se deriva de la jerarquía de la evidencia y de la segregación de la información cualitativa a un carácter de *pseudoevidencia*.

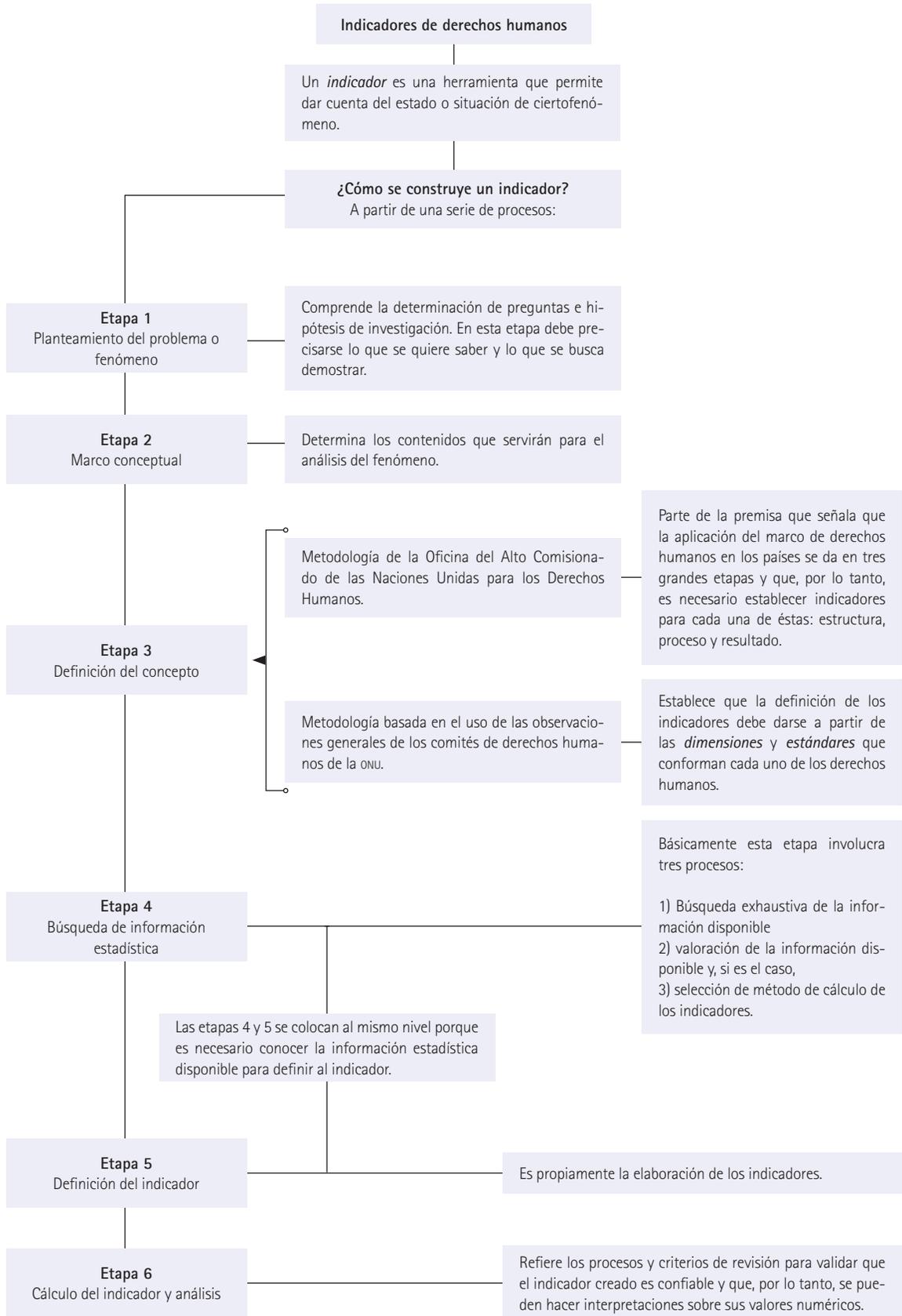
El segundo proceso implica el desarrollo de nuevas técnicas cuantitativas y cualitativas de recolección, procesamiento y análisis, las cuales han incrementado el volumen de información. Este crecimiento se atribuye, por un lado, a la demanda que imponen las sociedades democráticas (donde el gobierno debe justificar sus acciones) y, por otro, a las capacidades tecnológicas que permiten transformar y reprocesar la información. De lo anterior se desprende el problema de la calidad y el cuidado en relación con la creación, selección y uso de la información.

Como ya fue referido, esta búsqueda por contrastar preguntas –hipótesis– con la evidencia y la magnitud de la información disponible ha permeado al mundo de los derechos humanos. Los organismos internacionales, gobiernos y sociedad buscan permanentemente datos que les permitan conocer cuál es la situación de los derechos humanos. Por lo tanto, una condición necesaria es que esa evidencia –que no puede ser cualquier cifra– sea puntual y congruente con el marco de derechos humanos. Es así que, siguiendo esta línea de pensamiento, se abordarán las siguientes preguntas: ¿cómo se enfrenta desde el marco de derechos humanos la necesidad de utilizar indicadores?, ¿cómo es posible manejar con soltura y precisión la información disponible?, ¿cómo se construyen e interpretan los indicadores desde la perspectiva de derechos humanos?

¹ Por ejemplo, cuando se discute qué es lo que se entiende por evidencia. Por otro lado, también está el debate sobre la jerarquía de la evidencia, donde las muestras aleatorias se colocan como la mejor evidencia con respecto a la información que se deriva de trabajos cualitativos. Véase Sandra M. Nutley and Jeff Webb, "Introducing evidence-based policy and practice in public services", en Davies Huw T. O. et al. (eds.), *What works? Evidence-based policy and practice in public services*, Bristol, The Policy Press, 2000.

MÓDULO I.

El proceso de construcción de indicadores de derechos humanos



Los indicadores son una forma de evidencia y, por ello, su utilidad radica en la posibilidad que brindan de contrastar algunas de nuestras preguntas e inquietudes. Sin embargo, ¿cómo justificar que los indicadores pueden ser evidencia de lo que ocurre con los derechos humanos?

Un *indicador* es una herramienta que permite dar cuenta del estado o situación de cierto fenómeno, generalmente es una medida de cambio o resultado.²

Una manera de comprender qué es y qué implica un indicador es considerarlo como un medio para hacer observable alguna característica del mundo en el que vivimos. Por ejemplo, una persona que se pregunte "¿qué es ser pobre?", puede utilizar diferentes referentes para buscar alguna respuesta. Así pues, si está convencida de que la pobreza se asocia al ingreso monetario, partirá de un estándar de ingreso para hacer observable y medible tal fenómeno; en cambio, si su convicción es que la pobreza está ligada a la falta de acceso a ciertos servicios y bienes sociales, diseñará una medida que se base en esos estándares (vivienda, salud, educación, etc.). Como puede apreciarse,

Un *indicador* es una herramienta que permite dar cuenta del estado o situación en que se ubica cierto fenómeno, generalmente es una medida de cambio o resultado.

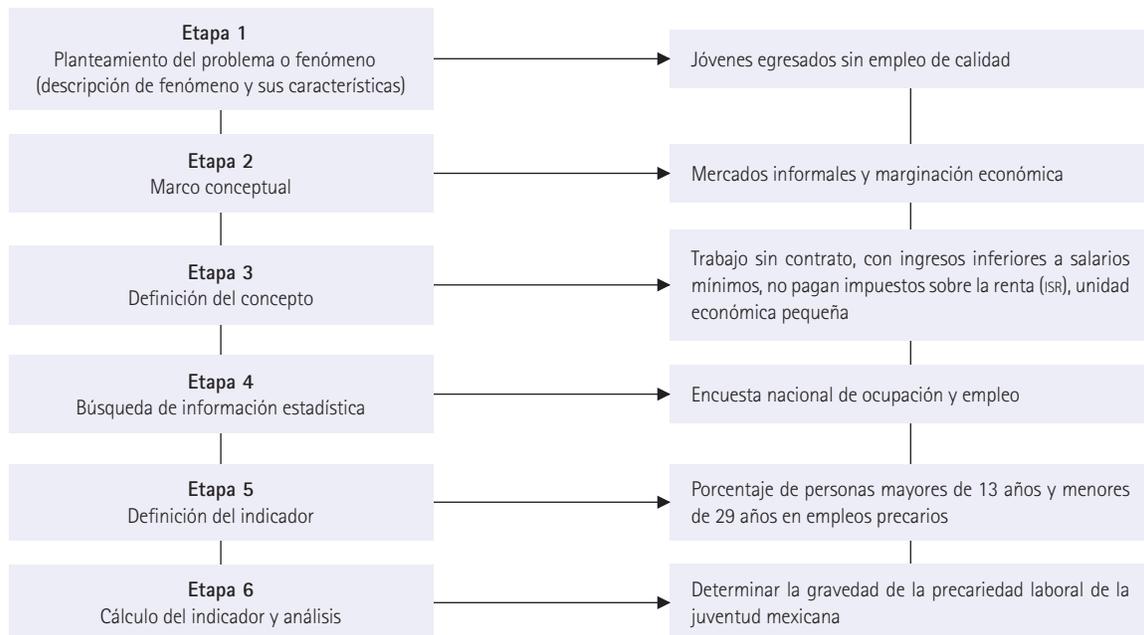
² El Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) discute varias definiciones de lo que es un indicador. Al respecto véase Angélica Rocío Mondragón Pérez, "¿Qué son los indicadores?", en *Revista de información y análisis*, núm. 19, México, INEGI, 2002, disponible en <<http://www.inegi.gob.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/contenidos/articulos/economicas/indicadores.pdf>>, página consultada el 9 de octubre de 2012.

la determinación del referente está condicionada por lo que sabemos y por las teorías de las que partimos, a ello se le denomina *marco conceptual* o de *referencia*.

En ambos supuestos del ejemplo anterior la preocupación se centra en la misma característica (la pobreza), pero cada uno la define y mide de forma distinta porque utilizan diferentes referentes (marcos conceptuales). Es decir, el marco de referencia encamina la manera como definimos lo que debe incluir el indicador (variable: salario, transferencias vs. escolaridad, disponibilidad de agua, etc.) Finalmente, una vez que se establecen las características de ese indicador se recurre a las fuentes de información (bases de datos) y se hace algún procedimiento aritmético para producir su valor (método estadístico).

La construcción de indicadores implica una serie de procesos. En principio, involucra una reflexión en cuanto a la problemática observada y a la elección de un marco conceptual. Posteriormente, deben efectuarse operaciones como la búsqueda de información, la identificación de información relevante, el método de cálculo, etc. En este sentido, en el siguiente esquema se presentan de manera general las distintas etapas que se necesitan para la construcción de indicadores bajo los principios del marco de derechos humanos.

Proceso para el diseño, construcción y cálculo de un indicador



Fuente: elaboración propia.

Como se observa, son seis las etapas generales para construir indicadores de derechos humanos. A continuación se describe cada una.

Planteamiento del problema (etapa 1)

La delimitación o planteamiento del problema comprende la determinación de preguntas e hipótesis de investigación. Es decir, en esta etapa se precisa lo que se quiere saber y demostrar.

Generalmente, los indicadores se utilizan para dar soporte a las hipótesis que se tienen. Ahora bien, a diferencia del ámbito académico, en el trabajo efectuado en la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) la delimitación del problema se acota conforme a la esfera de su competencia institucional. Por ejemplo, el problema puede restringirse a la redacción de algún informe especial sobre un grupo poblacional de interés o a la investigación del grado de respeto a un derecho humano en la ciudad de México. La persona encargada de dicho informe o producto será la responsable de establecer los límites de su trabajo, a través de hipótesis o preguntas concretas para la investigación.

El uso del marco conceptual de derechos humanos (etapa 2)

Como se mencionó, una de las preocupaciones de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) es convertir al marco de derechos humanos en un marco conceptual, y ello significa definir y articular los diferentes elementos establecidos en los instrumentos internacionales en la materia.

Un evidente ejemplo del interés de la ONU es la creación de las *relatorías especiales* por derecho humano. Así, basadas en la experiencia que van adquiriendo al observar la situación de cada uno de los países, las personas al frente de las relatorías se encargan de clarificar progresivamente: 1) el contenido de un derecho humano, y 2) los distintos elementos del marco de derechos humanos que se relacionan con el derecho en cuestión.

Los indicadores de derechos humanos deben estar precedidos de una revisión exhaustiva y rigurosa de su marco conceptual.

Esta clarificación progresiva, aunada a otras iniciativas como la de los comités de derechos humanos, busca hacer más comprensible el marco de los derechos humanos y convertirlo en un instrumento para el análisis de las realidades de los países.

Así como la teoría económica ha buscado elaborar un marco conceptual para entender las crisis económicas, la inflación, el déficit público y la pobreza, el marco de derechos humanos busca describir y analizar –en sus propios términos–, la desigualdad, la inequidad, la violencia de género, la discriminación,

etcétera. Como lo menciona Amartya Sen, "la viabilidad y universalidad de los derechos humanos depende de su habilidad de sobrevivir el escrutinio público".³ Justo como él lo propone, los derechos humanos dependen ahora de la robustez y del uso de su propio marco conceptual.

Conforme a lo anterior, cualquier indicador de derechos humanos debe estar precedido de una revisión exhaustiva y rigurosa de su marco conceptual. En este caso, no sólo de los instrumentos internacionales firmados por los Estados, sino también de los nuevos desarrollos que existen en el tema, en particular de los diferentes documentos producidos por las y los relatores y por los comités de derechos humanos de la ONU.

De la teoría a la práctica: Propuestas para realizar indicadores basados en el marco de derechos humanos (etapa 3)

El marco de derechos humanos –como marco conceptual– sigue en construcción, de ahí que aún existan algunos derechos con contenidos ambiguos o muy abstractos. Así, por un lado, a pesar de que se haga una lectura rigurosa de la documentación existente relacionada con el derecho del cual se pretendan hacer indicadores, puede ser complicado determinar con precisión las características del derecho a medir. Y, por otro lado, aunque un derecho esté ampliamente documentado es posible que resulte complicado determinar los indicadores. Por lo anterior, existen dos propuestas para confeccionar indicadores a partir del marco de derechos humanos: la Metodología de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), y la Metodología basada en la utilización de las observaciones generales de los comités de derechos humanos de las Naciones Unidas.

Metodología de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH)

La metodología elaborada por la OACNUDH parte de la premisa de que la aplicación del marco de derechos humanos en los países se da en tres grandes categorías (estructura, proceso y resultado) y, por lo tanto, es necesario establecer indicadores para cada una de ellas.⁴

³ Amartya Sen, "Elements of a theory of human rights", en *Philosophy and public affairs*, vol. 32, núm. 4, Blackwell Publishing, 2004, p. 356.

⁴ OACNUDH, *Informe sobre los indicadores para promover y vigilar el ejercicio de los derechos humanos*, HRI/MC/2008/3, 20ª Reunión de los Presidentes de Órganos de Tratados de Derechos Humanos realizada el 26 y 27 de junio de 2008 en Ginebra, disponible en <<http://www2.ohchr.org/english/bodies/icm-mc/docs/HRI.MC.2008.3EN.pdf>>, página consultada en noviembre de 2011.

- *Estructura*. Los indicadores están pensados para evaluar el grado en el que el Estado ha armonizado sus leyes con el marco internacional de derechos.
- *Proceso*. Son aquellos indicadores que evalúan que la oferta de programas y políticas públicas sea congruente con el marco legal del Estado.
- *Resultado*. Los indicadores evalúan la situación concreta de realización del derecho.

Adicionalmente, la OACNUDH propone una serie de indicadores ilustrativos para las tres categorías a partir de diversos derechos humanos. Es decir, en materia de estructura sugiere utilizar *indicadores cualitativos*, mientras que para la de proceso recomienda *indicadores tanto cualitativos y cuantitativos*, y en cuanto a la de resultado aconseja emplear *indicadores cuantitativos*. Algunos ejemplos de tales indicadores se plantean a continuación:

- Existencia del derecho a la libertad de expresión en la Constitución Política (estructura).
- Existencia de mecanismos –por ejemplo, las dependencias jurídicas– para recibir denuncias en caso de violaciones a la libertad de expresión (proceso).
- Tasa de crecimiento de las denuncias en materia de libertad de expresión (resultado).

Como puede observarse, con respecto a los indicadores en las categorías de *estructura* y *proceso*, éstos se reducen a la *existencia* de artículos en la ley (estructura) o de instituciones (proceso) sin contemplar la calidad o la eficacia de éstos y éstas. La metodología de la OACNUDH no se restringe a la *existencia*. Sin embargo, la valoración, por ejemplo, de qué tan completo está contemplado el derecho a la libertad de expresión en la legislación requiere construir criterios para determinar con precisión qué es lo que se entiende por *completo*.

Adicionalmente, la metodología se complementa con la creación de subcategorías de indicadores. Esto significa que al interior de las categorías con indicadores de estructura, proceso y resultado existe otra clasificación, la cual resulta de los contenidos del derecho humano. En términos prácticos lo que sugiere la metodología es: 1) considerar los contenidos del derecho humano y 2) seleccionar una de las tres categorías. Esta reflexión es la que permite desarrollar ideas claras y enunciados más precisos sobre lo que posteriormente querrá medirse mediante un indicador. En este sentido, lo más valioso de la metodología de la Oficina del Alto Comisionado es que ayuda a vincular el marco de derechos humanos con ciertos procesos o etapas como el quehacer legislativo, el diseño y la implementación de políticas, así como la evaluación de resultados.

Metodología basada en el uso de las observaciones generales de los comités de derechos humanos de la ONU

El otro camino –aunque aún existe controversia sobre si es una propuesta sustituta o complementaria a la metodología de la OACNUDH– es la definición de los indicadores a partir de las *dimensiones y estándares* que conforman cada uno de los derechos humanos.

Los *estándares* son aquellos *pisos mínimos* que deben cubrir los Estados independientemente de la disponibilidad de recursos económicos.⁵ Aunque los estándares no están explícitamente definidos, los relatores especiales se han encargado de establecer algunos para ciertos derechos.⁶ Por su parte, las *dimensiones* aluden las diferentes características que conforman a cada derecho humano.

Es decir, esta propuesta parte de que al interior de cada derecho humano existen distintos elementos entrelazados –estándares y dimensiones– y que el incumplimiento de alguno de ellos pone en severo riesgo la realización plena del derecho. En general, esta propuesta, dada la falta de definición de estándares para todos los derechos, se ha concentrado en las dimensiones, las cuales se desprenden de las observaciones generales de los comités de la ONU. Véase el siguiente cuadro.

Comité	Grupo de derechos que abarca	Instrumento fundamental	Número de observaciones generales
Comité de Derechos Humanos	Civiles y políticos	Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos ^a	32
Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC)	Económicos, sociales y culturales	Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales ^b	21

^a Instrumento disponible en <<http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/comments.htm>>.
^b Instrumento disponible en <<http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/comments.htm>>.

Fuente: elaboración del autor con información de los comités de la ONU referidos.

⁵ Una investigación empírica sobre los estándares en materia de los derechos a la alimentación, salud y educación se encuentra en Clara Jusidman y Marín Osiris, "Universalismo y estándares mínimos de garantía de los derechos económicos, sociales y culturales", en Enrique Valencia (coord.), *Perspectivas del universalismo en México*, México, Fundación Konrad Adenauer/Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, 2010.

⁶ Véase el reporte elaborado por el entonces relator especial sobre el Derecho a la Salud, Paul Hunt. ONU, *Report on right to health indicators; good practices for the right to health; HIV/AIDS and the right to health; neglected diseases, leprosy and the right to health; an optional protocol to ICESCR*, Sr. Paul Hunt, A/58/427, 10 de octubre de 2003, disponible en <http://www.ifhro.org/images/stories/ifhro/documents_UN_special_rapporteur/3_4_13.pdf>, página consultada en noviembre de 2011.

Las observaciones generales se han convertido a nivel mundial en el instrumento más eficaz para operar el marco de los derechos humanos⁷ y, en realidad, es gracias a éstas que tal marco se está transformando de normativo a *conceptual*. Dada su orientación jurídica, los instrumentos internacionales y los documentos adicionales –como lo son las observaciones generales– permiten delimitar la información que puede ser utilizada para medir algún derecho.

A pesar del esfuerzo de ambos comités de la ONU, es claro que las observaciones generales relacionadas con de los derechos económicos, sociales y culturales (DES) están más desarrolladas y estandarizadas. Y esto para la construcción de indicadores, es de suma importancia porque lo que se propone es medir por lo menos cuatro dimensiones básicas de los derechos: acceso, disponibilidad, calidad y aceptabilidad. Estas dimensiones constituyen una aproximación que permite ver, por ejemplo, porqué la obesidad es un problema de disfrute de derechos humanos: Si una persona puede tener acceso económico y físico a alimentos (acceso-disponibilidad), pero si la calidad de su dieta es deficiente no realizará plenamente su derecho a la alimentación y, consecuentemente, tampoco su derecho a la salud.

Problemas típicos y propuestas de solución

ETAPA 2 Y 3: PROBLEMAS TÍPICOS

Aunque la metodología de la OACNUDH y las observaciones generales orientan la utilización del marco de derechos humanos para construir indicadores, existen en la práctica algunos problemas por resolver que suelen aparecer en la tercera etapa:

1. *Abstracción.* Ciertos derechos humanos, específicamente los civiles y los políticos, pueden no estar completamente definidos y, por lo tanto, es posible que resulte muy difícil –quizá imposible– identificar las variables y los indicadores más adecuados para medirlos. Por ejemplo, considere el derecho a la libertad de expresión y la dificultad para establecer indicadores con respecto a la vulneración de este derecho.
2. *Discreción.* Aun cuando algunos contenidos del derecho estén definidos, se pueden encontrar aspectos sujetos a la interpretación. El riesgo es que la selección de las variables, los indicadores y el proceso de cálculo no quede sujeta a criterios homogéneos y, por lo tanto, el indicador no sea replicable o se interprete de maneras opuestas. Por ejemplo, en materia del derecho al trabajo, aunque se define que el empleo debe ser de

⁷ Otros instrumentos a utilizarse son los informes especiales de las y los relatores de la ONU y, en particular, los documentos en donde desarrollan el contenido del derecho a partir de la evidencia empírica hallada en los países.

calidad, es necesario interpretar qué podría entenderse por un empleo en condiciones saludables y con protección.

3. *Imposibilidad estadística*. El derecho puede estar perfectamente definido, pero no existe información estadística para calcularlo. Por ejemplo, la información que alude a las personas en situación de calle o con discapacidad.

ETAPAS 2 Y 3: RECOMENDACIONES

- a) Buscar apoyarse en los indicadores *ilustrativos* de la metodología de la OACNUDH.
- b) Aunque no es una regla general, respecto a los derechos civiles y políticos es mejor utilizar la metodología de la OACNUDH para indicadores de estructura y proceso.
- c) En el mismo sentido, para indicadores relacionados con DESC se recomienda utilizar las observaciones generales.
- d) El marco de derechos no es perfecto y está en desarrollo, sin embargo, el uso de otros marcos conceptuales puede facilitar la elaboración de indicadores.

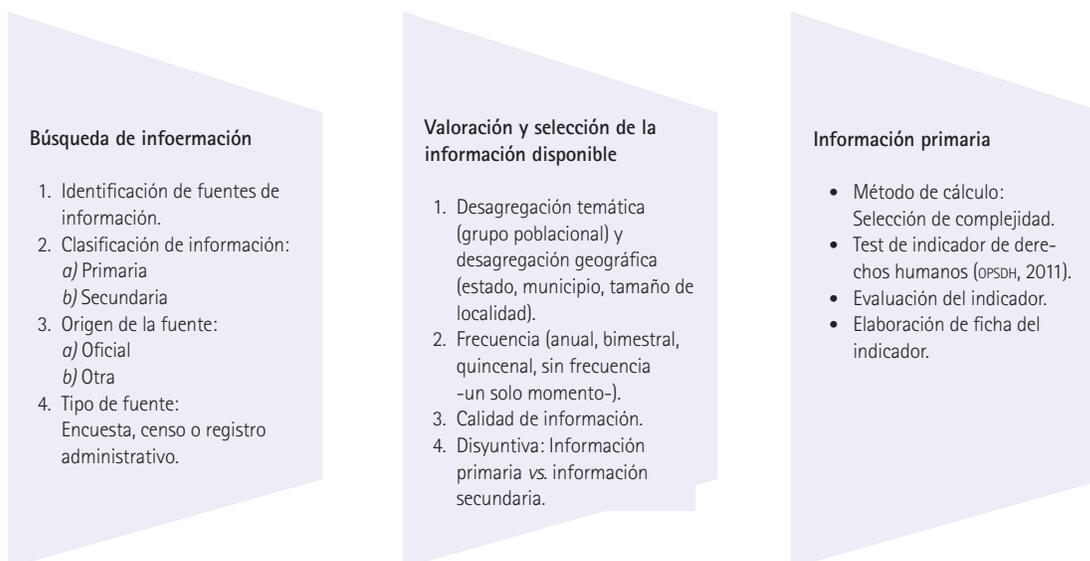
Búsqueda de información y definición del indicador (etapas 4 y 5)

En la etapa 4 se parte del conocimiento sobre el derecho que se va a medir, cuál es su contenido y cuáles son sus dimensiones más relevantes (etapas 1, 2 y 3). Es decir, ya no se asume que se va a medir la situación del derecho al nivel más alto posible de salud física y mental (etapa 2). En realidad, se tienen delimitados los diferentes rasgos o componentes que pueden dar cuenta de la situación del derecho en cuestión (etapa 3). De lo contrario, se corre el riesgo de seleccionar un indicador alejado e inconsistente respecto de lo que se busca medir.⁸

Las etapas 4 y 5 se colocan al mismo nivel porque es necesario ver la información estadística disponible para definir el indicador. Además, es común que se tengan varias opciones de cálculo.

En principio, la etapa 4 parte de la idea clara de lo que se quiere medir, lo que hace posible iniciar el cálculo del indicador. Básicamente esta etapa involucra tres procesos: 1) búsqueda exhaustiva de la información disponible, 2) valoración de la información disponible y, si es el caso, 3) método de cálculo de indicadores. En términos generales dichos procesos se describen en el siguiente esquema.

⁸ En general, este problema está referido al término de proximidad del indicador respecto del concepto que se busca medir.



Proceso 1. Búsqueda exhaustiva de la información disponible

La cantidad de información puede convertirse en un problema, no sólo en términos de tiempo sino de calidad. Por ello, se recomienda: 1) hacer una *búsqueda sistemática de la información* disponible en todas las fuentes conocidas y en sus diferentes productos, y 2) determinar cuál es la mejor información.⁹

Algunos criterios básicos para elegir la información son:

- **Información primaria.** Es aquella que es de origen, sin transformaciones. Por ejemplo, las bases de datos de los censos de población, los microdatos de las encuestas, los registros administrativos (como el catastro) o información original de algún trabajo cualitativo.¹⁰ En este sentido, es altamente recomendable utilizar, en la medida de lo posible, información primaria, ya que reduce riesgos de sesgos o error en los cálculos.
- **Información secundaria.** Es el resultado de algún proceso de transformación de la información primaria y, generalmente, ya incluye una carga conceptual en su cálculo. Por ejemplo, el índice de marginación del Consejo Nacional de Población (Conapo).

⁹ En el ámbito de la medicina, especialmente en los países desarrollados, la búsqueda sistemática refiere a un método de revisión de la información existente. Ello permite identificar las fuentes, sus características y debilidades.

¹⁰ Más adelante se discutirá por qué ésta puede ser utilizado en un trabajo que *aparentemente* es cuantitativo.

- *Origen y tipo de información.* Ayuda a valorar si la información puede tener algún sesgo institucional y sienta las bases para la identificación de la desagregación y la frecuencia. Por ejemplo, si se trata de una encuesta de alguna institución con escasos recursos es probable que tenga poca representatividad y probabilidad de recuperarse en un futuro.

Proceso 2. Valoración de la información disponible

Una vez que se tiene identificado el tipo de información y las fuentes disponibles es necesario, en la mayoría de los casos, seleccionar *la mejor información posible*; es decir, la que de acuerdo con su frecuencia, desagregación y calidad garantiza el cálculo de un indicador confiable.

- *Frecuencia.* Se refiere a la disponibilidad de datos en el tiempo y es uno de los mejores criterios para determinar la utilidad de la información debido a que: primero, permite comparar diferentes valores de un indicador y determinar el avance o retroceso de determinada situación; segundo, cuando un indicador es utilizado en otros ejercicios es señal de que el método de cálculo ha sido revisado varias veces; tercero, también ayuda a saber que el indicador ha sido útil y, por lo tanto, no requiere calcularse varias veces.
- *Desagregación.* En la medida en que la información es más precisa se pueden hacer interpretaciones más puntuales. Además, dentro del marco de derechos humanos es fundamental visibilizar las situaciones de los diferentes grupos poblacionales, algunos de los cuales muchas veces cuentan con instrumentos internacionales específicos, como son las personas migrantes, la infancia, las mujeres, entre otros.
- *Calidad.* La calidad de un indicador depende de la calidad de sus fuentes, es decir, de los métodos e instrumentos utilizados para recopilar la información. En este sentido, es necesario revisar quién levantó los datos (instituciones gubernamentales, organismos internacionales, organizaciones de la sociedad civil, etc.), determinar qué agendas pueden estar detrás de quien recuperó tal información, revisar si alguien más la ha utilizado y qué métodos empleó para recopilarla.

En ocasiones la información que otorgan las instituciones puede resultar insuficiente o quizá se tengan dudas sobre la calidad. Generalmente, la que es secundaria, es decir, la calculada por algún actor, tiene algún marco conceptual detrás e incluso una agenda política. Ello abre la puerta al que quizá es uno de los debates más importantes en la creación de indicadores de derechos humanos.

Proceso 3. Métodos de cálculo de los indicadores

Existen diferentes niveles de complejidad y rigurosidad en el cálculo del indicador.

a) Métodos simples

- **Porcentaje.** Es una expresión numérica que sirve para referir el peso relativo que tiene una característica asociada a un dominio. Por ejemplo, el porcentaje de personas de 6 a 12 años de edad que no asiste a la escuela. En este caso la característica que se quiere destacar (derivada del concepto *no acceso escolar*) es la inasistencia escolar y el dominio es la población total de 6 a 12 años.
- **Razón.** Es de mayor provecho cuando se utilizan unidades diferentes y, generalmente, no es multiplicada por algún factor adicional (población). Por ejemplo, razón de ingreso promedio por hora trabajada de los hombres respecto de las mujeres. En este caso, la característica que se quiere destacar es la diferencia de los ingresos por sexo (derivada del concepto de igualdad en el salario). Al dividir el salario promedio de los hombres entre el salario promedio de las mujeres se obtiene dicha diferencia o brecha. Si el resultado de la razón es 1.2, significa que los hombres ganan 20 centavos más por hora que las mujeres.
- **Tasa.** Sigue la lógica del método de la razón pero utiliza algún factor de estandarización (generalmente *población*), y sirve para comparar unidades con denominadores diferentes. Por ejemplo, la tasa de médicos por cada 100 habitantes. El concepto detrás del indicador es la suficiencia de médicos en el país, estado o región (disponibilidad). Resulta de la división de variables distintas como *médicos* entre *población* multiplicada por 100. Esto se utiliza porque el resultado puede ser difícil de interpretar.¹¹

b) Método complejo

- **Probabilidad.** Usualmente sirve para identificar qué tan proclive es una persona a tener cierta característica. Por ejemplo, la probabilidad de la población indígena de vivir en pobreza puede calcularse haciendo uso de métodos simples de conteo o métodos econométricos.¹²

¹¹ Por ejemplo, 105 médicos por habitante.

¹² Son métodos estadísticos que se basan en la estimación de ciertos parámetros, como la regresión lineal o los modelos logísticos que pueden señalar la probabilidad de que una mujer participe en la economía formal con respecto de los hombres.

c) Indicadores derivados de métodos cualitativos

Aunque existe una asociación de indicadores con métodos cuantitativos, eso no implica que no puedan existir indicadores de métodos cualitativos.¹³ Claramente, en la Metodología de la OACNUDH se propone que los indicadores de estructura y de proceso se deriven de análisis cualitativos. Esto en esencia conlleva a que el método de aproximación a la información sea cualitativo y que el de transformación sea cuantitativo. Ello se ejemplifica a continuación.

- *Indicadores de existencia.* Se utilizan principalmente cuando la unidad de análisis refiere leyes o programas y recurre a algún método simple de cálculo. Por ejemplo, el porcentaje de entidades federativas que cuenta con ley de transparencia y acceso a la información. Se asignan 0 y 1 según el criterio de quien elabora el indicador, 1 si x entidad tiene ley de transparencia y 0 si no la tiene.
- *Indicadores de calidad o profundidad.* Se utilizan para valorar cualidades o atributos de ciertas leyes o programas, incluso de personas. Sin embargo, requiere un cuidadoso proceso de elaboración previa. Mediante estos indicadores es posible:
 - Identificar las cualidades o atributos deseables (listado de criterios asociados a la perspectiva de género –salen conceptualmente del marco de derechos–).
 - Identificar la unidad de contraste (objetivos del programa, objetivos y líneas de acción).
 - Elaborar grados en función del total de atributos identificados.
 - Por ejemplo: el porcentaje de programas sociales que incluyen satisfactoria o muy *satisfactoriamente* la perspectiva de género en sus contenidos.

Definición, análisis y evaluación del indicador (etapa 6)

La última etapa se refiere a la parte técnica-operativa del cálculo y al análisis o evaluación del indicador. Sobre el proceso de cálculo es importante establecer algún mecanismo de validación o contraste, especialmente en aquellos indicadores que requirieron algún método complejo. Un ejemplo de validación es que sea calculado por dos personas y que después se contrasten sus resultados.

Más importante es el análisis o evaluación del indicador, el cual, como se ha mostrado a lo largo de la guía, debe ser producto de un proceso de reflexión

¹³ Véase Fernando Cortés, "Algunos aspectos de la controversia entre la investigación cualitativa y cuantitativa", en Fernando Cortés *et al.*, *Método científico y política social. A propósito de las evaluaciones cualitativas del Programa Oportunidades*, México, El Colegio de México, 2008.

pleno de cuidados. Así, existen cuatro criterios que permiten determinar si el indicador es confiable y, por lo tanto, útil para el propósito que fue diseñado: *consistencia*, *replicabilidad-transparencia*, *interpretable* y *proximidad al marco de derechos*.

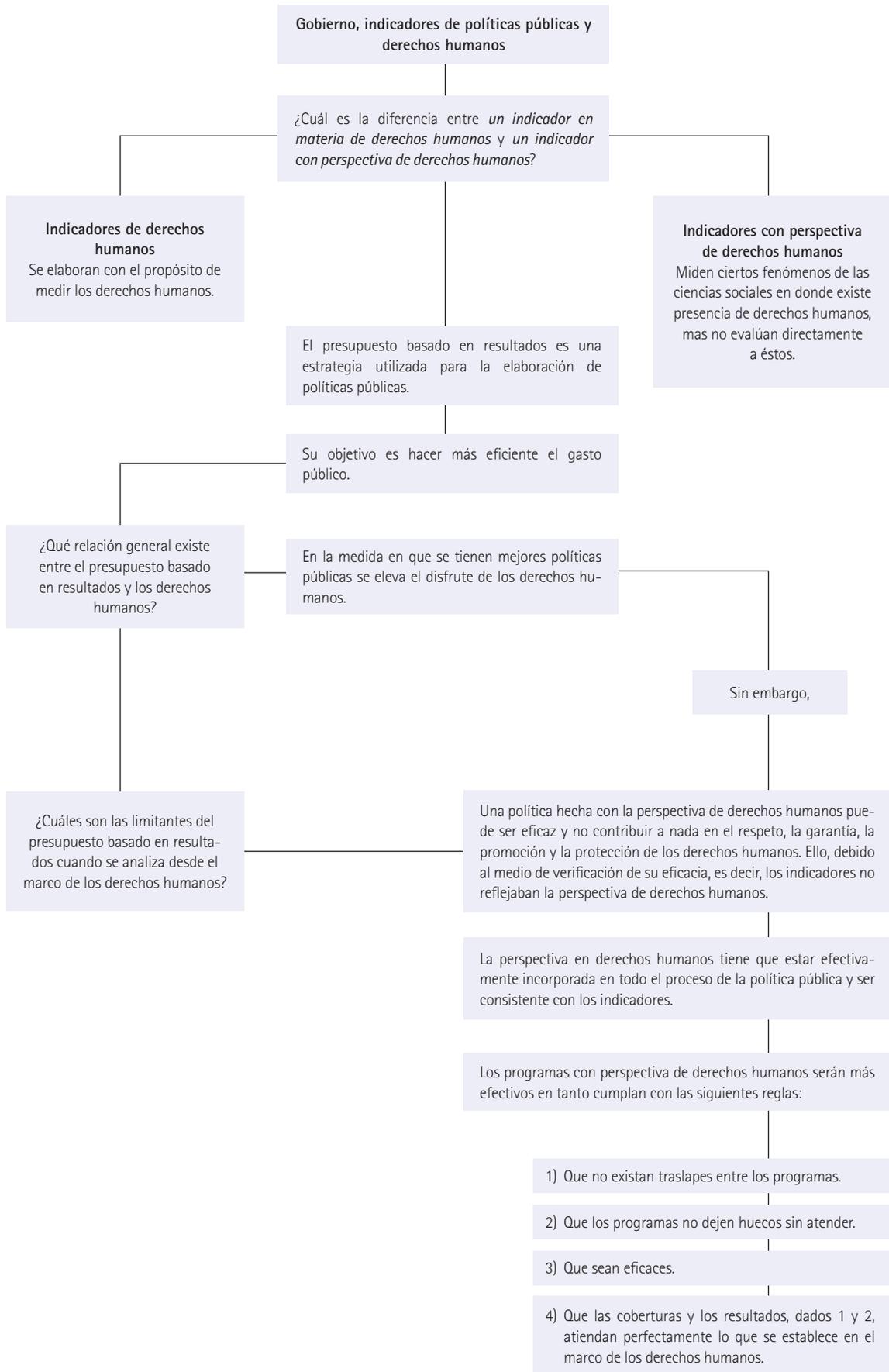
Características mínimas de un indicador de derechos humanos:

- *Consistente*. El indicador debe expresarse en un enunciado, el cual debe referirse con claridad a los contenidos –variables– y al tipo de cálculo utilizado para llegar a él. Por ejemplo, si lo que se buscaba medir era qué tan lejos está el país de lograr la cobertura de vacunación, el indicador debiera servir para sacar conclusiones sobre dicha situación.
- *Replicable*. Una persona haciendo uso de la misma información debe poder calcular el indicador y llegar a iguales resultados.
- *Transparente*. El indicador no se reduce al enunciado. Deben quedar registradas las fuentes utilizadas, las variables, el método de cálculo y la justificación desde el marco de derechos humanos. Usualmente esto se hace a través de fichas de metadatos que generalmente se incluyen en algún anexo. Tales fichas registran la fuente, la fórmula de cálculo, la justificación conceptual del indicador y la frecuencia.
- *Interpretable*. En la medida en que un indicador es consistente y replicable debe ser posible hacer una interpretación coherente sobre el valor dado. Es decir, si el valor del indicador es 50%, debe ser factible establecer una interpretación coherente sobre dicho valor.
- *Próximo*. Desde el enfoque de derechos humanos se trata de la característica más importante de un indicador. Debe estar plenamente justificado a partir del marco de derechos humanos. Como se mencionó, los indicadores basados en información primaria tienden a cumplir mejor dicha función.¹⁴

¹⁴ Esta idea se analiza de manera más rigurosa en Héctor Ernesto Nájera Catalán, "Historia del diseño, el desarrollo y funcionamiento del Sistema de Indicadores de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (SIDESC)", en Observatorio de Política Social y Derechos Humanos, México, documento en revisión próximo a publicarse.

MÓDULO II.

Gobierno, indicadores de políticas públicas y derechos humanos



Indicadores de derechos humanos vs. indicadores con perspectiva de derechos humanos

Los términos *indicadores de derechos humanos* e *indicadores con perspectiva de derechos humanos* suelen usarse indistintamente para referir a cierta expresión numérica que da cuenta de la situación de tales derechos. Sin embargo, en sentido estricto no significan lo mismo. Aquellos indicadores que se elaboran con el propósito de medir los derechos humanos son *indicadores de derechos humanos*. En cambio, los que se toman, por ejemplo, de las ciencias sociales, son *indicadores con perspectiva de derechos humanos*. Los primeros son superiores a los segundos, aunque no siempre se trata de conjuntos excluyentes.

A continuación se pone un ejemplo que, además, servirá para reafirmar lo que se ha venido desarrollando en esta guía.

La tasa neta de cobertura en educación a nivel primaria en el Distrito Federal es prácticamente 90%. Cuando se lanza la pregunta sobre la situación del derecho a la educación suele utilizarse dicha tasa para afirmar que prácticamente el derecho a la educación está cubierto.¹⁵ Esta afirmación tiene varias imprecisiones:

¹⁵ Esto suele presentarse en los informes anuales de gobierno, tanto a nivel nacional como local.

1. El origen de la tasa está dado por la necesidad de tener una medida de cuántas niñas y niños están cursando el nivel básico educativo. Es decir, únicamente incluye la situación puntual de esas personas en cierto grado escolar. Claramente, el problema que trata de acotar es resultante de las necesidades de monitoreo del sistema educativo y no de una visión de derechos. Por lo tanto, el indicador puede ser, o no, un indicador de derechos humanos.
2. La justificación de que efectivamente se trata de un indicador del derecho a la educación deviene de su interpretación, no de su construcción. Es decir, a cierta medida estadística –en este caso diseñada por la Secretaría de Educación Pública– se le inscribe en el marco de los derechos humanos. Lo que significa que la medida podría existir sin tener que invocar al marco en la materia. Por lo tanto, no necesariamente se trata de una medida de derechos humanos.

El anterior es un ejemplo claro de cómo la perspectiva de derechos humanos puede utilizarse para interpretar un indicador ya calculado (información secundaria). Es decir, se emplea cierta información y se le clasifica conforme al marco de derechos humanos. En cambio, haciendo uso de la información primaria se puede construir un indicador como el siguiente: *el porcentaje de personas de 16 o más años con educación básica terminada en el Distrito Federal*. A diferencia del primero, el indicador está más próximo al estándar del marco de derechos humanos. ¿Por qué? Porque el indicador es una mejor medida del artículo 13 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC): "la enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente". Aunque el indicador no mide directamente la gratuidad, sí busca medir el nivel de universalización de la educación básica, aunque no en términos de cada grado escolar sino de toda la población. En este sentido, se trata de un *indicador de derechos humanos*.¹⁶

En ocasiones, dadas las restricciones de información y de tiempo, será necesario utilizar indicadores con perspectiva de derechos humanos. Esta opción en sí misma no deteriora el trabajo, siempre y cuando se argumente –conforme a las etapas previas señaladas– la pertinencia del indicador. Desafortunadamente, eso no siempre ocurre y esta mala práctica puede tener efectos catastróficos. Por ejemplo, en indicadores de proceso, con respecto a los derechos de las personas adultas mayores, si la CDHDF se basa en un mal indicador, puede afirmar que las éstas tienen realizado su derecho a la alimentación porque existe un programa social que les transfiere dinero men-

¹⁶ Al respecto, varios indicadores de ciencias sociales cumplen con ambas condiciones. Por ejemplo, los *indicadores de precariedad laboral* originados en la economía y en la sociología se interpretan desde la perspectiva de derechos humanos como una evidencia de la baja calidad en el empleo. Y, simultáneamente, se consideran indicadores de derechos humanos porque su construcción es perfectamente compatible con el marco de derechos.

sualmente.¹⁷ Otro ejemplo, quizá el más alarmante, es la afirmación de que *el cumplimiento de los indicadores de un Programa de Derechos Humanos es igual a la realización de los derechos humanos de las personas*. Los programas recurren a la perspectiva de derechos para tratar de transformar la política pública y los indicadores se derivan de ese ejercicio de aproximación entre dos mundos. Por lo tanto, no hay ninguna garantía de que al monitorear algún programa también se esté haciendo a los derechos humanos en un territorio determinado.

Disyuntiva

Con respecto a la información primaria y el cálculo de indicadores de derechos humanos, podemos plantear que en diferentes reportes sobre la situación de los derechos es predominante el uso de información secundaria.¹⁸ Esto, como se ha argumentado, no es contraproducente siempre y cuando exista una justificación sólida de la información utilizada –cosa que desafortunadamente casi nunca ocurre. Sin embargo, dada la complejidad de los derechos humanos es necesario avanzar en el uso y generación de información primaria para crear indicadores. Éste, al igual que en otros procesos de construcción de indicadores, debe acompañarse de diferentes métodos de cálculo con el fin de lograr *el mejor indicador posible*.

Los indicadores elaborados en las instituciones gubernamentales en México para medir las políticas públicas

En los últimos dos sexenios, el gobierno federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) ha impulsado una estrategia denominada *presupuesto basado en resultados*. El objetivo de dicha estrategia es hacer más eficiente el gasto público. En términos generales lo que se busca es premiar con recursos aquellas acciones que son eficaces y castigar las que no lo son. Como se mencionaba en un principio, una de las utilidades de los indicadores es que ayudan a hacer observable un fenómeno. En este caso, el presupuesto basado en resultados utiliza a los indicadores como medio de verificación de la eficacia de una política. En última instancia son los indicadores los que determinan la recepción –incluso el aumento– de recursos en cada ciclo presupuestal.

¹⁷ Se habla de *indicador* porque los indicadores de proceso generalmente refieren la existencia o no de programas. Para realizar esa afirmación el indicador no es de proceso sino de resultado y sería la proporción de personas adultas mayores que no tienen episodios de hambre –conforme a la información de la Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares.

¹⁸ Academia Mexicana de Derechos Humanos, A. C. *et al.*, *Informe de organizaciones civiles y redes sobre la situación de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales en México*, México, DECA Equipo Pueblo, 2008, disponible en <<http://www.equipopueblo.org.mx/descargas/Informe%20DESCA%20para%20EPU-8%20septiembre%202008.pdf>>, página consultada el 12 de abril de 2012.

En la actualidad, la SHCP tiene en marcha la llamada *matriz de indicadores de resultados*, la cual es el mecanismo a través del cual se busca operar lo que se mencionaba previamente. La intención es que mediante una ficha técnica se describan:¹⁹

- a) Las diferentes características del programa presupuestario
- b) La vinculación del programa con el Plan Nacional de Desarrollo (PND)
- c) Datos del presupuesto del programa
- d) Sus objetivos, indicadores y metas
- e) El alcance en cobertura del programa
- f) Las evaluaciones a las que ha sido sujeto el programa

La aplicación de esta nueva manera de hacer el presupuesto está en sus etapas iniciales y, principalmente, se ha implementado en los programas relacionados con el desarrollo social. En este sentido es necesario ahondar en algunos elementos del modelo del presupuesto basado en resultados.

El aumento de recursos de un año a otro no necesariamente puede significar el éxito de un programa social. En realidad, lo que representa es que los indicadores –en este caso, cierto valor en los indicadores: metas– se cumplieron. Generalmente, las personas encargadas del diseño de los programas sociales se responsabilizan de plantear los indicadores. Por lo tanto, el aumento de recursos podría ser únicamente prueba de la pericia con la que se hicieron los indicadores. Es decir, tener indicadores no es garantía absoluta de que el programa social haya funcionado; es garantía siempre y cuando los indicadores verdaderamente reflejen lo que el programa se proponía. Dada la problemática descrita, el modelo de presupuesto basado en resultados incluye un candado más y ha dado origen al florecimiento de evaluaciones independientes de los programas sociales. A grandes rasgos, desafortunadamente los primeros resultados han comprobado que los indicadores no están alineados con el programa social, como lo han mostrado las diferentes evaluaciones del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval).

¹⁹ Véase Secretaría de Hacienda y Crédito Público, oficio núm. 307.-A-2912. Anexo 1. Criterios para la elaboración de la ficha técnica de los programas presupuestarios de la administración pública federal, México, SHCP, disponible en <http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/programacion/programacion_2011/oficio307anexo_1.pdf>, página consultada en noviembre de 2011.

La metodología de elaboración de indicadores de las políticas públicas en México y la medición de los derechos humanos

¿Cómo se relaciona el presupuesto basado en resultados con los derechos humanos?

En los siguientes párrafos se discutirá la relación general que existe entre este modelo de presupuesto basado en resultados y los derechos humanos, y entre tal modelo y las limitantes de esta visión, cuando se analizan desde el marco de derechos humanos.

Presupuesto basado en resultados y los derechos humanos

En realidad, la relación es general y particular. En lo general, una política eficaz de combate a la pobreza, por ejemplo, favorecerá la realización de los derechos humanos, especialmente los económicos y sociales. Por lo tanto, en la medida en que se tienen mejores políticas públicas es posible argumentar que se elevará el disfrute de los derechos humanos. Sin embargo, en lo particular dicha relación no es tan clara. A continuación se ilustra ello con un ejemplo:

Una política educativa puede no invocar el marco de derechos humanos y ser una política eficaz desde la perspectiva del presupuesto basado en resultados. Incluso, dependiendo de sus características, ésta puede promover el cumplimiento de ciertos elementos del derecho a la educación. Por el contrario, podría ocurrir un caso en el que una política sea eficaz y contribuir mínimamente al derecho a la educación. La variante extrema es que una política puede ser hecha bajo la perspectiva de derechos humanos, ser eficaz y no contribuir para nada al derecho a la educación ¿Por qué? Porque el medio de verificación de su eficacia, los indicadores, no reflejaban la perspectiva de derechos humanos.

En este sentido, la matriz de indicadores del presupuesto basado en resultados no necesariamente es una matriz de indicadores de derechos humanos, incluso si en la política se argumenta que se ha incluido la perspectiva de derechos humanos. Para que ello ocurra, la perspectiva tiene que estar efectivamente incorporada en todo el proceso de la política pública y ser consistente con los indicadores. Será entonces cuando se podrá concluir si esa política contribuye a los derechos humanos. Sin embargo, en ningún sentido las matrices de indicadores del presupuesto basado en resultados pueden ser una total representación de la situación de los derechos humanos.

Así, dada la novedad del presupuesto basado en resultados y del monitoreo sustentado en indicadores de los derechos humanos, existe poca documentación en la que se explore y analice cómo ambos mundos pueden ser compatibles. Un ejercicio de este tipo fue publicado recientemente por la

OACNUDH.²⁰ Este documento, como también los incipientes programas de derechos humanos, se fundamentan en el supuesto de que el tránsito del marco de derechos humanos al modelo de presupuesto basado en resultados está prácticamente libre de problemas. Sin embargo, dicha premisa oculta más problemas de los que revela. Detrás de las propuestas existentes se tiene el supuesto de que el problema es mecánico y no conceptual. Es decir, el reto es de adecuación de un cierto marco conceptual (marco de derechos) a un cierto esquema (modelo de gestión por resultados). A continuación se exponen algunos elementos que es necesario precisar.

Primero, el presupuesto basado en resultados es un esquema y depende del corte de política pública que se tiene, en el caso de México es predominantemente focalizada.²¹ Es decir, dado que las políticas públicas tienen una serie de objetivos acotados a ciertas características de la población o de los territorios, las matrices de indicadores sirven para determinar si *individualmente* el programa o intervención examinada está funcionando. Segundo, se da por hecho que la sumatoria de esas intervenciones individuales conlleva a principios universales. Tercero, generalmente los programas están orientados al corto plazo y, por ello, los indicadores con los que se examinan refieren a los pequeños plazos de éstos.

Dados los tres puntos anteriores es imprescindible preguntarse: ¿hasta dónde esta manera de examinar las políticas públicas es compatible con el marco de derechos humanos? La respuesta es que lo será en la medida en la que el marco conceptual de las políticas públicas sea equiparable con los principios de derechos humanos. Entonces, ¿hasta qué punto las políticas públicas en México son compatibles con el marco de derechos humanos? Como se ha argumentado, bajo el modelo de focalización y, en particular, bajo las matrices de indicadores, lo que se valora son las acciones individuales. Sin embargo, con el marco de derechos humanos lo que interesa son los resultados generales de los Estados, pues los programas son sólo una de las varias medidas que establecen los Estados para promover la realización de tales derechos.

El problema de la sumatoria de los resultados individuales no es aritmético sino conceptual. Los programas evaluados bajo la matriz de indicadores tendrían que cumplir varias reglas: 1) que no existieran traslapes entre los programas,

²⁰ OACNUDH México/Flacso México/Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A. C./Gesoc, Agencia para el Desarrollo, A. C., *Políticas públicas y presupuestos con perspectiva de derechos humanos: Manual operativo para servidores públicos*, México, OACNUDH México, 2010.

²¹ Nótese que no se argumenta que la política focalizada es mala o nociva, sino que es el esquema dominante de intervención gubernamental. La discusión sobre si ésta es eficaz, o no, es tema de otro tipo de documento. Sin embargo, como revela la literatura, las políticas focalizadas tienden a ser menos eficaces que una política universal. Al respecto véase Walter Korpi y Joakim Palme, "Robin Hood, St Mathew, or simple egalitarianism? Strategies of equality in Welfare States", en Patricia Kennet (edit.), *A handbook of comparative social policy*, Great Britain, Edward Elgar, 2006.

2) que los programas no dejaran huecos sin atender –que no haya población injustamente excluida–, 3) que los programas sean eficaces y 4) que las coberturas y los resultados, dados 1 y 2, atendieran perfectamente lo que se establece en el marco de derechos humanos. Desafortunadamente, como lo han mostrado, –por lo menos las evaluaciones de Coneval–, existen traslapes entre los programas sociales, ya que varios son ineficaces y existe población excluida. Por ejemplo, en 2008 los datos revelaban que 20% de la población más pobre no recibía ningún programa social. Por lo tanto, los indicadores de la matriz de resultados en México no pueden ser utilizados para medir los derechos humanos. El problema no es mecánico, es conceptual.

BIBLIOGRAFÍA

- Academia Mexicana de Derechos Humanos, A. C., et al., *Informe de organizaciones civiles y redes sobre la situación de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales en México*, México, DECA Equipo Pueblo, 2008, disponible en: <<http://www.equipopueblo.org.mx/descargas/Informe%20DESCA%20para%20EPU-8%20septiembre%202008.pdf>>, página consultada el 12 de abril de 2012.
- Cortés, Fernando, "Algunos aspectos de la controversia entre la investigación cualitativa y cuantitativa", en Fernando Cortés, et al., *Método científico y política social. A propósito de las evaluaciones cualitativas del Programa Oportunidades*, México, El Colegio de México, 2008.
- Jusidman, Clara, y Marín Osiris, "Universalismo y estándares mínimos de garantía de los derechos económicos, sociales y culturales", en Enrique Valencia (coord.), *Perspectivas del universalismo en México*, México, Fundación Konrad Adenauer/Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, 2010.
- Korpi, Walter, y Joakim Palme, "Robin Hood, St Mathew, or simple egalitarianism? Strategies of equality in Welfare States", en Patricia Kennet (edit.), *A handbook of comparative social policy*, Great Britain, Edward Elgar, 2006.
- Mondragón Pérez, Angélica Rocío, "¿Qué son los indicadores?", en *Revista de información y análisis*, núm. 19, México, INEGI, 2002, disponible en <<http://www.inegi.gob.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/contenidos/articulos/economicas/indicadores.pdf>>, página consultada el 10 de octubre de 2012.
- Nájera Catalán, Héctor Ernesto, "Historia del diseño, el desarrollo y funcionamiento del Sistema de Indicadores de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (SIDESC)", Observatorio de Política Social y Derechos Humanos, México, documento en revisión próximo a publicarse.
- Nutley, Sandra M., and Jeff Webb, "Introducing evidence-based policy and practice in public services", en Davies Huw T. O., et al. (eds.), *What works? Evidence-based policy and practice in public services*, Bristol, The Policy Press, 2000.
- OACNUDH México/Flasco México/Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A. C./Gesoc, Agencia para el Desarrollo, A. C., *Políticas públicas y presupuestos con perspectiva de derechos humanos: Manual operativo para servidores públicos*, México, OACNUDH México, 2010.
- OACNUDH, *Informe sobre los indicadores para promover y vigilar el ejercicio de los derechos humanos*, HRI/MC/2008/3, 20ª Reunión de los Presidentes de Órganos de Tratados de Derechos Humanos realizada el 26 y 27 de junio de 2008 en Ginebra, disponible en <<http://www2.ohchr.org/english/bodies/jcm-mc/docs/HRI.MC.2008.3EN.pdf>>, página consultada en noviembre de 2011.
- ONU/Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observaciones Generales, disponibles en <<http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/comments.htm>>, página consultada en enero de 2012.

ONU/Comité de Derechos Humanos, Observaciones Generales, disponibles en <<http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/comments.htm>>, página consultada en enero de 2012.

ONU, *Report on the sources and content; broad objectives; main themes –poverty and discrimination and stigma; poverty reduction strategies; neglected diseases; impact assessments; the WTO and the right to health; the right to mental health; health professionals*, E/CN.4/2003/58, presentado por la Comisión de Derechos Humanos el 13 de febrero de 2003.

_____, *Report on right to health indicators; good practices for the right to health; HIV/AIDS and the right to health; neglected diseases, leprosy and the right to health; an optional protocol to ICESCR*, Sr. Paul Hunt, A/58/427, 10 de octubre de 2003, disponible en <http://www.ifhhro.org/images/stories/ifhhro/documents_UN_special_rapporteur/3_4_13.pdf>, página consultada en noviembre de 2011.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, oficio núm. 307.-A-2912. Anexo 1. Criterios para la elaboración de la ficha técnica de los programas presupuestarios de la administración pública federal, México, SHCP, disponible en <http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/programacion/programacion_2011/oficio307anexo_1.pdf>, página consultada en noviembre de 2011.

Sen, Amartya, "Elements of a theory of human rights", en *Philosophy and public affairs*, vol. 32, núm. 4, Blackwell Publishing, 2004.

EJERCICIOS

Ejercicio 1

Instrucciones: lea el siguiente planteamiento y responda según lo considere conveniente.

La CDHDF ha detectado tres grandes problemas en la ciudad:

- 1) Desabasto de agua.
- 2) Aumento de la demanda para la atención de salud mental de las personas adultas mayores.
- 3) Incremento en los precios de los alimentos.

i. Con base en el planteamiento anterior, elija alguno de los tres problemas que se le presentan.

ii. Mediante las etapas que plantea la presente guía proponga dos indicadores que sean congruentes con el enfoque de derechos humanos.

a) _____

b) _____

iii. A partir de los indicadores que ha elaborado, llene la siguiente ficha de metadatos:

Metadatos	
Nombre del indicador	
Enunciado del indicador	
Fuentes	
Fórmula de cálculo:	
Desagregación temática	
Desagregación geográfica	
Frecuencia	
Justificación desde el enfoque de derechos humanos:	

AUTOEVALUACIÓN

1. **¿Cuáles son las tres categorías de indicadores que propone la metodología de la OACNUDH?**
 - a) Legales, impacto, gestión.
 - b) Estructura, gestión y resultados.
 - c) Estructura, proceso y resultados.
 - d) Impacto, proceso y resultados.

2. **El porcentaje de personas con acceso a servicios de salud es un ejemplo del indicador de...**
 - a) gestión.
 - b) proceso.
 - c) impacto.
 - d) resultado.

3. **Las metodologías existentes para la creación de indicadores de derechos humanos son:**
 - a) La de la OACNUDH y la de las observaciones generales del Comité DESC.
 - b) Metodología cuantitativa y cualitativa.
 - c) Metodología de la sociedad civil y metodología internacional.
 - d) Metodología de proceso y resultado.

4. **En el caso de los DESC ¿qué metodología se sugiere utilizar para la elaboración de indicadores?**
 - a) Métodos cuantitativos.
 - b) Metodología basada en las observaciones generales del Comité DESC.
 - c) Metodología basada en las recomendaciones de la OACNUDH.
 - d) La metodología recomendada por el Comité de la Organización Mundial de la Salud.

5. **¿Cuáles son los criterios generales que se proponen en las observaciones generales del Comité DESC?**
 - a) Acceso, disponibilidad, calidad y aceptabilidad.
 - b) Perspectiva de género y no discriminación.
 - c) No regresividad y uso máximo de los recursos disponibles.
 - d) Acceso, garantía, proceso, resultado.

6. **¿Cuáles de las siguientes variables son necesarias para calcular el indicador *porcentaje de población derechohabiente de servicios de salud*?**
 - a) Número de personas que son derechohabientes y población total.
 - b) Número de personas inscritas en el Seguro Popular y población de 15 años de edad y más.
 - c) Número de personas que son derechohabientes y población de 5 años de edad o más.
 - d) Número de personas que tienen salud y población sin salud.

7. **¿Cuál es un ejemplo de un indicador derivado de métodos cualitativos?**
 - a) Leyes donde se establece el derecho a la libre asociación.
 - b) Programas públicos que buscan favorecer la administración de la justicia.
 - c) Número de programas sociales que tienen perspectiva de género.
 - d) Porcentaje de estados en México que cuentan con ley de acceso a la información.

8. El índice de marginación de Conapo es un ejemplo de un indicador derivado de información:
- a) Primaria.
 - b) Secundaria.
 - c) Método cuantitativo.
 - d) Oficial.
9. Un buen indicador de derechos humanos debe ajustarse siempre a los principios del marco en la materia y, por lo tanto, justificarse como un genuino indicador de derechos humanos. A esta característica mínima se le denomina:
- a) Transparencia.
 - b) Proximidad.
 - c) Replicabilidad.
 - d) Accesibilidad.

CLAVE DE RESPUESTAS

1	c
2	d
3	a
4	b
5	a
6	a
7	d
8	a
9	b
10	b

Fase de formación especializada.
Metodología para la identificación, elaboración y evaluación
de indicadores con perspectiva de derechos humanos,
se terminó de editar en octubre de 2012.
Para su composición se utilizaron los tipos
Futura y Rotis Sans Serif.

En el marco del Programa de Derechos Humanos y Medio Ambiente
y comprometida con la ecología y el cuidado del planeta,
la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal
edita este material en versión electrónica para
reducir el consumo de recursos naturales, la generación
de residuos y los problemas de contaminación.

**COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
DEL DISTRITO FEDERAL**

Oficina sede

Av. Universidad 1449,
col. Florida, pueblo de Axotla,
del. Álvaro Obregón,
01030 México, D. F.
Tel.: 5229 5600

Unidades desconcentradas

Norte

Payta 632
col. Lindavista,
07300 México, D. F.
Tel.: 5229 5600, ext.: 1756

Sur

Av. Prol. Div. del Norte 5662,
Local B, Barrio San Marcos,
del. Xochimilco,
16090 México, D. F.
Tel.: 1509 0267

Oriente

Cuauhtémoc 6, 3er piso,
esquina con Ermita,
Barrio San Pablo,
del. Iztapalapa,
09000 México, D. F.
Tels.: 5686 1540, 5686 1230
y 5686 2087

Centro de Consulta y Documentación

Av. Universidad 1449,
edificio B, planta baja,
col. Florida, pueblo de Axotla,
del. Álvaro Obregón,
01030 México, D. F.
Tel.: 5229 5600, ext.: 1818

www.cd hdf.org.mx

