



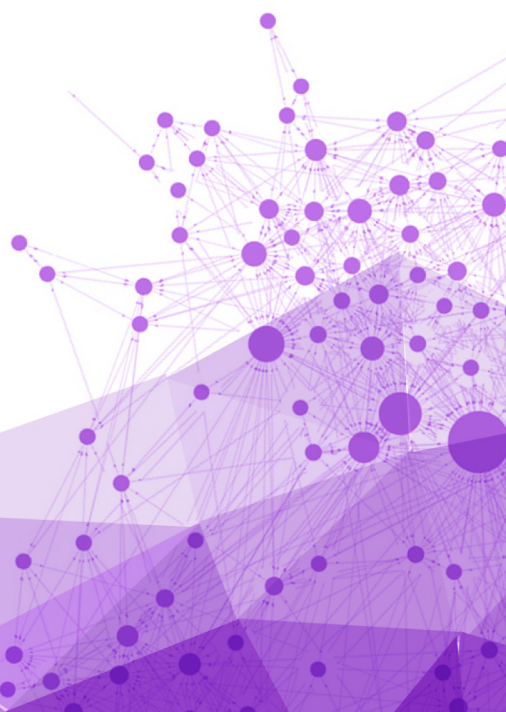
En la **CDHDF**
cuidamos tus derechos



PRIMER

Congreso Internacional de Indicadores de Derechos Humanos

MEMORIAS



TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA
DEL DISTRITO FEDERAL



Derechos Humanos
TSJDF



Directorio CDHDF

PRESIDENTA

Perla Gómez Gallardo

CONSEJO

María Isabel Belausteguigoitia Rius

José Alfonso Bouzas Ortiz

José Antonio Caballero Juárez

José Luis Caballero Ochoa

Tania Espinosa Sánchez

Lawrence Salomé Flores Ayvar

Juan Luis Gómez Jardón

Mónica González Contró

Ileana Hidalgo Rioja

Nancy Pérez García

VISITADURÍAS GENERALES

Primera

Christian Ibeth Huerta Dávila

Segunda

Montserrat Matilde Rizo Rodríguez

Tercera

Yolanda Ramírez Hernández

Cuarta

Antonio Rueda Cabrera

Quinta

Horacio Toledo Martínez

CONTRALORÍA INTERNA

Hugo Manlio Huerta Díaz de León

SECRETARÍA EJECUTIVA

Erika Alejandra Solís Pérez

DIRECCIONES GENERALES

Jurídica

Gabriel Santiago López

Quejas y Orientación

Ana Karina Ascencio Aguirre

Administración

Hilda Marina Concha Vilorio

Comunicación por los Derechos Humanos

Angélica Pineda Bojorquez

DIRECCIONES EJECUTIVAS

Asuntos Legislativos y Evaluación

Mayra Alinares Hernández

Centro de Investigación Aplicada en Derechos Humanos

Francisco Javier Conde González

Educación por los Derechos Humanos

Rosío Arroyo Casanova

Seguimiento

María José López Lugo

Vinculación Estratégica

Ivette Adriana Rosales Morales

SECRETARÍA PARTICULAR DE LA PRESIDENCIA

Zaira Wendoly Ortiz Cordero

COORDINACIONES

Tecnologías de Información y Comunicación

Rogelio Alvarado Vilchis

Vinculación con la Sociedad Civil y de Políticas Públicas

Clara Isabel González Barba

Servicio Profesional en Derechos Humanos

Raúl Einar Urbano Zetina



En la **CDHDF**
cuidamos tus derechos



PRIMER

Congreso Internacional de Indicadores de Derechos Humanos

MEMORIAS

100 años

UNIVERSIDAD MICHIGANANA DE SAN NICOLÁS DE BERRIOEGO
Ciclo de libros, ciclo de pensamiento



AMM
Caso abierta al tiempo
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
Unidad Cuajimalpa



TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL



Derechos Humanos
TSJDF

40 años
1970-2010
IIMAS
UNAM



PUDH
DERECHOS HUMANOS



ITAM

COORDINACIÓN GENERAL DEL PRIMER CONGRESO INTERNACIONAL DE INDICADORES DE DERECHOS HUMANOS: Lic. Marco Jair Guerrero Quintana.

COORDINACIÓN GENERAL E INTEGRACIÓN: Tania Vanesa Eunice Sánchez Vázquez.

RELATORÍA: Claudia Oliva Acosta Luna, Rafael Uriel Cabrera Carrera, Alfredo Cruz Ortega y Elizabeth Espinoza Solano.

EDITORIA RESPONSABLE: Tania Vanesa Eunice Sánchez Vázquez.

CORRECCIÓN DE ESTILO Y CUIDADO DE LA EDICIÓN: Tania Vanesa Eunice Sánchez Vázquez y Karen Trejo Flores.

FORMACIÓN: Enrique Agustin Alanis Guzmán y Daniel Martínez.

DISEÑO DE PORTADA Y GRÁFICOS: Enrique Agustin Alanis Guzmán, Daniel Martínez, Sonny Alberto Medina Jiménez, Edgar E. Rodríguez Mendoza y Jorge Enrique Ruiz López.

DISTRIBUCIÓN: Sonia Ruth Pérez Vega, Eduardo Gutiérrez Pimentel y José Zamora Alvarado.

Primera edición, 2016

D. R. © 2016, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal

Av. Universidad 1449, col. Pueblo 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 esta publicación, siempre y cuando se cite la fuente.

Impreso en México

Printed in Mexico

Índice

Presentación	5
<i>Perla Gómez Gallardo (CDHDF)</i>	
Introducción	7
La estadística en la medición de variables sociales	19
<i>Rubén Hernández Cid (ITAM)</i>	
Los indicadores como instrumento esencial para el monitoreo de los derechos económicos y sociales	25
<i>Simone Cecchini (CEPAL)</i>	
Indicadores, derechos y exigibilidad	31
<i>Ramiro Ávila Santamaría (Universidad Andina Simón Bolívar)</i>	
Indicadores: herramientas de monitoreo de avances en materia de derechos humanos	53
<i>Pablo Enrique Yanes Rizo (CEPAL)</i>	
Metodologías de construcción de indicadores sintéticos: una aplicación con enfoque de género	63
<i>Mónica Domínguez Serrano (Universidad Pablo de Olavide)</i>	
¿Es posible medir la impunidad? La experiencia del Índice Global de Impunidad	69
<i>Juan Antonio Le Clercq Ortega (UDLAP) y Gerardo Rodríguez Sánchez Lara (CESIJ-UDLAP)</i>	
Retos metodológicos y estadísticos del Índice Global de Impunidad	81
<i>Azucena Cháidez Montenegro (SIMO, Consulting) y Gabriela Courdourier Real (SIMO, Consulting)</i>	
Midiendo violaciones de derechos humanos como una dimensión de impunidad	91
<i>Edgar Valle Álvarez (SIMO, Consulting), Ulises Sandal Ramos Koprivitz (CESIJ-UDLAP) y Juan Antonio Le Clercq Ortega (UDLA)</i>	
La metodología para indicadores de derechos humanos del Sistema Interamericano	95
<i>Laura Elisa Pérez Gómez (PUDH-UNAM)</i>	
Metodología estadística para la construcción de indicadores	103
<i>Silvia Ruiz Velasco Acosta (IIMAS-UNAM)</i>	

La experiencia del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal en la construcción de indicadores de acceso a un juicio justo	107
<i>Angélica Rocío Mondragón Pérez (TSJDF)</i>	
Reflexiones y aprendizaje en torno a los derechos de niñas, niños y adolescentes en México	113
<i>Catalina Palmer Arrache (Asesora de OMEESTADÍSTICOS)</i>	
Tipología y naturaleza de indicadores: su identificación en materia de derechos humanos	119
<i>Salvador Gorbea Portal (IIBI-UNAM)</i>	
Derechos de autor: propuesta de procedimiento de encuesta	135
<i>Raúl Gonzalo Torricella Morales (Editorial Universitaria del Ministerio de Educación Superior de la República de Cuba)</i>	
Indicadores claves de desempeño: la seguridad de la información y los derechos humanos	145
<i>Antonio Castañeda Solís (ESIME-IPN)</i>	
Mapas interactivos de menciones sobre presuntas violaciones a derechos humanos en la Ciudad de México, 2009-2016	151
<i>Marco Jair Guerrero Quintana (CDHDF)</i>	
Los grupos en situación de vulnerabilidad en los indicadores en derechos humanos: una visión desde las Américas	157
<i>Roberto Máximo Rojas Dávila (OEA)</i>	
Gestión del desempeño, sistemas de seguimiento e indicadores	161
<i>Mauricio García Moreno (Banco Interamericano de Desarrollo)</i>	
Propuesta de generación de un indicador de desempeño con información del Sistema Integral de Atención e Información de Usuarios y Usuarías de los Servicios del Programa de Defensa de la CDHDF (SIGESI)	167
<i>Hugo Manlio Huerta Díaz de León (CDHDF)</i>	
La experiencia de la CDHDF en el monitoreo de la implementación del PDHDF	173
<i>Federico Vera Pérez (CDHDF)</i>	
Homenaje al Dr. Ignacio Méndez Ramírez	179
Conclusiones	185

Presentación

La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal presenta la compilación y edición de los trabajos expuestos en el *Primer Congreso Internacional de Indicadores de Derechos Humanos* realizado los días 4, 5 y 6 de abril de 2016. El propiciar desde la Comisión un espacio para el diálogo e intercambio de metodologías, experiencias y buenas prácticas, desde diferentes áreas del conocimiento, para estudiar, medir, evaluar, utilizar y fortalecer los indicadores, permitiendo con ello, que instituciones nacionales e internacionales, públicas y privadas, de manera colaborativa generen un canal de interlocución que fortalezca las herramientas de medición y evaluación en el cumplimiento de los derechos humanos, fue el objetivo de este ejercicio.

Las personas expertas provenientes de distintas instituciones académicas y gubernamentales –nacionales e internacionales– compartieron sus experiencias en aras de establecer un espacio de reflexión, articulación y vinculación que contribuyó a la visualización y puesta en práctica de metodologías de indicadores en materia de derechos humanos.

Hoy en día es necesario medir lo intangible mediante información sistematizada y hacer uso de herramientas metodológicas para analizar la defensa, vigilancia, protección, promoción, divulgación y educación de los derechos humanos; y así, monitorear el cumplimiento de los diferentes estándares en la materia.

Asimismo, es fundamental contar con las herramientas que nos permitan dar seguimiento a los trabajos generados en todas las instituciones gubernamentales respecto de los derechos humanos; además de conocer distintas propuestas metodológicas para la construcción de indicadores.

Ejercicios como los realizados en este Congreso, coadyuvaron –desde un enfoque multidisciplinario– a la reflexión sobre la construcción de indicadores, la formulación de novedosas herramientas de captación, medición y procesamiento de datos que contribuyen en la transformación de metodologías.

La construcción de metodologías para evaluar el cumplimiento de las diversas normativas en materia de derechos humanos, inicia en la década de los años ochenta; cuando en el marco del Proyecto HURIDOCs,¹ se identificó la necesidad de contar con un sistema universal para la documentación de violaciones de los derechos humanos.

En los años noventa se discutió cuál debería ser la manera de sistematizar las violaciones de los derechos humanos y se crearon los primeros “formatos

¹ Organización no gubernamental que ayuda a instituciones de derechos humanos a usar tecnologías de la información y métodos de documentación con el objetivo de maximizar el impacto de su trabajo de defensoría.

estándar” de documentación; sin embargo, persistieron vacíos metodológicos y de control de calidad que reflejan la complejidad en esta materia.

Gracias a las aportaciones en la evaluación de las acciones relativas a la defensa y la promoción de los derechos humanos, emprendidas por la Organización de las Naciones Unidas y por la Organización de los Estados Americanos, en conjunto con diversas organizaciones no gubernamentales, es que se han propuesto diferentes indicadores.

Los debates teórico-metodológicos con relación a los diferentes indicadores de derechos humanos continúan hasta ahora. No obstante, existe el consenso de clasificarlos en tres rubros: estructurales, de proceso y de resultado.

Pero más allá de la clasificación y características de los indicadores, hay que reconocer que también se ha abusado de los mismos. Situación que no debe permitirse en aras de conservar el rigor que le da legitimidad a sus resultados. En el complejo proceso de creación de indicadores, es necesario desarrollar metodologías robustas que nos den un panorama más amplio de la realidad de un lugar y un tiempo determinados.

No es fácil diseñar metodologías de construcción de indicadores. Para ello es necesario combinar distintas fuentes de información, contar con características veraces, oportunas, constantes y sistematizadas para construir un andamiaje complejo de bases de datos y sistemas de indicadores que contribuyan en el análisis del funcionamiento de las instituciones.

El desarrollo de un sistema de indicadores nos permitirá conocer la situación local o nacional en relación con los diferentes derechos humanos y su correlación con estándares internacionales.

En este contexto, la CDHDF ha realizado diferentes proyectos con el objeto de procesar información sustancial de la institución. Uno de ellos es el *Índice de Cumplimiento de Recomendaciones*. Sin embargo, aún es necesario generar y perfeccionar un sistema de indicadores que aborde todos los derechos humanos y que incorpore los principios de universalidad, indivisibilidad, interdependencia y progresividad.

Por ello, esta Comisión se dio a la tarea de organizar el *Primer Congreso Internacional de Indicadores de Derechos Humanos* con el firme objetivo de hacer un ejercicio de reflexión que derive en la retroalimentación y formulación de metodologías multidisciplinarias para la creación de un sistema estandarizado de indicadores en materia de derechos humanos.

Dra. Perla Gómez Gallardo

Presidenta de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal

Introducción

*La esencia de la Edad Moderna es la conquista del mundo como imagen.
La palabra imagen significa ahora: la figura del producir representante.
Martin Heidegger*

Los indicadores son herramientas que permiten operacionalizar un concepto dado por una relación que puede ser definida como “representación-meta” para un contexto específico.¹ Los indicadores también son definidos como datos estadísticos que proporcionan o indican ciertas circunstancias imperantes en un lugar determinado y en un momento dado en el tiempo.² En ese orden de ideas, la utilidad de los indicadores radica en cuantificar e inferir la existencia o no de una propiedad implícita de un concepto.³ La Organización de las Naciones Unidas (ONU), define un indicador como “una herramienta para clarificar y definir de forma más precisa objetivos e impactos; son medidas verificables de cambio o resultado diseñadas para contar con un estándar contra el cual evaluar, estimar o demostrar el progreso, respecto a metas establecidas; facilitan el reparto de insumos, produciendo productos y alcanzando objetivos”.⁴ Además, los indicadores muestran la existencia de algún fenómeno y permiten elaborar un juicio sobre el funcionamiento de un sistema o un proceso. En otras palabras, los indicadores estadísticos facilitan el diagnóstico para definir dónde estamos y hacia dónde vamos, a partir de determinadas metas y objetivos para la evaluación y/o comparación.

¹ Cecconi, P., *et. al.*, “The conceptual link between measurements, evaluations, preferences and indicators, according to the representational theory”, *European Journal of Operational Research*, 179 (2007), pp. 174-185. Disponible en <https://www.researchgate.net/publication/228826726_The_conceptual_link_between_measurements_evaluations_preferences_and_indicators_according_to_the_representational_theory>, página consultada el 7 de octubre de 2015.

² Turk, Danilo, “The New International Economic Order and the promotion of human Rights. Realization of Economic, Social and Cultural Rights”, s/p, s/e, 1990.

³ Carmines, Eduard G. y Richard A. Zeller, *Quantitative Applications in the Social Sciences, The United States of America*, SAGE Publications, 1979.

⁴ Organización de las Naciones Unidas, “Integrated and coordinated implementation and follow-up of major United Nations conferences and summits”, Nueva York, 10 y 11 de mayo de 1999, p. 18. Disponible en <www.un.org/documents/ecosoc/docs/1999/e1999-11>, página consultada el 29 de octubre de 2015.

Diversos autores centran su interés en catalogar los indicadores con base en un conjunto de características: específicos, explícitos, dinámicos, confiables, válidos, verificables, evaluados continuamente, oportunos para la evaluación, relevantes para la toma de decisiones, claros y de fácil comprensión, disponibles para una comparación histórica, susceptibles a desagregar, y comparables en el tiempo y espacio.

El Banco Mundial (BM) fortaleció el uso de indicadores para identificar a los países que podían mejorar la calidad en su gobernabilidad y por ende su desarrollo económico. En ese orden de ideas, la gobernabilidad comenzó a ser considerada un indicador fundamental para la inversión extranjera, pero también para otros actores interesados, como son las instituciones nacionales e internacionales de asistencia para el desarrollo, además de analistas y académicos. Como consecuencia de lo anterior, algunos sistemas de indicadores surgieron influenciados por el BM, tales como:

International Country Risk Guide (ICRG): Sistema de indicadores para evaluar el riesgo financiero, basado en el cálculo de riesgos económicos y políticos al interior de los países.⁵

Freedom House: Sistema de indicadores para la medición de los derechos políticos y libertades civiles, basados en el cálculo de calificaciones que un grupo de expertos de la organización aplica a una lista de preguntas, acorde a los informes inspirados en la Declaración Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas de 1948.⁶

Transparency International: El sistema de indicadores está compuesto por encuestas de percepción y evaluaciones de expertos.⁷ Con él se hace una medición de la corrupción. El fenómeno de la corrupción se sitúa como un tema económico que genera efectos negativos y significativos sobre la gobernabilidad.

Indicadores del Banco Mundial: Se trata de dos sistemas de indicadores, uno desde el Instituto del Banco Mundial (IBM) y otro desde el propio Banco y sus representaciones en los países. El primero está compuesto por los seis aspectos de la gobernabilidad: 1) rendición de cuentas; 2) estabilidad política; 3) efectividad del gobierno; 4) calidad regulatoria; 5) estado de derecho; y 6) control de la corrupción. Los seis aspectos involucran cientos de indicadores de percepción, derivados de 37 fuentes diferentes producidas a su vez por

⁵ Arndt, Christiane y Charles Oman, *Uses and Abuses of Governance Indicators*, Development Centre Studies of the Organization for Economic Co-operation and Development, 2006, p. 21. Disponible en <<http://www.oecd.org/dev/poverty/usesandabusesofgovernanceindicators.htm>>, página consultada el 29 de octubre de 2015.

⁶ *Ibid.*, p. 23.

⁷ *Ibid.*, p. 25.

31 organizaciones, incluyendo la ICRG, *Freedom House*, el Banco Mundial y la mayoría de las fuentes utilizadas por Transparencia Internacional.⁸

El segundo sistema se compone de 16 criterios clasificados en cuatro grupos: 1) gestión política; 2) políticas estructurales; 3) políticas de inclusión social y equidad; y 4) las instituciones del sector público.⁹

Índice de Desarrollo Humano (IDH)

Otro ejemplo de indicadores es el Índice de Desarrollo Humano (IDH), que ha implicado un cambio conceptual y metodológico en la medición. Este nuevo paradigma en la medición del desarrollo dejó atrás la visión meramente económica. Su origen tuvo lugar a finales de los años ochenta tras los trabajos innovadores de Amartya Sen,¹⁰ en los que se considera al desarrollo como *la ampliación de las capacidades de las personas*.¹¹ El concepto de desarrollo humano colocó en el centro de la estrategia global de desarrollo a las personas, sustituyendo a los bienes de consumo, representados por el Índice del producto interno bruto (PIB) como principal indicador del nivel de desarrollo.

El diseño para la medición del IDH se forjó por el economista Mahbub ul Haq quien participó como asesor del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y respaldó el concepto de desarrollo humano. A partir de 1990, el PNUD publica anualmente un *Informe sobre Desarrollo Humano* en el que “se intentaba demostrar a los responsables del diseño de las políticas de desarrollo, la estrategia para traducirlo en términos operativos”.¹²

Es importante mencionar que el IDH tuvo como antecedente en los años setenta, el Índice de Calidad de Vida Física (ICVF), construido por el sociólogo

⁸ Transparencia Internacional compila diferentes encuestas de percepciones hechas al interior de los países evaluados, así como evaluaciones de expertos y también de fuentes internas, determinando el grado de corrupción que prevalece. Sin embargo, quedan excluidos aquellos países que cuenten con menos de tres encuestas o evaluaciones por parte de expertos, entre ellos los más corruptos. Consultar Arndt, Christiane y Charles Oman, *Uses and Abuses of Governance Indicators*, Development Centre Studies of the Organization for Economic Cooperation and Development, 2006.

⁹ Arndt, Christiane y Charles Oman, *op. cit.*, p. 27.

¹⁰ Filósofo y economista Bengalí (India), quien obtuvo el Premio Nobel de Economía en 1998. Sus trabajos abordaron temas como las hambrunas, el desarrollo humano, el bienestar y la pobreza. Sus contribuciones revolucionaron el paradigma de la economía utilitarista hacia la introducción de la libertad y la justicia como “bienes” para el cálculo del desarrollo humano.

¹¹ Griffin, Keith, “Desarrollo humano: origen, evolución e impacto”, s/p, s/e, p. 13. Disponible en <http://www.bantaba.ehu.es/formarse/ficheros/view/Griffin_Desarrollo_humano_origen_evolu%C3%B3n.pdf?revision_id=69102&package_id=69030>, página consultada el 8 de noviembre de 2015.

¹² *Ibid*, p. 16.

Morris David Morris, el cual buscaba medir la calidad de vida o bienestar de manera directa, considerando el promedio de la mortalidad infantil por cada 1 000 nacidos vivos, la esperanza de vida a la edad de un año y el índice de alfabetización adulta; sin embargo, el ICVF nunca consiguió desplazar al PIB.¹³

En términos generales, el IDH busca medir el nivel de capacidades humanas donde no es lo mismo bienestar que capacidad. Las capacidades son entendidas como la gama de opciones o libertades de las cuales dispone una persona. Los componentes del IDH son la esperanza de vida al nacer; la tasa de alfabetización adulta; la tasa de matriculación combinada en educación primaria, secundaria y preparatoria; así como la renta real medida en términos de paridad de poder adquisitivo.

El IDH también se ha podido ajustar a la perspectiva de género, con la intención de reflejar las diferencias entre hombres y mujeres en aspectos como la esperanza de vida, el grado de alfabetización y las rentas. Por otra parte, por medio del IDH se ha tratado de reconceptualizar la pobreza dentro del marco de desarrollo humano, cuando en 1996 el PNUD publicó el Índice de Pobreza de Capacidad (IPC), con el cual se buscó medir los déficits en tres dimensiones: *a)* alfabetización y acceso al conocimiento; *b)* alimentación adecuada; y *c)* dar a luz sin riesgo y en buenas condiciones; considerando para ello el porcentaje de mujeres analfabetas, la proporción de niños y niñas menores de cinco años con peso insuficiente y el porcentaje de nacimientos no atendidos por personal de salud experimentado.

Finalmente, para 1997 el PNUD realizó otro experimento con el Índice de Pobreza Humana (IPH), seleccionando indicadores de “privación” e incorporando las siguientes variables: porcentaje de la población susceptible de no llegar a los 40 años; índice de analfabetismo adulto y una variable compuesta por tres indicadores: porcentaje de la población sin acceso al agua potable, sin acceso a servicios de salud y porcentaje de niños menores de cinco años con peso insuficiente.

Indicadores de derechos humanos

El análisis sobre violaciones de derechos humanos comenzó con las organizaciones no gubernamentales locales en diferentes países, que fueron compartiendo la información con organizaciones internacionales como la ONU. El proceso

¹³ *Idem.*

inició con la recopilación de datos cualitativos, básicamente a través de narraciones de hechos por parte de las víctimas o de testigos de las violaciones de derechos humanos.

En 1979 se iniciaron los trabajos para la construcción de una metodología para el análisis estadístico de los datos en materia de violaciones de derechos humanos, y no fue hasta 1982 que los trabajos culminaron con el proyecto HURIDOCS. Para 1985, HURIDOCS creó una serie de formatos estandarizados a partir de una encuesta aplicada a 40 organizaciones de derechos humanos sobre sus necesidades de procesamiento y almacenamiento de información. La encuesta detectó en ese momento la necesidad de contar con un sistema universal para la documentación de violaciones de derechos humanos. El equipo de trabajo de HURIDOCS tomó en cuenta las necesidades señaladas por las organizaciones consultadas y en 1993 se publicó el documento *Formatos Estándar: Una Herramienta para la documentación de violaciones a derechos humanos*.¹⁴ Finalmente, en 1994 se celebró una reunión entre la Asociación Estadounidense para el Avance de la Ciencia y HURIDOCS, en la que se discutió el diseño de bases de datos y formatos para documentar violaciones de derechos humanos.

El proyecto de HURIDOCS es considerado como el primer esfuerzo por crear un sistema universal para la documentación y el análisis de violaciones de derechos humanos; sin embargo, sus autores advirtieron algunas fallas asociadas al control de calidad en la codificación y procesamiento de los datos.¹⁵

La importancia de la aplicación de metodologías para el registro de datos y la disponibilidad de bases de datos confiables para el análisis estadístico de violaciones de derechos humanos, han contribuido a la planeación gubernamental y a la asistencia humanitaria, así como a los tribunales y cortes especiales para la determinación de culpabilidad. Por todo esto, en lo que concierne a la construcción de indicadores, los sistemas de información son una fuente necesaria e imprescindible para determinar ciertas variables cuando se requiere medir el grado de cumplimiento de las obligaciones estatales en materia de derechos humanos.

¹⁴ Actualmente se cuenta con la edición 2007. Disponible en <https://www.huridocs.org/wp-content/uploads/2010/07/HURIDOCS_ESF_Spanish.pdf>, página consultada el 8 de noviembre de 2015.

¹⁵ Dichas consideraciones fueron expresadas por los autores en su obra, Asher, Jana, et al., *Statistical Methods for Human Rights*, USA, Springer, 2008. Existe una versión 2007 de la publicación de HURIDOCS.

Indicadores de derechos humanos de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas

La propuesta metodológica y conceptual realizada por la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas (OACNUDH) para la construcción de indicadores de derechos humanos surgió en junio de 2006, a partir de la solicitud hecha por los comités de la ONU. Uno de los primeros retos que se trazaron fue hacer una traducción de las normas universales de derechos humanos en indicadores, las cuales debían ser flexibles a los distintos contextos y útiles para los Estados.

El objetivo central de la evaluación fue medir el compromiso, el esfuerzo y los resultados de los Estados responsables para cumplir con sus obligaciones de respetar, proteger y hacer efectivos los derechos humanos, además de incorporar las normas o principios transversales de derechos humanos, como, por ejemplo, la no discriminación e igualdad, la indivisibilidad, la rendición de cuentas, la participación y el empoderamiento. Para tal propósito fue determinada la utilización de *indicadores de estructura, proceso y resultado*, vinculando a ellos el compromiso, el esfuerzo y la efectividad en el cumplimiento de las obligaciones estatales.

La metodología para la identificación de cada uno de los tipos de indicadores, de acuerdo a cada derecho, fue a través del desglose de sus atributos o características dentro del contenido normativo del propio derecho. Es decir, los atributos o características fueron recopilados de los instrumentos internacionales que brindan contenido normativo al derecho. Así, por ejemplo, para el derecho a la vida, se consideraron los contenidos normativos de 10 instrumentos internacionales,¹⁶ determinándose cuatro atributos: privación arbitraria de la vida, desaparición de personas, salud y nutrición, y pena de muerte. Otro ejemplo es el derecho a la salud, para el cual también se consideraron 10

¹⁶ La Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Observación general núm. 6 del Comité de Derechos Humanos, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Convención sobre los Derechos del Niño, la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares y la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad.

instrumentos internacionales¹⁷ y se determinaron cinco características: la salud sexual y reproductiva; la mortalidad infantil y la atención de la salud; el entorno natural y de trabajo; la prevención, el tratamiento y control de enfermedades; y la accesibilidad de los centros de salud y los medicamentos esenciales.

En lo concerniente a la transversalización de las normas de derechos humanos (no discriminación e igualdad, la indivisibilidad, la rendición de cuentas, la participación y el empoderamiento), en la metodología de la OACNUDH se determinó que los indicadores debían reflejar la disponibilidad y el acceso, es decir, debían mostrar en qué medida el proceso para hacer efectivos los derechos humanos es, por ejemplo, participativo, integrador, potenciador, no discriminatorio o responsabilizador. En el caso del principio de no discriminación e igualdad, la selección de los indicadores debía partir de una búsqueda de datos desglosados por motivos de discriminación prohibidos.¹⁸ Cuando hablamos de transversalizar el principio de participación, los indicadores deben de reflejar en qué medida los grupos vulnerables y/o marginados son consultados para asuntos públicos.

La propuesta de la OACNUDH advierte que no pretende establecer una lista común de indicadores que obligatoriamente deban aplicarse a todos los países, independientemente de los contextos sociales, políticos y económicos, así como tampoco pretende establecer una medida universal para comparar el respeto de los derechos humanos entre los países. Sin embargo, la OACNUDH señala que la propuesta puede permitir un equilibrio entre la utilización de un grupo de indicadores básicos de derechos humanos con pertinencia universal y la flexibilidad de éstos para una evaluación particular con determinados atributos específicos de los derechos humanos, dependiendo de situaciones concretas.

¹⁷ La Declaración Universal de Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; la Observación general núm. 14 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; la Recomendación general núm. 24 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer; y la Observaciones generales 3 y 4 del Comité de los Derechos del Niño. Además, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, la Convención sobre los Derechos del Niño, la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, y la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad.

¹⁸ Motivos prohibidos como el sexo, la discapacidad, el origen étnico, la religión, el idioma, la condición social o identidad regional de las personas, etcétera.

Indicadores de Progreso de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales propuestos por la Organización de los Estados Americanos

En 2005, la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (OEA), mediante una resolución, aprobó las normas para la confección de los informes periódicos previstos en el artículo 19 del Protocolo de San Salvador, mismas que estipulan algunos criterios para proponer un modelo de indicadores de progreso. La propuesta estuvo a cargo de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que contó con los aportes del Instituto Interamericano de Derechos Humanos. En 2008 fueron publicados *Los lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales*, desarrollados por la Comisión para la evaluación y monitoreo de derechos económicos, sociales y culturales. La propuesta retoma la clasificación de indicadores del *Informe sobre Indicadores para Vigilar el Cumplimiento de los Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos* de la ONU. Asimismo, los lineamientos proponen indicadores transversales de igualdad, acceso a la justicia, acceso a la información y participación.

La Secretaría Ejecutiva para el Desarrollo Integral publicó en 2011 los *Indicadores de Progreso para Medición de Derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador*. Los indicadores pretenden funcionar como una herramienta para los Estados con el fin de realizar un diagnóstico sobre el cumplimiento de los derechos contenidos en dicho instrumento. La propuesta de indicadores adoptó las bases de la propuesta de la OACNUDH; sin embargo, en lugar de estructurar sus indicadores sobre la base de los atributos esenciales de los derechos, propusieron seis categorías conceptuales: 1) la asimilación del derecho por parte del Estado; 2) el compromiso financiero y presupuestal; 3) las capacidades estatales involucradas; 4) el cumplimiento de los principios de igualdad y no discriminación; 5) las facilidades de acceso a la justicia; y 6) el acceso a la información y participación. Los indicadores de progreso de la OEA fueron propuestos para que los Estados lleven a cabo un proceso de evaluación y de medición de cumplimiento de los derechos sociales, trazando con ello el objetivo de medir la calidad y magnitud de los esfuerzos de los Estados para implementar los derechos.

Justificación

Todas las instituciones requieren medir diferentes temas o conceptos de interés. En el ámbito de los derechos humanos se necesita mejorar las propuestas para establecer indicadores que permitan evaluar el cumplimiento de los estándares internacionales en materia de los derechos humanos. Más allá de las clasificaciones y definiciones, es imprescindible tener claros algunos criterios para construir y utilizar indicadores, como los propuestos por Arndt.¹⁹

- 1) La metodología utilizada y la composición cambiante de los indicadores en el tiempo, no permiten usarlos de manera confiable para hacer comparaciones.
- 2) Todo intento por cuantificar y comparar, inevitablemente implica errores de medición, lo cual debería ser un factor relevante para los usuarios, así como un tema de reconocimiento y difusión por parte de sus autores.

En la Ciudad de México se han realizado ejercicios importantes en materia de derechos humanos como el *Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal*,²⁰ así como el *Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal*²¹ (PDHDF) implementado en 2009. El PDHDF contiene 2412 líneas de acción²² dirigidas a 167 autoridades y considera 117 derechos humanos.

También, algunas instituciones han realizado esfuerzos significativos para contar con indicadores de derechos humanos. El Poder Judicial del Distrito Federal y la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal (SSPDF), publicaron respectivamente, los *Indicadores sobre el derecho a un juicio justo*²³ en tres volúmenes y los *Indicadores sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*.²⁴

¹⁹ Arndt, Christiane, *op. cit.*, pp. 29 y 30.

²⁰ Comité coordinador para la elaboración del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal*, México, CDHDF, 2008.

²¹ Comité coordinador para la elaboración del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal*, México, CDHDF, 2009.

²² Las líneas de acción del PDHDF se definen como propuestas de acciones concretas determinadas por plazos y autoridades responsables, a partir del enfoque de derechos humanos en la legislación, las políticas públicas, el acceso a la justicia y el presupuesto, para generar un cambio y garantizar el pleno goce de los derechos humanos.

²³ Poder Judicial del Distrito Federal, *Indicadores sobre el derecho a un juicio justo del Poder Judicial del Distrito Federal*, v. I, v. II y v. III, México, OACNUDH, TSJDF, 2012.

²⁴ Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal y Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas, *Indicadores sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*, México, SSPDF, OACNUDH, 2013.

La CDHDF publicó el *Índice de Cumplimiento de Recomendaciones*.²⁵ Sin embargo, todavía se carece de un sistema de indicadores que articule y homologue todos los derechos humanos considerando los principios de universalidad, indivisibilidad, interdependencia y progresividad, por lo que se deberán atender el mayor número posible de experiencias e intercambio de metodologías desde las distintas disciplinas, así como identificar las buenas prácticas.

Por lo anterior, desde la CDHDF se propuso la celebración del *Primer Congreso Internacional de Indicadores de Derechos Humanos*, como un espacio de reflexión e intercambio que derive en la integración y complementación de metodologías multidisciplinarias de medición en materia de derechos humanos.

Para esta institución es esencial abrir un espacio de discusión para abordar diversos cuestionamientos en la materia, tales como: ¿Qué son los indicadores? ¿Cómo se construyen los indicadores? ¿Cuál es la metodología para crear indicadores? ¿Para qué nos sirven los indicadores? ¿Es posible crear indicadores con la información generada por las dependencias gubernamentales? ¿Es posible hacer comparaciones entre dependencias? ¿Podemos hacer comparaciones entre indicadores? ¿Podemos hacer comparaciones en el tiempo? ¿Cómo medimos conceptos intangibles? ¿Podemos construir calificaciones a partir de los indicadores? ¿Es posible medir de manera objetiva aplicando indicadores?

Objetivo general

Ofrecer un espacio para el diálogo e intercambio de metodologías, experiencias y buenas prácticas, desde las diferentes áreas del conocimiento, para estudiar, medir, evaluar, utilizar y fortalecer los indicadores, permitiendo con ello, que instituciones nacionales e internacionales, públicas y privadas, de manera colaborativa generen un canal de interlocución que fortalezca las herramientas de medición y evaluación en el cumplimiento de los derechos humanos.

Objetivos específicos

- 1) Difundir conocimientos actualizados y multidisciplinarios sobre la construcción de indicadores.

²⁵ Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, "Índice de cumplimiento de recomendaciones" (ICR). Disponible en <<http://cdhdfbeta.cdhdf.org.mx/indice-de-cumplimiento-de-recomendaciones-icr/>>, página consultada el 25 de noviembre de 2015.

- 2) Contribuir al intercambio de experiencias multidisciplinarias en materia de indicadores.
- 3) Establecer un espacio de articulación y vinculación entre la CDHDF, las instituciones, especialistas, sociedad civil organizada y público en general, que coadyuve y contribuya a la evaluación y estadística en materia de derechos humanos.

La estadística en la medición de variables sociales

Rubén Hernández Cid*

Introducción

En las primeras páginas de la obra de T. B. Jabine y R. P. Claude¹ se comenta que, frente al incumplimiento de cualquier derecho humano, no deben bastar las condenas sino que además es necesario fincar las responsabilidades por tal violación para lo cual se requiere de una evaluación de cómo, cuándo y por qué las libertades humanas se han visto limitadas o en peligro. De tal evaluación puede depender el correspondiente acto de justicia y, por esta razón, es necesario el empleo de diversos tipos de técnicas que, frecuentemente, requieren del uso de la Estadística sobre todo en los casos en los que se requiere evaluar conceptos que no pueden ser medidos de manera directa. Este problema no es privativo del dominio de la defensa de los derechos humanos por lo que experiencias cercanas en otros ámbitos de estudios sociales pueden ser empleadas en situaciones cercanas. Piénsese, por ejemplo, en fenómenos sociales clásicos tales como la *pobreza*, o la *justicia*, o aún en la *percepción de la calidad de vida en un país*, etc., en los que no necesariamente existe coincidencia no sólo en el procedimiento para medirlos sino, incluso, ni siquiera en la propia definición del concepto estudiado.

Históricamente la relación entre especialistas del área de las ciencias sociales con expertos en estudios cuantitativos (matemáticos, físicos, médicos, entre otros) ha sido altamente provechosa, particularmente en disciplinas como la economía, la sociología y la psicología. Si lo anterior es cierto también lo es el hecho de que, por desgracia, este tipo de colaboraciones no son comunes debido, al menos en la realidad de nuestro país, a la inexistencia de canales de comunicación efectivos entre estos dominios de la investigación.

* Jefe interino del Departamento de Estadística Aplicada del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM).

¹ *Human rights and Statistics*, University of Pennsylvania Press, 1992.

Uno de los pasajes más sobresalientes en la historia de las relaciones entre las disciplinas cuantitativas y la defensa de los derechos humanos se puede encontrar en el proceso de creación de las unidades de medición para distancias, pesos y volúmenes; así como del sistema decimal que actualmente es usado en prácticamente en todos los países del mundo. Este suceso tuvo lugar en Francia y no es casual que, entre los legados de aquel gran movimiento social cuyo lema más recordado es el de “libertad, fraternidad e igualdad”. La mención de *igualdad* se refiere, por supuesto, a considerar a todos los ciudadanos como iguales en derechos y obligaciones, lo cual implica el tener instrumentos de medición idénticos para cada persona. En efecto, una de las quejas que con mayor frecuencia se reportaban en los “*cahiers de doléances*”² en los territorios franceses del siglo XVIII se refería, precisamente, a la diversidad de patrones de medición (en peso y otras dimensiones) en el comercio y pago de impuestos. Las quejas se referían a que, frecuentemente, las medidas empleadas por los poderes (civiles, comerciales o religiosos) para el cobro de impuestos, pagos por servicios o diezmos no correspondían con los utilizados para el otras operaciones tales como los salarios o las operaciones del comercio cotidiano.

Entre los resultados más importantes de aquel movimiento social, se encuentran los decretos sobre la supresión de los derechos feudales que incluían los patrones de peso y medida. Un grupo de expertos en geodesia, física y matemáticas (entre otros especialistas) fue el encargado de proponer un nuevo sistema de medidas. En 1795 se decidió la adopción de las medidas republicanas y cuatro años más tarde, la longitud del *metro*, del *litro*; así como las unidades decimales más pequeñas y más grandes son aprobadas. Este hecho resume y simboliza la colaboración entre la ciencia y la defensa de los derechos humanos. Fue necesario que pasaran casi cien años para que en México se adoptaran estas medidas. En efecto, no es sino en diciembre de 1890 que, de manera oficial, este sistema de medición es adoptado en México después de grandes discusiones y encendidos debates en la Cámara de Diputados.³ Por supuesto, este hecho no habría de corregir todos los abusos en las transacciones comerciales pero, indudablemente, ha sido un elemento fundamental para un sistema de pagos y cobros más justo.

² Con este nombre se designaban las quejas recogidas por los representantes del poder absolutista de los ciudadanos de todo el territorio francés en el siglo XVIII.

³ Cf. “A peso el kilo. Historia del sistema métrico decimal en México” de H. Vera, México, Libros del escarabajo, 2007.

Si bien los orígenes de la Estadística, como una parte de las matemáticas aplicadas, pueden ser encontrados en diversos momentos de la historia, en países y en situaciones diversas, es casi unánime el reconocimiento que tuvo una de las obras fundamentales de Durkheim: *El Suicidio*. En esta obra se encuentra ya una de las ideas fundamentales del uso de la Estadística para el estudio de conceptos sociales: el uso de modelos matemáticos que incorporen varias variables de manera simultánea y que, con diferentes intensidades afecten los niveles de una variable medible directamente.⁴ Esta contribución representa el inicio de una fructífera relación entre las Ciencias Sociales y la Estadística. Su influencia no ha dejado de crecer y hoy el pensamiento estadístico debe ser parte indispensable en los proyectos de evaluación en las Ciencias Sociales.

Sustentación

Una propuesta para medir conceptos sociales abstractos

Con el empleo de cada vez más poderosas computadoras en el análisis de datos, a partir de los años sesenta del siglo pasado, se desarrolló una notable cantidad de modelos estadísticos cuyos objetivos son la cuantificación o, al menos, la posibilidad de ordenar los objetos analizados (países, regiones, estados, personas o cualquier otra unidad de observación para la cual se tengan la información apropiada), de acuerdo con una característica de interés que no pueda ser medida de forma directa. Conceptos abstractos clásicos que han sido estudiados por muchos años y desde diferentes contextos, como la transparencia en los asuntos de gobierno, la *felicidad*, la *marginación* o el *respeto de los derechos humanos*, entre muchos otros; hoy son modelados de manera tal que sea factible realizar, por ejemplo, comparaciones entre las unidades de observación. Evidentemente, las propuestas pueden ser diversas para un mismo concepto pero es un hecho que a partir de la discusión y la posibilidad de contar con más y mejores datos, los modelos pueden ser modificados con el objetivo de que representen, cada vez de mejor manera, la realidad.

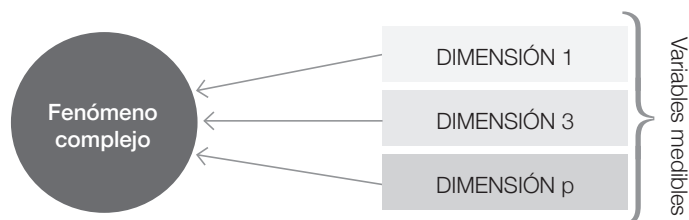
En México, el Consejo Nacional de Población (CONAPO) ha sido pionero en este terreno por haber publicado desde 1985, el Índice de Marginación con

⁴ En *El Suicidio* se propone una larga serie de posibles variables (estación del año, la religión mayoritaria, las medias de temperaturas, etc.) que afectan las tasas de suicidios.

información de varias variables relacionadas con las dimensiones propuestas como fundamentales en el modelo respectivo.

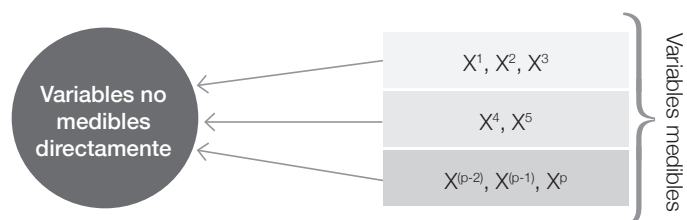
En el Gráfico 1 se presenta, de manera esquemática, el fenómeno real de interés, del cual se supone que no puede ser medido de forma directa pero que, de acuerdo a alguna teoría, puede evaluarse de manera indirecta a través de una serie de dimensiones.⁵

Gráfico 1. El modelo multidimensional



En el Gráfico 2 se muestra la integración de las variables observadas de cada una de las dimensiones del fenómeno para construir el Índice correspondiente.

Gráfico 2. Integración de las variables observables



En el proceso de creación del Índice se utiliza un conjunto de variables (atributos) observables de acuerdo a algún criterio estadístico que permita medir la calidad de la propuesta. La forma explícita de combinar las variables es parte del diseño de la investigación y puede hacerse, por ejemplo, como un promedio si las variables son medidas con una misma escala o imputando pesos relativos

⁵ En el caso del Índice de CONAPO, el fenómeno es la marginación y las dimensiones son, entre otras, carencias por educación, calidad de la vivienda, desempleo, etcétera.

a algún criterio específico. Por su parte, un modelo clásico del análisis multivariado permite asociar valores a cada atributo observado de acuerdo a su propia variabilidad de manera que un atributo tendrá más importancia cuanto más discrepancia (varianza) se encuentre en los datos.⁶ El Índice de Marginación del CONAPO está basado en este criterio. En este modelo es indispensable que, como en este ejemplo, las variables sean de escala de razón.⁷ Debe tomarse con precaución el uso de este método cuando las variables no cumplan con tal condición ya que podrían inferirse conclusiones erróneas.

Evidentemente, la gama de posibilidades en cuanto a la creación de índices para medir conceptos abstractos que puedan ser del interés en el estudio de temas relativos a los derechos humanos es muy amplia y, por fortuna, cada vez son más frecuentes las nuevas propuestas. La inclusión del modelo presentado en este documento solo pretende servir de ejemplo a la relación entre las matemáticas aplicadas y las ciencias sociales. Es, por tanto, solo uno de los múltiples ejemplos que podrían evocarse en este contexto.

Conclusiones

La estadística es un elemento efectivo de trabajo para quienes, además de condenar las violaciones de cualquier derecho humano, encuentren en el empleo correcto de sus principios científicos, los elementos que les permitan realizar una evaluación precisa acerca de tales abusos (cómo, cuándo y por qué). Se requiere que la Estadística sea vista, no como un conjunto de recetas o remedios numéricos sino como una disciplina científica de análisis y que debe ser parte de los procesos de investigación. La historia ha mostrado que la labor en paralelo en el estudio de este tipo de situaciones resulta benéfica. Para la creación de índices, modelos y otros instrumentos se requiere, por lo pronto, del trabajo conjunto de especialistas en derechos humanos y en estadística.

⁶ Se trata del Análisis en Componentes Principales.

⁷ Se dice que una variable es de escala de razón cuando la unidad tiene un sentido "físico" y el cero es precisamente la ausencia del atributo. Ejemplo de una escala de razón es el salario (en cualquier moneda) pero una escala como la de nivel de estudios (con 0 sin estudios, 1 elemental, 2 para medio, etc.) no es de razón ya que, intrínsecamente el valor "2" no es el doble de "1".

Referencias bibliográficas

Castro Bonaño, J. M., *Indicadores de Desarrollo Sostenible Urbano*, Tesis Doctoral, España, Universidad de Málaga, 2002.

Hernández, Rubén y Humberto Soto, “Metodología estadística para la medición multidimensional de la pobreza en México”, en Mora, Minor (coord.), *Medición multidimensional de la pobreza en México*, México, Centro de Estudios Sociológicos-El Colegio de México, Coneval, 2010, pp. 499-650.

Los indicadores como instrumento esencial para el monitoreo de los derechos económicos y sociales

*Simone Cecchini**

Introducción

El objetivo de esta ponencia es hacer una breve reseña conceptual y metodológica de los indicadores sociales y discutir su relación con los indicadores de derechos humanos. Los indicadores sociales son un poderoso instrumento para mostrar las desigualdades que existen en nuestras sociedades así como para hacer un seguimiento de la realización de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC). Los indicadores sociales no son, sin embargo, sinónimo de indicadores de derechos humanos, ya que estos últimos además de fuentes de datos comunes a los indicadores sociales utilizan datos referidos a los mecanismos institucionales y las políticas públicas que permiten garantizar progresivamente la efectividad de los DESC, así como a los recursos y capacidades con que cuenta la población para exigirlos.

Sustentación

Los indicadores sociales permiten medir los niveles, la distribución y los cambios en el bienestar, además son un instrumento útil para dar respuestas a problemas sociales y tomar decisiones de política pública basadas en la evidencia empírica, lo que a su vez permite la rendición de cuentas, así como el seguimiento y evaluación del desarrollo y del progreso de los países hacia la realización de los DESC.

En particular, al desagregar los indicadores sociales e ir más allá de los promedios, mostrando datos desagregados por sexo, raza, etnia, ingreso y otras dimensiones,

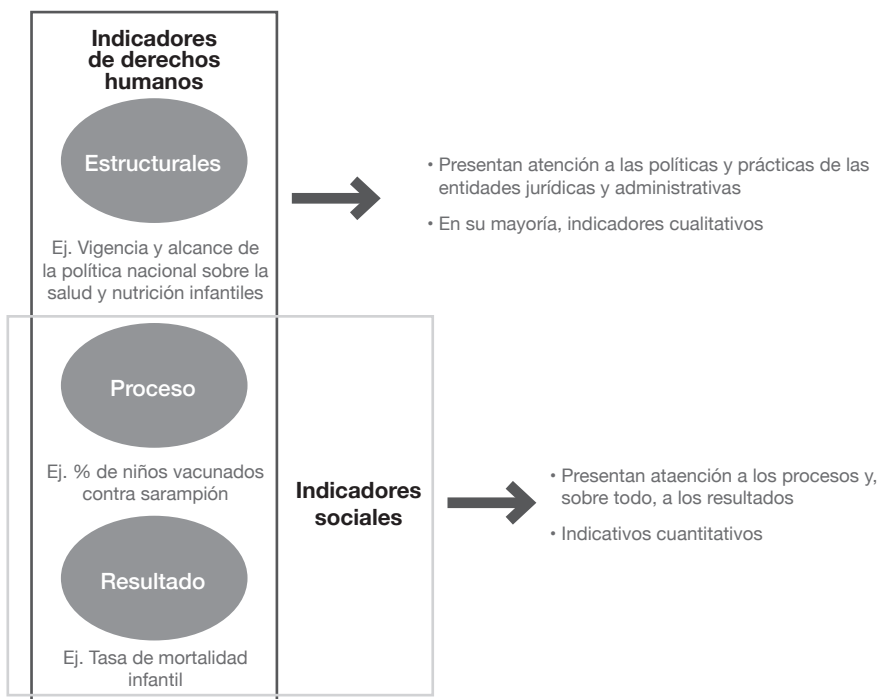
* Oficial de Asuntos Sociales de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de Naciones Unidas, con sede en Santiago de Chile. Se dedica al estudio de las políticas públicas y los programas de protección social y reducción de la pobreza, así como de los indicadores sociales y de derechos humanos.

se visibilizan las condiciones de vida de los grupos más desaventajados y las fuertes desigualdades que caracterizan las sociedades latinoamericanas, lo que es fundamental desde una perspectiva de derechos humanos, según los principios de igualdad y no discriminación.

Sin embargo, indicador social no es sinónimo de indicador para el seguimiento de los DESC. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) de la Organización de los Estados Americanos (OEA) aclara que desde una perspectiva de derechos humanos hay que complementar los indicadores sociales con otros datos referidos a los mecanismos institucionales y las políticas públicas que permiten garantizar progresivamente la efectividad de los DESC, y a los recursos y capacidades con que cuenta la población para exigirlos. También Paul Hunt, antiguo Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas sobre el derecho de toda persona al disfrute del nivel más alto de salud física y mental y que hizo un gran trabajo sobre indicadores de derechos humanos, adoptado posteriormente por la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas (OACNUDH), afirma que los indicadores de derechos humanos brindan información concreta sobre el estado de un acontecimiento, actividad o resultado que puede estar relacionada con las normas, que abordan y reflejan las preocupaciones y principios que se utilizan para evaluar y vigilar su promoción.

En la figura 1 se muestra la tipología de indicadores de derechos humanos que propuso Paul Hunt y adoptada por OACNUDH, que descansa en tres tipos de indicadores: estructurales, de proceso y de resultado. Los indicadores estructurales en su mayoría son cualitativos, y ponen atención a las políticas y las prácticas de las entidades jurídicas y administrativas. Si pensamos en los derechos a la vida y a la salud, por ejemplo, un indicador estructural es el alcance de la política nacional sobre salud y nutrición infantil. Mientras los indicadores estructurales son propios del campo de los derechos humanos, los indicadores de proceso y de resultado –que son principalmente cuantitativos– son también ampliamente utilizados en el campo de los indicadores sociales. Un ejemplo de indicador de proceso es el porcentaje de niños vacunados contra el sarampión, mientras que la tasa de mortalidad infantil –que se relaciona muy directamente al derecho a la vida o a la salud– es un ejemplo de indicador de resultado. Por lo tanto, si bien en el ámbito de los indicadores sociales no hay indicadores estructurales, en cuanto a indicadores de proceso y de resultado hay amplia experiencia en el campo de los indicadores sociales.

Figura 1. Tipología de indicadores: diferencias y similitudes los indicadores sociales



En el marco de la OEA, según la propuesta del Grupo de Trabajo para el Análisis de los Informes Anuales previstos en el *Protocolo de San Salvador*, los indicadores de progreso para medir los derechos contemplados en dicho Protocolo, no solamente se clasifican bajo las categorías de indicadores estructurales, de proceso y resultados, sino que también bajo tres categorías conceptuales (recepción del derecho; contexto financiero y compromiso presupuestario; y capacidades estatales) y tres principios transversales (igualdad y no discriminación; acceso a la justicia; y acceso a la información y participación). Asimismo, se diferencia explícitamente entre indicadores cuantitativos y “señales de progreso” cualitativas.

Cabe destacar que la relación entre indicadores sociales e indicadores de derechos humanos se enmarca en un debate más amplio, aquello que existe entre los que abogan por el enfoque de desarrollo –generalmente economistas– y los que abogan por el enfoque de derechos –generalmente juristas–. Este es un diálogo que muchas veces se caracteriza por tensiones y falta de entendimiento

mutuo. Por ejemplo, una de las críticas más fuertes que hacen los economistas al enfoque de derechos es que un riesgo, para las políticas públicas basadas en derechos, es que se vuelvan demasiado rígidas y no dejen espacios de acción y flexibilidad para encontrar soluciones a los problemas del desarrollo. Sin embargo, más allá de los debates y las tensiones, debemos tener en cuenta que tanto el desarrollo como los derechos humanos tienen como objetivo común aumentar el bienestar de las personas.

Desde el campo de los derechos humanos hay muchas enseñanzas para quienes trabajan en las estadísticas sociales. En primer lugar, dado que todos los DESC están interrelacionados, obligan a tener una mirada integral, tanto del desarrollo como del conjunto de los indicadores. En segundo lugar, distintas recomendaciones provenientes del campo de los derechos humanos han empujado a los expertos de estadísticas sociales a trabajar con mayor profundidad ámbitos como la discapacidad o la violencia intrafamiliar. Asimismo, desde el enfoque de derechos, se hace particular énfasis en la participación ciudadana, tema frecuentemente olvidado en el campo de la estadística, que es considerada como territorio propio de los técnicos, pero que también es fundamental para fortalecer las estadísticas sociales (pensemos en el caso de las estadísticas de género o sobre los pueblos indígenas).

Finalmente, otro gran aprendizaje es la importancia de la mirada cualitativa para el análisis del desarrollo. No es posible limitarse a lo cuantitativo, y hoy día quienes hagan análisis serios sobre la sociedad saben que tienen que unir lo cuantitativo con lo cualitativo –que puede consistir en estudios participativos o encuestas de opinión pública tipo Latinobarómetro.

Conclusiones

Hay que retomar algunos puntos clave. En primer lugar, la relación entre indicadores sociales e indicadores de derechos humanos se enmarca dentro del gran debate que existe entre el enfoque de derecho y el de desarrollo. En segundo lugar, tanto para monitorear la política social como para monitorear la realización de los DESC, debemos tener presente ambas perspectivas: la cualitativa y la cuantitativa. Tercero, en la producción de estadísticas es necesario ir más allá de los promedios y enfocarnos en los distintos grupos sociales. Finalmente, podemos notar que las extensas listas de indicadores de derechos humanos propuestas por organismos nacionales e internacionales implican grandes cargas de producción, recolección, presentación y análisis de información. Por lo

tanto, hay que aprovechar al máximo la información existente en los sistemas nacionales de estadística y trabajar en estrecha colaboración con los institutos nacionales de estadística que, por ejemplo, están a cargo de la producción de muchos de los indicadores de resultados.

Referencias bibliográficas

- Cecchini, S., “Indicadores sociales y de derechos humanos”, en *Seminario Internacional Indicadores de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) y Seguimiento de las Políticas Sociales para la Superación de la Pobreza y el Logro de la Igualdad*, Santiago de Chile, Instituto Nacional de Derechos Humanos. 12 y 13 de junio de 2013.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), *Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales*, Washington, D.C., Organización de los Estados Americanos (OEA). OEA/Ser.L/V/II.132. Doc. 14, 19 julio 2008.
- Naciones Unidas, “Informe sobre los indicadores para vigilar el cumplimiento de los instrumentos internacionales de derechos humanos”, en *Instrumentos internacionales de derechos humanos*. HRI/MC/2006/7.
- Grupo de Trabajo para el Análisis de los Informes Anuales previstos en el Protocolo de San Salvador, *Indicadores de progreso para la medición de derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador*, Washington, D. C., Organización de los Estados Americanos (OEA). OEA/Ser.D/XXVI.11. 2015.

Indicadores, derechos y exigibilidad

*Ramiro Ávila Santamaría**

Introducción

Medir es una de las características de la modernidad. Se calcula el tiempo, la distancia, el peso, el progreso, la acumulación, la salud, la población. En la primera parte de este texto se abordará la cuestión de los indicadores y su utilidad para el sistema capitalista, que es la forma de organización social que impera. En este sistema los indicadores han sido de fundamental importancia para su desarrollo y permanencia. En la segunda parte se explicará por qué los indicadores no han sido usados o han sido utilizados marginalmente para ejercer y exigir los derechos. Finalmente, en la tercera parte, se afirmará que los indicadores pueden contribuir al cumplimiento de derechos y se demostrará su uso y eficacia en dos casos.

Los indicadores y el sistema capitalista

La ciudad era grande, tenía edificios nuevos, autos, tranvías, teléfonos y electricidad, también tenía anfiteatros antiguos, donde la gente solía reunirse a hablar y escuchar. Un día a las ruinas de un anfiteatro llegó Momo. Tenía ocho años y era pobre como el resto del barrio. La gente discutió si tenían que avisar a la policía, llevarla a un hospicio, llevarla a sus casas o dejarla ahí. Momo dijo que no quería volver a la policía, que no necesitaba mucho y que quería quedarse allí. Decidieron que todos juntos cuidarían de ella. Le dieron muebles y le trajeron comida. Llegó a tener muchos y buenos amigos. La virtud de Momo era que sabía escuchar con atención y a todos: “a perros y gatos,

* Doctor en jurisprudencia por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE), Master en Derecho por Columbia University (New York), Master en Sociología Jurídica por la Universidad del País Vasco-Instituto Internacional de Sociología Jurídica. Doctor en Sociología Jurídica (candidato) por la Universidad del País Vasco. Docente de planta del Área de Derecho de la Universidad Andina Simón Bolívar-Sede Ecuador y coordinador de la Maestría en Derecho Penal.

a grillos y ranas, incluso a la lluvia y al viento en los árboles. Y todos le hablaban en su propia lengua” (25). También sabía jugar y tenía fantasía.

Sus dos mejores amigos eran Beppo el barrendero y Gigi Cicerone, que era un gran contador de cuentos y soñaba con ser rico y famoso. En la ciudad había una sombra que crecía, callada e insensible, oscura y fría, que avanzaba día a día, que nadie resistía ni se daba cuenta: los hombres grises “que recorrían la ciudad, incansables y parecían estar siempre ocupados” (43). Los hombres grises se acercaban a la gente y les hablaban de la caja de ahorros del tiempo. Sacaban sus libretas grises, les hacían reflexionar sobre lo eficientes que podrían ser y sobre el modo irresponsable de gastarlo: ir al cine, cantar, visitar amigos, cuidar a la madre, leer un libro era matar el tiempo con actividades inútiles. Ofrecían el servicio de guardar el tiempo y pagar intereses. La forma de ahorrar era simple. Se tenía que “trabajar más de prisa, y dejar de lado todo lo inútil” (69). El diálogo entre el peluquero y un hombre gris se puede apreciar la lógica de medir para la acumulación (para el sistema capitalista):

Usted, señor Fusi, gasta el tiempo de modo totalmente irresponsable. Se lo demuestro con una pequeña cuenta. Un minuto tiene sesenta segundos. Y una hora tiene sesenta minutos. ¿Me sigue?

Claro —dijo el señor Fusi.

El agente N° XYQ_384_2 comenzó a escribir las cifras, con un lápiz gris, en el espejo.

Sesenta por sesenta son tres mil seiscientos. De modo que una hora tiene tres mil seiscientos segundos. Un día tiene veinticuatro horas, es decir, tres mil seiscientos por veinticuatro, lo que da ochenta y seis mil cuatrocientos segundos por día. Un año tiene, como sabe todo el mundo, trescientos sesenta y cinco días. Lo que nos da treinta y un millones quinientos treinta y seis mil segundos por año. O trescientos quince millones trescientos sesenta mil segundos en diez años. ¿En cuánto estima usted, señor Fusi, la duración de su vida?

Bueno —tartamudeó el señor Fusi, trastornado—, espero llegar a los setenta u ochenta años.

Está bien —prosiguió el hombre gris—, por precaución contaremos con setenta años. Eso sería, pues, trescientos quince millones trescientos sesenta mil por siete. Lo que da dos mil doscientos siete millones quinientos veinte mil segundos. Y escribió esa cifra con grandes números en el espejo: 2.207.520.000 segundos.

Después la subrayó varias veces y declaró:

Ésta es, pues, señor Fusi, la fortuna de que dispone.

Cuarenta y dos —farfulló éste, mientras de repente se sentía tan culpable como si hubiera cometido un desfalco.

¿Cuántas horas suele dormir usted, de promedio, cada noche? —siguió inquiriendo el hombre gris.

Unas ocho horas —confesó el señor Fusi.

El agente calculó a la velocidad del rayo. El lápiz volaba con tal rapidez sobre el espejo, que al señor Fusi se le erizaba el cabello.

Cuarenta y dos años —ocho horas diarias—, eso da cuatrocientos cuarenta y un millones quinientos cuatro mil. Esa suma podemos darla ya por pérdida. ¿Cuánto tiempo tiene que sacrificar diariamente para el trabajo, señor Fusi?

Ocho horas, más o menos, también —reconoció el señor Fusi con humildad.

Entonces hemos de asentar una vez más la misma suma en el saldo negativo —prosiguió el agente, inflexible—. Pero resulta que también se le gasta algún tiempo debido a la necesidad de alimentarse. ¿Cuánto tiempo necesita, en total, para todas las comidas del día?

No lo sé exactamente —dijo el señor Fusi, miedoso—, ¿dos horas, quizá?

Eso me parece demasiado poco —dijo el agente—, pero admitámoslo. Eso da, en cuarenta y dos años, el importe de ciento diez millones trescientos setenta y seis mil. Prosigamos. Vive usted solo con su anciana madre, según sabemos. Cada día le dedica a la buena señora una hora entera, lo que significa que se sienta con ella y le habla, a pesar de que está tan sorda que apenas puede oírle. Eso es tiempo perdido: da cincuenta y cinco millones ciento ochenta y ocho mil. Además, tiene usted, sin ninguna necesidad, un periquito, cuyo cuidado le cuesta, diariamente, un cuarto de hora, lo que, al cambio, da trece millones setecientos noventa y seis mil.

Pero... —intervino, suplicante, el señor Fusi.

¡No me interrumpa! —gruñó el agente, que contaba más deprisa cada vez—. Como su madre está impedida, usted, señor Fusi, tiene que hacer parte de las tareas de la casa. Tiene que ir a hacer la compra, lustrar los zapatos y otras cosas molestas. ¿Cuánto tiempo le lleva eso diariamente?

Acaso una hora, pero...

Eso da otros cincuenta y cinco millones ciento ochenta y ocho mil, que pierde. Sabemos, además, que va una vez a la semana al cine, que una vez a la semana canta en un orfeón, que tiene un grupo de amigos, con los que se reúne dos veces por semana y que a veces incluso lee un libro. En resumen, que mata usted el tiempo con actividades inútiles, y eso durante unas tres horas diarias, lo que da ciento sesenta y cinco millones quinientos sesenta y cuatro mil. ¿No se encuentra bien, señor Fusi?

No —contestó el señor Fusi—, perdone, por favor... —En seguida acabamos —dijo el hombre gris—. Pero tenemos que hablar todavía de un capítulo especial de su vida.

Porque tiene usted un pequeño secreto... Usted ya sabe... Al señor Fusi comenzaron a castañetearle los dientes de tanto frío que tenía.

¿Eso también lo sabe? —murmuró, agotado—. Creía que aparte de mí y la señorita Daría...

En nuestro mundo moderno —le interrumpió el agente N° XYQ_384_2—, no hay sitio para secretitos. Vea usted las cosas con realismo, señor Fusi. Contésteme a una pregunta: ¿quiere usted casarse con la señorita Daría?

No —dijo el señor Fusi—, eso no va...

Precisamente —prosiguió el hombre gris—, porque la señorita Daría estará toda su vida encadenada a la silla de ruedas, porque tiene paralizadas las piernas. A pesar de eso, usted va a verla cada día, durante media hora, para llevarle una flor. ¿A qué viene eso?

Se alegra tanto siempre —contestó el señor Fusi, a punto de llorar.

Pero visto fríamente —repuso el agente—, es tiempo perdido para usted. Exactamente veintisiete millones quinientos noventa y cuatro mil segundos, hasta ahora. Y si a ello añadimos que tiene usted la costumbre de sentarse, cada noche, antes de acostarse, junto a la ventana, durante un cuarto de hora para reflexionar sobre el día transcurrido, podemos restar, una vez más, la suma de trece millones setecientos noventa y siete mil. Veamos ahora lo que queda, señor Fusi.

En el espejo había ahora la siguiente suma:

Sueño	441.504.000	segundos
Trabajo	441.504.000	
Alimentación	110.376.000	
Madre	55.188.000	
Periquito	13.797.000	
Compra, etc.	55.188.000	
Amigos, orfeón, etc.	165.564.000	
Secreto	27.594.000	
Ventana	13.797.000	
<hr/> TOTAL	<hr/> 1.324.512.000	

Esta suma —dijo el hombre gris, mientras golpeaba varias veces el espejo con su lápiz, con tal fuerza, que sonaba como tiros de revólver—, esta suma es, pues, el tiempo que ha perdido hasta ahora, señor Fusi. ¿Qué le parece?

Luego, le ofreció el servicio de guardar el tiempo y pagar intereses. La forma de ahorrar era simple. Se tenía que “trabajar más de prisa, y dejar de lado todo lo inútil” (69). Fusi se convirtió en un hombre “realmente moderno y progresista” (70). El recuerdo del

hombre gris se borró. Esto le pasó a mucha gente. “Ganaban más dinero y podían gastar más. Pero tenían caras desagradables, cansadas o amargadas y ojos antipáticos. El soñar se consideraba casi un crimen. Les costaba soportar el silencio, porque sobrevenía el miedo, porque intuían lo que en realidad estaba ocurriendo con su vida. La ciudad crecía, todo era igual y se convertía en “un desierto de monotonía. Todo estaba calculado y planificado con exactitud, cada centímetro, cada instante” (74). Al anfiteatro llegaba cada vez menos gente. Cuando llegaban los niños, ya no se podía jugar de verdad. Los niños eran aburridos. Ya nadie tenía tiempo. Cuando no sabían qué hacer con las personas o niños, los ponían en los almacenes de gente. Momo supo entonces que tenía que salvar a sus amigos de los hombres grises, pero no sabía cómo. Convocó a una asamblea de niños e hizo una manifestación pública denunciando la falta de tiempo y el papel de los hombre grises. Éstos decidieron eliminar a Momo. El mundo había cambiado, Gigi era famoso y ganaba dinero. Cumplió lo que había soñado, pero “no había ganado nada. Lo había perdido todo. Hay riquezas que le matan a uno si no puede compartirlas” (202). Beppo barría calles, pero “ahora lo hacía de prisa y sin amor, sólo por ahorrar tiempo” (174). Nadie tenía tiempo y todos tenían prisa. Momo se enfrentó a los hombres grises. Al final de la historia liberó el tiempo y todo comenzó de nuevo. Había millones de horas de vida usurpada, que salieron y caían en mundo detenido como copos de nieve. Todo cambió. Los niños jugaban en las calles, la gente charlaba amigablemente, los que iban al trabajo admiraban las flores y daba de comer a los pájaros, la gente hacía sus cosas con tranquilidad y amaban sus trabajos. “Todos podían dedicar a cualquier cosa todo el tiempo que necesitaban o querían, porque volvía a haberlo en cantidad” (251).

(Ende, 1992)

La ciudad donde se desenvuelve la novela es moderna y hasta refleja el ideal de desarrollo y progreso. Los hombres grises miden y cuantifican. Pregonan que “el tiempo es oro.” Las actividades de cuidado y florecimiento, que no son cuantificables si es que forman parte de los bienes comunitarios, como cantar, leer o conversar, no se compran ni se venden, por tanto no tienen valor para el capitalismo. Estas actividades desde la lógica de los hombres grises son pérdida de tiempo y medirlas no tiene sentido. Los hombres grises, con sus libretas, calculan, amenazan y aceleran la vida. En la ciudad nadie debía perder el tiempo compartiendo con otros. Se requería seres humanos productivos, eficientes y que trabajen irracional e incondicionalmente para el sistema. Lo lograron. ¿Cómo lo hicieron?

Los hombres grises representan a los agentes que producen y reproducen el sistema capitalista. Entenderemos al capitalismo como “cualquier sistema

social en el que predominan de forma hegemónica los procesos de circulación y acumulación de capital a la hora de proporcionar y configurar las bases materiales, sociales e intelectuales de la vida en común” (Harvey 2014, 24). Los dos elementos esenciales del capitalismo son las relaciones de clase, en las que unos son dueños de los medios de producción (capitalistas) y otros solo tienen su fuerza de trabajo; y el mercado, como espacio en el que agentes privados (capitalistas) determinan los precios y productos, y buscan su interés particular (Wright 2010, 34). El capital es eje del capitalismo y es como el motor de un barco. El capital se representa en dinero, tanto para los bienes como para los servicios indispensables para la vida en sociedad. También los hombres grises representan el ideal de desarrollo y progreso, que es el objetivo que predomina en nuestro mundo moderno y que va de la mano con el sistema capitalista. La premisa de la ideología del desarrollo y progreso es que las sociedades, los estados, los pueblos deben siempre ir hacia lo mejor en términos económicos, productivos y sociales (Noguera 2012, 15). ¿Cuál es la imagen del desarrollo y progreso? En primer lugar, no podemos dejar de mencionar a Hegel, que nos ofreció una imagen interesante de la historia y del tiempo. El progreso es como una flecha que va hacia arriba y adelante. En la punta de la flecha están los países desarrollados y en el extremo opuesto los países subdesarrollados. A nivel individual es como salir de la niñez y llegar a ser maduro. Crecer es la finalidad, es una especie de progreso unilineal y de un destino fatal (Ricoeur 2007, 296). Según Castro-Gómez, “el mundo simbólico de la forma-mercancía interpela a los individuos (los llama, los convoca, los seduce) para convertirlos en sujetos deseosos de materializar los símbolos del progreso que la mercancía ofrece: riqueza, salud, confort y felicidad” (2009, 26). El progreso nos lleva a nunca estar satisfechos con lo que tenemos. Siempre se podrá acumular más, tener más, producir más, ganar más. Junto al progreso y al desarrollo, se requieren sociedades disciplinadas, entrenadas, mejorando sus competencias, especializándose. Lograr que la gente aprecie el valor de cambio de los bienes y servicios, y que todo tenga valor en dinero, requiere de una metodología que la vamos a simplificar y describir.

El primer paso es *fijar objetivos*. En el caso del cuento era promover el ahorro del tiempo, que no era otra cosa que hacer que la gente sea productiva. La finalidad de la vida era ser mejor entendiéndose como tener más y acumular. Gigi en la novela de Ende refleja la realización del sueño capitalista: tener fama, dinero y lujo. A nivel global y colectivo esto le tomó varios años al capitalismo desde el siglo xv. No fue fácil salir de un sistema feudal, tradicional, comunal,

lento a un sistema capitalista, liberal, individualista y rápido. Pero en el transcurso de un par de siglos lo lograron.

El segundo paso es *conocer la realidad*. Los hombres grises tienen que averiguar sobre la ciudad y las personas que lo habitan, sus actividades y su cotidianidad. Saben las actividades que hacen durante el día: dormir, trabajar, alimentarse, visitar a la madre, jugar con el periquito, comprar, charlar con los amigos, tener pasatiempos como mirar la ventana, cuidar a la mujer amada en silla de ruedas. A los hombres grises les interesa saber cuánto tiempo dedican a cada actividad y miden por días, horas, minutos y hasta segundos. Mirar la ventana ocupa, por ejemplo, 13.797.000 segundos y el día entero tiene 1.324.512.000 segundos.

El tercer paso es *representar la realidad*. En este paso se hace un juicio de valor. El tiempo usado es bueno o malo dependiendo de la ideología (el lente) con el que se aprecie la realidad. En la novela, los hombres grises miran la realidad desde la lógica del sistema capitalista. Desde esta mirada, Fusi pierde el tiempo. En lugar de realizar actividades de cuidado, que no tienen valor de cambio, debería dedicarse a labores productivas, relacionadas con su trabajo y que permiten acumular dinero.

El último paso es *transformar la realidad*. Fusi tiene que abandonar ciertas actividades y dedicarse intensivamente a otras. Efectivamente él lo logra, igual que Beppo o Giggi, y se convierte en un trabajador infatigable. Trabaja lo más que se puede y descuida a su madre, deja de charlar con sus amigos, abandona la contemplación. De un ser comunitario se transformó en un ser individual y competitivo.

En la novela los hombres grises utilizaron indicadores. En lo cotidiano el sistema capitalista, que es la organización social hegemónica, también lo hace. Times Square en la ciudad de New York tiene –además de publicidad– una proyección continua y en permanente actualización sobre los datos de las bolsas de valores en el mundo: los índices, las fechas de los bonos, de las acciones, los puntos, las variaciones por día, por semana, por mes, por año y el promedio. Todos estos son indicadores. También se mide la población, el número de habitantes, el consumo, la pertenencia, el ingreso y se convierte en un importante dispositivo para la realización de políticas y, en suma, para controlar: limpieza de sangre y exclusiones centradas en razas y conducción de la conducta centrada en gestión de la vida (Castro-Gómez 2009, 152).

Los indicadores para el sistema hegemónico son útiles de múltiples maneras. Ayudan a conocer la realidad y a representarla. Permiten, con teorías e ideologías, valorar la realidad. En la novela y en la vida en sociedad

contribuyen para realizar diagnósticos y para que las personas tengan conciencia de cómo viven. Los indicadores son insumos imprescindibles para formular e implementar políticas públicas. Finalmente, con base en los indicadores, se puede cambiar una situación o una realidad.

Los indicadores han sido útiles y vitales para el funcionamiento del sistema capitalista. Hace poco una persona conocida que trabaja en un banco me comentaba sobre los datos en relación con los pagadores: los peores deudores son las personas solteras menores de 24 años y las mejores pagadoras son las mujeres casadas mayores de 34 años. Según estos datos, se abren las cuentas bancarias y se publicitan los créditos. Alrededor de los indicadores para el sistema capitalista se han desarrollado saberes, técnicas, profesiones. Entre estas últimas tenemos administradores de empresas, economistas, actuarios, ingenierías y más. Estos “hombres grises” fundaron ciudades como New York y Tokio, y consolidaron empresas como Microsoft y Apple. Uno podría pensar que, sin indicadores y sin la fuerza de los “hombres grises” para mover el capital, tendríamos ciudades como Comala, que “está sobre las brasas de la tierra, en la mera boca del Infierno, se llenó de adioses” (Rulfo 2013, 75). Y pensar, como Juan Preciado, que ya muerto, tiene la certeza que “este mundo, que lo aprieta a uno por todos lados, que va vaciando puños de nuestro polvo aquí y allá, deshaciéndonos en pedazos como si rociara la tierra con nuestra sangre. ¿Qué hemos hecho? ¿Por qué se nos ha podrido el alma?” (145); y tendríamos empresas como el Astillero de Onetti, que es “un abandonado e incomprensible edificio de cemento, con la rampa vacía de barcos y de obreros” (Onetti 1980, 11), y que, a la huida del capital, “el gran edificio carcomido, se transformó en el templo desertado de una religión extinta” (165).

Sustentación

Los indicadores y los derechos

Los indicadores han sido útiles para el capitalismo y el funcionamiento eficaz del sistema de vida hegemónico. Sin embargo, si se mira el uso de los indicadores para otros fines, como la promoción y protección de los derechos humanos, se puede constatar que los indicadores han tenido un uso marginal. ¿Por qué? Varias razones.

La cultura jurídica y el positivismo

Los derechos, como categoría conceptual, nacen en el ámbito de la jurisprudencia. El paso del mundo jurídico a otras ciencias ha sido lento y paulatino. Esto que debería ser motivo de orgullo de alguna manera explica la dificultad para aceptar herramientas como los indicadores.

El derecho poco ha dialogado con otras ciencias. Las explicaciones pueden ser varias. Una de ellas, la más cercana, es la recepción del positivismo jurídico en la *Teoría Pura del Derecho* de Kelsen, en la que se proponía la autonomía del derecho como conocimiento científico y propio: el derecho no es moral, no es ciencia social, peor ciencia natural, aunque en su origen estuvo profundamente enlazado con la filosofía, con la teología y también con las ciencias sociales. Otra tiene que ver con nuestra cultura jurídica, que tiende a ser burocrática e inquisitiva, cuyo objeto exclusivo de estudio es la norma estatal válida (Ávila 2012, 281) y se basa en una concepción del derecho liberal, privatista, individualista y centrada en la propiedad (Wolkmer 2012b, 7). Lo cierto es que el Derecho y los juristas hemos sido autorreferenciales y autosuficientes (Luhmann 2005, 93; Noguera 2012, 139). Mientras en las universidades se seguía enseñando el código civil y se publicaban libros sobre el sentido de las palabras en cualquier ley, la política, las artes, el pensamiento crítico y el desarrollo de otras ciencias nos rebasaba. En los años sesenta hasta los ochenta, por ejemplo, mientras dentro del aula en las facultades de jurisprudencia y de los tribunales de justicia, se estudiaba y se aplicaba la Ley; fuera del aula y de las salas de tribunales, las personas y los pueblos se movilizaban para luchar por mejores condiciones de vida, hacían la revolución, y otras tantas personas pensaban fuerte y hacían crítica socio-política.

Desde el lado hegemónico, el desarrollo de los métodos de investigación cuantitativas también se desarrollaron de forma impresionante. La medición para el consumo se popularizó en todas las áreas que convenían al sistema. Piénsese, por ejemplo, en los usos de un reloj tipo "apple watch", que mide los pasos para saber cuándo comprar zapatos, las calorías para saber cuánto se baja de peso, los latidos del corazón para saber cuándo visitar al cardiólogo, y más datos que lo que hacen es dinamizar el mercado y promover la angustia y la necesidad de consumir.

El derecho de los derechos humanos lejano de todos estos avances y usos. En este ámbito el indicador es una herramienta invisible, abandonada e inútil. Todo este desarrollo de los indicadores, cuando algún abogado u abogada ha

tenido contacto, por nuestra cultura, siempre ha estado por fuera del análisis jurídico. En otras palabras, todos estamos relacionados con los indicadores pero desde la lógica de consumidores de mercancías, de noticias o de otros servicios. El vínculo entre indicador y emancipación o liberación simplemente no existe o es marginal.

La visión restringida de las violaciones de derechos humanos

La visión de los derechos humanos dominante ha sido restringida a dos cuestiones. La primera a considerar que es un asunto propio de la compasión ante el dolor ajeno, casi una herencia del sentimiento cristiano caritativo. Desde este sentido, las víctimas reclaman solidaridad y ésta se manifiesta en cartas de apoyo, contribuciones voluntarias para fondos y hasta algunas veces marchas y plantones. Pero el sistema no cambia. Las víctimas luchan por llamar la atención de su caso y con suerte ocupan por unos días las noticias en los periódicos. Quizá una de las imágenes que más ha impresionado a la opinión pública internacional es el caso de Aylan Kurdi, un niño sirio de 3 años que huía con su familia de la guerra, fue hallado muerto en una playa turca. En la foto, que circuló por todo el mundo, se le veía boca abajo, con los ojos cerrados, con su camisa roja y una pantaloneta azul. Parecía que dormía tierna y profundamente. La foto visibilizó el drama de miles de personas, la dureza de las fronteras y la insensibilidad de los políticos. Despertó emociones fuertes la imagen, obligó a que los políticos se pronunciaran, organizaciones internacionales recogieron fondos, las redes sociales se inundaron de mensajes de indignación. Pocos días después, las políticas duras contra la movilidad humana en Europa siguieron como si nada. Los indicadores podrían haber informado sobre la situación de los niños y niñas en movilidad humana y, que este caso, no era excepción sino paradigmático, y también darnos una visión sobre estos hechos en el tiempo. De pronto podríamos determinar que tenemos una violación sistemática y generalizada a los derechos de las personas a migrar o refugiarse.

La otra visión restringida es la que considera las violaciones a los derechos humanos como un asunto meramente jurídico. Corresponde a los abogados dar un lenguaje jurídico a un hecho doloroso y plasmarlo en una demanda o petición; el asunto es resuelto por jueces y cortes nacionales y, con suerte, internacionales; finalmente el caso se resuelve en una resolución o sentencia. Todo este trámite transcurre en un período largo de tiempo que, cuando llega la solución al caso, el hecho se descontextualiza: quienes provocaron la violación

no ejercen ya en muchos casos la función pública, la gente –en este mundo del espectáculo mediático donde las noticias son fugaces– ya no recuerda el hecho, el derecho reemplaza o disfraza el dolor, las causas, los efectos y la complejidad de una situación que provoca las violaciones de derechos.

En estas visiones restringidas para comprender y accionar en relación con los derechos, los indicadores tienen también una cabida restringida, que nos lleva al siguiente punto.

Los indicadores han estado divorciados de los derechos

Los indicadores también han entrado al mundo de los más “débiles”, por usar una terminología del profesor Luigi Ferrajoli, que son las víctimas del sistema capitalista, aquellos que, como decía Galeano, valen menos que la bala que los mata. Si uno observa las cifras del último informe de Oxfam, puede apreciar indicadores.

La realidad actual, según Oxfam (2016), demuestra que el sistema capitalista es excluyente y discriminador:

La desigualdad extrema en el mundo está alcanzando cotas insostenibles. Actualmente, 1% de la población mundial posee más riqueza que 99% restante de las personas del planeta. El poder y los privilegios se están utilizando para manipular el sistema económico y así ampliar la brecha, dejando sin esperanza a cientos de millones de personas pobres. El entramado mundial de paraísos fiscales permite que una minoría privilegiada oculte en ellos 7,6 billones de dólares. En 2015, sólo 62 personas poseían la misma riqueza que 3.600 millones (la mitad más pobre de la humanidad). No hace mucho, en 2010, eran 388 personas. La riqueza en manos de las 62 personas más ricas del mundo se ha incrementado en 44% en apenas cinco años, algo más de medio billón de dólares (542.000 millones) desde 2010, hasta alcanzar 1,76 billones de dólares. Mientras tanto, la riqueza en manos de la mitad más pobre de la población se redujo en más de un billón de dólares en el mismo periodo, un desplome del 41%. Desde el inicio del presente siglo, la mitad más pobre de la población mundial sólo ha recibido 1% del incremento total de la riqueza mundial, mientras que 50% de esa “nueva riqueza” ha ido a parar a los bolsillos del 1% más rico. Los ingresos medios anuales del 10% más pobre de la población mundial, en quienes se concentran pobreza, hambre y exclusión, han aumentado menos de tres dólares al año en casi un cuarto de siglo. Sus ingresos diarios han aumentado menos de un centavo al año. La creciente desigualdad económica perjudica a todo el mundo, ya que debilita el crecimiento y la cohesión social. Pero es la población

más pobre la que sufre sus peores consecuencias. Este sistema no beneficia a la mayoría de la población, y además destruye el planeta. El sistema actual no es fruto de la casualidad, sino el resultado de decisiones políticas deliberadas, de que nuestros líderes presten oídos a ese 1% y a quienes les apoyan, en lugar de actuar en defensa de los intereses de la mayoría y de las necesidades de los más pobres. Ha llegado la hora de rechazar este modelo económico que solo funciona para una minoría (Oxfam 2016).

En este recuento de cifras, que constituyen indicadores, se denota claramente una situación inaceptable de inequidad. Desde la lectura de los derechos diríamos que hay discriminación. Si uno hilaría más fino, encontraríamos que hay consecuencias que tienen que ver con otros derechos. Por ejemplo, dado la injusta distribución de la riqueza, se puede desprender que la gran mayoría de desposeídos no tienen vivienda o ésta no es adecuada o es precaria, que no hay trabajo, que muchos niños y niñas mueren por causas prevenibles y que por tanto se viola su derecho a la salud y vida; que no hay acceso a la educación o que hay una alta tasa de deserción escolar. El reporte de Oxfam seguramente ha sido analizado y difundido por muchas organizaciones y por científicos sociales. Con suerte organizaciones de derechos humanos lo tomarán como información de contexto y hasta como denuncias sobre el mundo en que vivimos. Pocos juristas harían de estos datos casos concretos para exigir violaciones a derechos.

El discurso restringido de los derechos, que están encaminados a la justicia de casos y que es lo que la gran mayoría de sistemas de protección permiten, impiden abordar los hechos como una situación. La justicia permite –no porque sea imposible sino que es lo que los Estados han concedido– exigir judicializar casos con víctimas individualizadas y juzgan hechos de tal forma que pueden ser descontextualizados. Los abogados y abogadas pasamos de largo cuando vemos indicadores simplemente porque no estamos entrenados para hacerlo.

En este sentido, los indicadores están separados del discurso jurídico dominante, el cual no es utilizado de forma marginal. Además; el derecho está apartado de los indicadores porque no son necesarios para los mecanismos de exigibilidad creados.

El uso crítico de los indicadores es peligroso:
puede alterar la realidad

Hemos afirmado que el uso de indicadores es funcional para el sistema capitalista y que se puede identificar una metodología para su uso efectivo. El resultado

es que los indicadores permiten conocer la realidad, alterar conductas y modificar la realidad. ¿Qué pasaría si es que los mismos indicadores se utilizaran para promover y proteger derechos? Sin duda la realidad se alteraría pero para cambiar las condiciones de vida de la gran mayoría de gente desposeída. Si hacemos el ejercicio de aplicar la metodología explicitada con anterioridad, podremos apreciar que los indicadores también son útiles y necesarios para los derechos humanos.

Desde los derechos humanos, *los objetivos* nos plantean un proyecto utópico importante y actual, pero que tenemos que tener cuidado porque podrían existir dos comprensiones opuestas sobre los derechos humanos. Por un lado, algunos derechos humanos podrían legitimar ideologías del individualismo propietario, fomentar el consumo, reproducir el desorden capitalista, como el derecho a la propiedad privada, al libre desarrollo de la personalidad, la libertad de empresa. El ejercicio de estos derechos no es universal y es más bien excluyente y lo gozan unas minorías (Ferrajoli 2001, 29). Por eso, Santos afirma que “la gran mayoría de la población mundial no es sujeto de derechos humanos, sino el objeto de discursos de derechos humanos”. Se requiere un pensamiento crítico que cuestione los discursos, que Santos denomina *la hermenéutica de la sospecha* (2014, 24; Arpini 2009, 40). Aplicando esta lógica, Santos observa cinco espejismos: la opresión se mira como liberación, como el discurso de Bush para liberar a Irak de una dictadura; otros discursos utópicos de emancipación y liberación, como el comunismo son consideradas como inferiores a la lucha por la dignidad; se reduce el discurso a lo jurídico y pueden descontextualizar las luchas; el discurso puede negar contradicciones, como las diferencias entre hombres y mujeres, el norte y el sur; y se puede considerar que los derechos humanos son opuestos y en inevitable tensión con el estado. En suma, en los derechos humanos, como en otros componentes de la modernidad, “el norte global reduce el mundo a la comprensión que Occidente tiene de él, ignorando o trivializando las experiencias culturales y políticas definitorias de los países del Sur global” (Santos 2014, 34). Por otro lado, la visión hegemónica al resaltar lo universal, lo humano, lo individual, el secularismo, los derechos, la razón de estado, ha impedido considerar lo particular y local, la naturaleza, lo colectivo, las espiritualidades, los deberes, la razón popular (Santos 2014, 37-55). A la visión hegemónica, controladora, conservadora de los derechos humanos, Zizek la denominaría *acolchado ideológico* que da un significado opuesto al emancipador o liberador que una comprensión de los derechos humanos ofrece (2005, 143). Esta forma de comprensión de los derechos humanos tiende a la

regulación, al orden y a la sumisión (Santos 2003, 52). Esta visión no la compartimos y no sería un objetivo a alcanzar cuando hablamos de uso de indicadores.

El discurso, las normas y las prácticas de derechos humanos también pueden ser contra hegemónicas y procurar un mundo mejor. En el discurso contra hegemónico es más importante la autodeterminación de los pueblos que el desarrollo neoliberal (Santos 2014, 80), y la expansión de libertades que el control y la represión a nombre de los derechos humanos. Esta comprensión de los derechos humanos tienen como objetivo la emancipación y liberación (Santos 2003, 52). En este sentido, los derechos humanos siguen teniendo el potencial de ser ideas dinámicas que abre la puerta a otras posibilidades y a la transformación de la realidad (Goodale 2009, 126). Los derechos humanos establecidos en las constituciones son proyectos utópicos que cambian vidas y comunidades, que ayudan a resistir formas de opresión, que permiten imaginar otros mundos en los que la gente tiene dignidad.

El segundo paso, *conocer la realidad*. Las ciencias sociales nos pueden ayudar a describir la realidad. En sus métodos de investigación social tenemos entradas cuantitativas, cualitativas y comparativas. La vida social es convertida en dato. Los hechos tienen una cara que puede ser mirada desde distintas perspectivas. Desde lo cualitativo, podríamos tener a una persona concreta que nos narra la vivencia de un hecho que provoca dolor, sufrimiento o malestar. Desde lo cuantitativo, podríamos saber que esa persona es parte de un conglomerado mayor, que responde a ciertos patrones. Desde lo comparativo, podemos saber que esa situación no se produce en otros contextos o se produce por ciertas causas comunes. La realidad se convierte en un dato, en información, en un indicador.

El tercer paso es *valorar la realidad*. La mirada desde los derechos humanos es axiológica. Desde la perspectiva crítica y emancipadora, los datos obtenidos por escuchar voces o por cruzar variables, les damos una valoración desde las personas víctimas que son titulares de derechos y han sufrido violaciones, los responsables y las formas de reparación de los daños. En este punto es evidente que una situación como la descrita por OXFAM tiene afectados, que son personas de carne y hueso, hay responsables, que podrían ser investigados y sancionados, y hay violaciones a los derechos que tienen que ser reparados. La persona o colectivo que tiene conciencia de que es víctima de violación de derechos tiene indignación y disponibilidad para el cambio. En este punto se requiere de personas y colectivos que tengan el sentimiento de que el mundo no está funcionando apropiadamente, que necesita ser cambiado y que anhela un

mundo mejor; además, tener la confianza de que la capacidad humana puede lograrlo (Bauman 2008, 318).

El último paso es *transformar la realidad*. Transformar la realidad para *liberar* o *emancipar*. Aún consciente que ambas palabras tienen distinciones y que se puede discutir su alcance: los esclavos se liberan y los menores de edad se emancipan, entenderemos tanto a nivel individual como colectivo como la recuperación de todas las fuerzas, de todas las facultades esenciales, incluso todos los sentidos (Ricoeur 2007, 104). La lucha por la emancipación es de las más atrevidas empresas (Zizek 2014, 4). El centro de la transformación es luchar por algo diferente y mejor de lo que tenemos (Levitas 2013, xi). Boaventura de Sousa Santos resume de forma precisa lo que entenderemos por la transformación que exige una comprensión crítica de los derechos humanos: “la exploración, a través de la imaginación, de nuevas posibilidades humanas y nuevas formas de voluntad, y la oposición de la imaginación a la necesidad de lo que existe, sólo porque existe, en nombre de algo radicalmente mejor por lo que vale la pena luchar y al que la humanidad tiene derecho” (Santos 2003, 378).

Los indicadores y la exigibilidad

El reto en derechos humanos, como ya lo advirtió Bobbio hace muchos años cuando consideraba que debatir sobre los derechos era innecesario si ya estaban reconocidos en instrumentos jurídicos nacionales e internacional (1997, 172), es el cumplimiento y la exigibilidad. El reconocimiento de derechos impone la creación de acciones que permitan al titular reclamar ante una autoridad cuando falta su cumplimiento. El enfoque de derechos implica que cuando hay incumplimiento se tienen que activar garantías y mecanismos para reconocer responsabilidad y reparación (Abramovich y Pautassi 2009, 311).

La exigibilidad tiene que ser pensada desde los efectos que se producen en las víctimas individuales y colectivas, y no se debe restringir a la perspectiva de lo que los Estados han definido como posible. En este sentido, los mecanismos de exigibilidad pueden ser institucionales y sociales. Los institucionales tanto nacionales e internacionales dependen de los Estados. A nivel constitucional tenemos en casi todos los países de la región recursos de amparo, tutela o acciones de protección, que deben ser rápidos y eficaces. A nivel internacional tenemos mecanismos regionales y universales, los primeros creados en el marco de la Organización de Estados Americanos (OEA) y los segundos son parte de la Organización de Naciones Unidas (ONU).

Los mecanismos pueden ser organizados en tres categorías: mecanismos de informes, mecanismos cuasi-contenciosos y mecanismos contenciosos. La naturaleza jurídica es distinta. Los mecanismos de informes normalmente son generales y no declaran violación de derechos; llaman la atención y recomiendan tomar acciones para evitar patrones de violaciones a los derechos. Los mecanismos cuasi-contenciosos abren la posibilidad de la petición o demanda individual, hay procedimientos reglados y hay declaración de violación de derechos que se plasma en un informe de caso. Esto sucede, por ejemplo, en los trámites ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Los mecanismos contenciosos son juicios por casos y terminan en sentencia. Se considera que estos últimos son estrictamente vinculantes en sentido jurídico (Villán Durán 2002, 379).

Entre las garantías sociales está la resistencia que implica reconocer que las personas y colectivos titulares de derechos pueden escoger mecanismos no institucionales para tutelar sus derechos. Esta garantía, muy común en la filosofía iusnaturalista, está reconocida como un derecho en la Constitución ecuatoriana.¹ Al decir de Pisarello esta garantía es “más participativa y menos institucional, [son] formas de tutela que involucran a los propios titulares de los derechos en la defensa y conquista de los mismos” (Pisarello 2007, 112).

En todos estos mecanismos, sin excepción, los indicadores podrían ser de utilidad tanto para comprender con más profundidad las violaciones a los derechos como para poder verificar el progreso en el ejercicio de derechos y en el cumplimiento de informes y sentencias. Veamos algunos ejemplos.

En los mecanismos de informes, como lo ha demostrado ya el Grupo de Trabajo para el análisis de los informes nacionales previstos en el Art. 19 del Protocolo de San Salvador, los indicadores permiten medir la progresividad, la prohibición de regresividad, el nivel de cumplimiento de las obligaciones de los Estados, la participación de la sociedad civil y, sobre todo, la satisfacción de los derechos sociales.² Sin los indicadores, los informes presentados por los países podrían terminar siendo ejercicios meramente retóricos. Esto niega la importancia de los mecanismos de informes en la llamada de atención a los países y el impacto que pueda tener en la producción de información. Después

¹ Art. 98.- “Los individuos y los colectivos podrán ejercer el derecho a la resistencia frente a acciones u omisiones del poder público o de las personas naturales o jurídicas no estatales que vulneren o puedan vulnerar sus derechos constitucionales, y demandar el reconocimiento de nuevos derechos.”

² Disponible en <http://www.oas.org/en/sedi/pub/indicadores_progreso.pdf y <http://www.oas.org/es/cidh/desc/protocolodesc/>>

de tantos años de los mecanismos de informes, me parece que caminar hacia los indicadores es una forma de evolución positiva y también inevitable.

En los mecanismos cuasicontenciosos y contenciosos, que analizan casos particulares, los indicadores ayudan a tener una mejor información sobre el contexto en el que se produce el caso. Por ejemplo, en un reciente caso conocido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) sobre discriminación en contra de una persona militar que fuera expulsada por su opción sexual dentro de un proceso disciplinario, el conocer el caso se hubiese tornado más importante si se hubiese sabido el número de casos semejantes que, según la víctima, eran muchos. En cuanto a los hechos, en la audiencia pública se discutió sobre la eficacia de la vía administrativa. Uno de los jueces preguntaba sobre datos concretos y sobre el número de casos de procesos disciplinarios que se conocen en la jurisdicción contenciosa administrativa, el tiempo que tardan los jueces en resolver los casos, el número de casos inadmitidos y el número de casos resueltos favorablemente. En otras palabras, los indicadores podrían determinar la eficacia de un recurso para determinar si es necesario o no agotarlo. En la ejecución de la sentencia, en particular en las medidas de no repetición o de satisfacción cuando son dispuestas por la Corte, del tipo capacitación a los miembros de las fuerzas armadas sobre discriminación o el suministrar una medicina a todos los pacientes de determinada enfermedad catastrófica, el indicador podría ayudar a medir el impacto de la sentencia y su nivel de cumplimiento.

Lo mismo que se afirma para los mecanismos de exigibilidad internacionales vale para los mecanismos de protección nacional previstos en los ordenamientos jurídicos internos (tutelas, amparos, acciones de protección). ¿Qué decir de la resistencia como mecanismos de exigibilidad social? La lógica va en el sentido en que la información moviliza y también puede producir el efecto contrario, dependiendo del contenido y de su uso. Una sociedad en la que existen indicadores de pleno empleo, de alfabetización universal, de acceso a servicios públicos y a seguridad social de la gran mayoría de la población, sin duda no verá necesario el mecanismo de exigibilidad mediante de la resistencia.

Los indicadores como herramienta para promover y proteger derechos requieren ciertas condiciones para que sean efectivos: interdisciplinariedad, visión compleja y emancipadora de los derechos humanos y sus violaciones y una institucionalidad adecuada.

La noción de que las ciencias son autónomas y autoreferenciales no va más en un mundo globalizado y diverso. Cuando estuve en la educación secundaria se

creía que quienes optábamos por las ciencias sociales no teníamos aptitud para las ciencias exactas (y viceversa); entonces, nos privaron de las matemáticas, de la química, de la física, de la biología. En este marco, los indicadores que son números y en algunos casos cifras que se adquieren mediante complejos métodos cuantitativos, no son parte de la formación de un típico abogado. Si bien esta constatación explica el divorcio del derecho con los números, no se justifica el que se siga manteniendo y perpetuando esta comprensión del mundo sesgada y parcial. La interdisciplinariedad permite abrir el horizonte de comprensión y por lo tanto de solución de conflictos que cada vez son más complejos.

Por otro lado, los derechos tienen también que ser comprendidos en su integralidad. Todos los derechos se relacionan entre sí y cuando se violan se producen en contextos en los que intervienen múltiples actores. La finalidad de los derechos es emancipar y liberar a personas que están en situaciones de opresión y dolor. En este sentido, los indicadores son una herramienta más que solo será útil si las personas, víctimas, abogados, jueces, están abiertos a potenciar el discurso y la práctica de los derechos humanos.

Abramovich y Pautassi han insistido en la necesidad de tener una nueva institucionalidad. Los indicadores tienen resonancia y cobran una dimensión trascendental cuando se proyectan en políticas públicas. Las políticas públicas con enfoques de derechos superan la noción de programas asistenciales. Todos esos programas usan indicadores, pero no tienen enfoque de derechos. Estos implican universalidad, justiciabilidad, igualdad, transparencia y fiscalización. Sobre todo, el enfoque de derechos implica tener el objetivo de garantizar el ejercicio y goce de derechos humanos y la consideración de que existen titulares de derechos y obligaciones de los estados.

Breve estudio de casos

En los siguientes casos se pueden apreciar las potencialidades de los indicadores. En el primero, un caso sobre VIH en Ecuador, se analiza desde las posibilidades de exigibilidad a partir de una situación real. En el segundo, el famoso caso de desplazados en Colombia, que es un caso público y ya resuelto, se constatan la necesidad del uso de indicadores.

Una persona tiene VIH y no recibe medicinas por parte del Estado. Este es un típico caso que se ha reiterado tanto a nivel nacional como regional. De hecho la Corte IDH acaba de resolver uno de esos casos, y la Comisión tiene múltiples casos que ha abordado el tema. La solución del caso individual es relativamente

fácil: todas las personas tienen derecho a la vida y a la salud y esto implica, en el caso de las personas con VIH, que si no tienen los antirretrovirales podrían contraer SIDA y morir. Efectivamente los juzgadores han resuelto en este sentido y han ordenado la provisión de medicinas para los denunciantes. Pero la situación no es personal y no tiene sentido beneficiar solo a las personas que logran acceder a la justicia. Si se quiere solucionar el problema se tiene que recurrir a indicadores y se tiene que abordar el tema de las políticas públicas.

Veamos algunas cifras de Ecuador, que podría ser, números más o menos, la situación de cualquier país de la región. El país registra 16.000 personas que requieren medicinas. Para cubrir su necesidad al menos se debe invertir 20 millones de dólares para proveer medicamentos. Cada año se integran al servicio 3.300 personas. El Estado ha anunciado que recortará el presupuesto y que invertirá 10 millones de dólares. El Ministerio de Salud Pública no publica información oficial sobre VIH. Los números representan vidas y seguramente historias dramáticas de angustia y dolor. Pero los números nos permiten abrir las posibilidades de comprensión del hecho. La persona que llega donde el abogado no es única y pertenece a un grupo mayor de víctimas anónimas. Los números permiten explicar la dimensión del problema y también las posibilidades de solución. Si además de estas cifras se complementa con los gastos que tiene el Estado en otras áreas, puede determinar con más precisión las obligaciones de éste respecto de la progresividad y no regresividad. Si por ejemplo, en el mismo ejercicio fiscal, el Estado decide realizar la construcción de canchas deportivas o el reemplazo de la flota de automóviles de los ministros, uno puede concluir que hay asuntos prioritarios para la inversión. Por otro lado, para comprender la complejidad de la violación, no solo que se necesitan números sino también conocimientos de medicina (qué medicamentos y qué efectos produce la ausencia de ellos), psicología (para comprender el impacto en la vida), sociología (para ampliar la visión individual del problema), economía política (para poder apreciar la calidad de la inversión y la prioridad del gasto), estadística (para poder apreciar la evolución del gasto y hasta la calidad del cálculo numérico).

En enero del año 2004, la Corte Constitucional de Colombia emitió la sentencia T-025 en la que se estableció que para más de tres millones de personas desplazadas por la violencia en Colombia “existe una violación masiva y reiterada de los derechos humanos y que las fallas estructurales de las políticas del Estado colombiano son un factor central que contribuye a ella” (Rodríguez y Rodríguez 2010, 13). Previo a esa sentencia, la Corte había conocido 108 demandas y había sentenciado en 17 casos. Los casos, como suele suceder, se

referían a casos puntuales, individuales y contra entidades específicas (2010, 79). En este caso la Corte enmarcó el drama social de millones de personas en el discurso de los derechos y puso al país de frente a un problema que solo se podía solucionar a través de políticas públicas coordinadas. Mediante indicadores la Corte pudo diagnosticar la realidad: los efectos multidimensionales del conflicto, la incapacidad estatal para resolver las violaciones de derechos, la crisis humanitaria y el incumplimiento de obligaciones estatales (2010, 107). La Corte jugó un papel, además, como coordinador de los múltiples actores, creó un espacio deliberativo indirecto (2010, 176), contribuyó al diseño, implementación y evaluación de políticas públicas (2010, 191). En ese rol, los indicadores jugaron papel fundamental. Después de emitida la sentencia y ante la imposibilidad de verificar el cumplimiento efectivo y progresivo, la Corte Constitucional ordenó al gobierno “adoptar indicadores de resultado que tengan en cuenta el goce efectivo de los derechos de la población desplazada y que permitan determinar la dimensión de la demanda específica atendida” (2010, 219). Posteriormente, la Corte incorporó más actores y la Defensoría del Pueblo propuso más de 500 indicadores y el gobierno nacional propuso 107. Los indicadores se discutieron y se corrigieron. En mayo del 2007, la Corte adoptó indicadores para verificar el goce efectivo para los derechos a la vivienda, la salud, la educación, la alimentación, la generación de ingresos, la identidad y la estabilidad socioeconómica. En el 2008, la Corte complementó los indicadores de goce de derechos, con definición de indicadores sobre la vida, la integridad, la libertad y la seguridad. Los indicadores “han sido un mecanismo sofisticado de seguimiento a las políticas públicas, han dado una herramienta de medición a la Corte; herramienta que permite determinar de manera más clara y objetiva los niveles de cumplimiento” (2010, 229). Rodríguez sostiene que el caso desbloqueó el aparato estatal para atender a las personas desplazadas, democratizó el tema, contribuyó a diseñar políticas públicas con enfoque en derechos, aumentó el presupuesto aunque la implementación sigue siendo deficitaria (2010, 276).

Conclusiones

Los indicadores, como se puede apreciar, son una herramienta que produce información pero por sí solos resuelven el caso o la situación. Los indicadores requieren de otras condiciones como la cultura jurídica, la interdisciplinariedad, la organización social, actores comprometidos, instituciones con poder de decisión e implementación, enfoque de derechos. En ambos casos, sin indicadores

un caso puede ser simple y un asunto particular; con indicadores un caso se puede tornar complejo, paradigmático y con efectos colectivos.

El éxito de los indicadores con enfoque de derechos humanos se basa en que deben ser impulsados, coordinados y realizados por el Estado y por la mayor cantidad de actores diversos, tanto nacionales como internacionales, servidores públicos, expertos y expertas, organismos de derechos humanos, juristas y planificadores, hasta las víctimas y la ciudadanía en general (Pautassi 2010, 83).

Referencias bibliográficas

- Abramovich, Víctor y Laura Pautassi, “El enfoque de derechos y la institucionalidad de las políticas sociales”, en Víctor Abramovich y Laura Pautassi (compiladores), *La revisión judicial de las políticas sociales. Estudio de casos*, Buenos Aires, Editores del Puerto, 2009.
- Arpini, Adriana, “Humanismo emergente y utopía en Augusto Salazar Bondy”, en Horacio Cerutti y Jussi Pakkasvirta, *Utopía en marcha*, Quito, Abya Yala, 2009.
- Ávila Santamaría, Ramiro, “Cultura jurídica y enseñanza del derecho”, en Ramiro Ávila Santamaría, *Los derechos y las garantías. Ensayos críticos*, Quito, Corte Constitucional para el Período de Transición, 2012.
- Castro-Gómez, Santiago, *Tejidos oníricos: movilidad, capitalismo y biopolítica en Bogotá (1910-1930)*, Bogotá, Editorial Pontificia Universidad Javeriana, 2009.
- De Sousa Santos, Boaventura, *Derechos humanos, democracia y desarrollo*, Bogotá, Dejusticia, 2014.
- De Sousa Santos, Boaventura *Crítica de la Razón Indolente. Contra el desperdicio de la experiencia*, Bilbao, Editorial Desclée de Brouwer, 2003.
- Ende, Michael, *Momo*, Bogotá, Alfaguara, 1992.
- Ferrajoli, Luigi, *Los fundamentos de los derechos fundamentales*, Madrid, Trotta, 2001.
- Goodale, Mark, *Surrendering to Utopia. An Anthropology of Human Rights*, California, Stanford University Press, 2009.
- Harvey, David, *Diecisiete contradicciones y el fin del capitalismo*, Quito, IAEN, 2014.
- Kelsen, Hans, *Teoría pura del derecho*, Buenos Aires, Eudeba, 2004.
- Levitas, Ruth, *Utopia as Method. The Imaginary Reconstitution of Society*, England: Palgrave Macmillan, 2013.
- Luhman, Niklas, *El derecho de la sociedad*, México, Herder, 2005.

- Noguera, Alberto, *Utopía y poder constituyente. Los ciudadanos ante los tres monismos del Estado neoliberal*, Madrid, Ediciones Sequitur, 2012.
- Onetti, Juan Carlos, *El astillero*, Bogotá, Editorial Oveja Negra y Seix Barral, 1980.
- Oxfam. *Una economía al servicio del 1%. Acabar con los privilegios y la concentración de poder para frenar la desigualdad extrema*. 2016. Disponible en <https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/bp210-economy-one-percent-tax-havens-180116-es_0.pdf>, página consultada el 19 de enero de 2016.
- Pautasi, Laura, “Indicadores en materia de derechos económicos, sociales y culturales. Más allá de la medición”, en Víctor Abramovich y Laura Pautasi (compiladores), *La medición de derechos en las políticas sociales*, Buenos Aires, Editorial del Puerto, 2010.
- Pisarello, Gerardo, *Los derechos sociales y sus garantías. Elementos para una reconstrucción*, Madrid, Trotta, 2007.
- Ricoeur, Paul, *Ideología y utopía*, Barcelona, Gedisa Editorial, 2008.
- Rodríguez Garavito, César y Diana Rodríguez Franco, *Cortes y cambio social. Cómo la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia*, Bogotá, Dejusticia, 2010.
- Rulfo, Juan, *Pedro Páramo*, Madrid, Cátedra, 2013.
- Villán Durán, Carlos, *Curso de Derecho internacional de los derechos humanos*, Madrid, Trotta, 2002.
- Wright, Erik Olin, *Envisioning Real Utopias*, New York, Verso, 2010.
- Wolkmer, Antonio Carlos, “Una visión de la cultura crítica en América Latina”, en *Revista Foro*, Quito, UASB, 2012b.
- Zizek, Slavoj, *El sublime objeto de la ideología*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores, 2005.
- _____, *Trouble in Paradise. From The End of History to The End of Capitalism*, London, Penguin Books, 20.

Indicadores: herramientas de monitoreo de avances en materia de derechos humanos¹

Pablo Enrique Yanes Rizo*

Introducción

Este Congreso no se está llevando a cabo en el vacío, sino en el marco de transformaciones jurídicas muy relevantes que se han vivido en México, donde hubo una reforma constitucional de gran calado en 2011, que transformó de manera profunda el artículo 1° constitucional, estableciendo de manera clara, categórica e inequívoca que todas las autoridades de todos los niveles de gobierno deberán llevar a cabo sus acciones en el marco de los principios del sistema de derechos humanos. La Constitución de manera explícita, desde el año 2011, coloca los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

El gran desafío es, en consecuencia, cómo avanzar hacia políticas que efectivamente sean universales, interdependientes, indivisibles y progresivas.

Hoy podríamos decir que algunas de las políticas son universales, pero con el resto de los principios citados aún tenemos un gran desafío. En la medida que se logren construir instrumentos e indicadores de derechos humanos para contar con mejores políticas, contando que el nuevo marco constitucional del país obliga a que tengan este enfoque, observaremos mejores resultados.

En el caso de la Ciudad de México estamos en vísperas de que se elija la Asamblea Constituyente que va a deliberar y aprobar la Constitución de la misma. Hay propuestas de que sea una Constitución claramente articulada a una concepción de derechos humanos, y en ese sentido, hay una oportunidad para que el nuevo texto constitucional efectivamente esté claramente sintonizado con la obligación normativa inaugurada con la reforma constitucional de 2011.

* Coordinador de Investigaciones, a.i., de la sede Subregional de la CEPAL en México.

¹ Síntesis de la intervención realizada el 5 de abril en el *Primer Congreso Internacional de Indicadores de Derechos Humanos. Memorias* organizado por la CDHDF. Se agradece la amplia colaboración de Humberto Soto, oficial de asuntos sociales de la CEPAL, en la preparación de la misma.

Sustentación

En este contexto, ¿para qué queremos los indicadores? Más adelante me referiré a los alcances y los límites que tienen los indicadores, destacando el riesgo del fetichismo sobre los mismos, ya que los indicadores son una herramienta para el proceso analítico y no el análisis en sí mismo.

Tenemos que preguntarnos en qué medida se garantiza el cumplimiento de compromisos en materia de derechos humanos. Más adelante cuando abordemos la clasificación de los indicadores estructurales, de proceso y de resultados, observaremos que países como México, con respecto a ratificación de convenios y compromisos, aparece en niveles muy altos (con algunos vacíos), pero también constatamos que no hay una relación estrictamente directa entre el número de compromisos adquiridos y su puesta en práctica. Aquí uno de los factores analíticos y centrales en materia de derechos humanos tienen que ver con lo que se denominan brechas de implementación. Es un asunto crítico que se relaciona con países que tienen niveles altos de ratificación de instrumentos, pero insuficientes o bajos en su cumplimiento efectivo. El desafío es medir avances en materia del cumplimiento del respeto, promoción, garantía y protección de los derechos humanos.

En las contribuciones desde América Latina, además de indicadores cuantitativos, es de destacarse la propuesta que viene del grupo de expertos para el cumplimiento de los indicadores del Protocolo de San Salvador y que han denominado señales de avance cuantitativo, siendo una contribución analítica muy importante que se está formulando desde la región, y que ayuda a una mejor comprensión del estado que guarda el cumplimiento de los derechos humanos y la complejidad de las políticas públicas formuladas desde esta perspectiva.

Por supuesto que medir es un enorme desafío para saber en qué medida, cuándo y dónde suceden o no, los cambios y transformaciones. Antes de desglosar una tipología de indicadores es necesario conocer algunas premisas fundamentales.

No cualquier indicador es un indicador de derechos humanos. Este es un punto de partida muy relevante. Los indicadores de derechos humanos tienen singularidades; no es lo mismo el proceso de satisfacción de necesidades por cualquier vía, incluso la del mercado, que el proceso de garantía de derechos. Es así que tienen su especificidad y particularidad. Y en ese sentido es de la mayor relevancia no creer que cualquier indicador puede ser leído como un indicador de derechos humanos.

No hablamos de un asunto solamente de carácter técnico, sino que es conceptual y analítico. Laura Pautassi y Victor Abramovich han propuesto un punto de partida central para la formulación de indicadores en materia de derechos humanos: para conocer si se está cumpliendo o no hay que contar con una definición explícita del contenido mínimo del derecho.

Esto nos lleva a un asunto problemático: los derechos no se pueden cumplir parcialmente, pero las necesidades sí se pueden satisfacer parcialmente. Esto provoca una tensión en el análisis y el diseño de indicadores. En ese sentido para establecer si hay cumplimiento o no de un derecho, tienes que definir con claridad cuál es el contenido mínimo del derecho. Y a su vez para definir ese contenido, debes de tener un enfoque de derechos.

Un ejemplo sería preguntarnos: ¿Cuál es la definición de acceso en el derecho humano al agua? Se pueden establecer muchos umbrales en dicha definición; desde que el agua se encuentre disponible a no más de 500 metros, que esté en un pozo comunitario o un lote, que esté dentro de la vivienda y que sea una cantidad suficiente. Definir el monto mínimo es un asunto muy complejo.

No hay un parámetro mínimo que nos diga con precisión cuál es el contenido mínimo del derecho. Más bien hablamos de una decisión ética-técnica-política. Se puede definir el contenido mínimo de un derecho de manera mínima o lo puedes hacer con base en otros principios que se encuentran en el sistema de derechos humanos, lo cual se relaciona con el grado de desarrollo del país o de la región que se está trabajando, ya que no es lo mismo establecer este mínimo contenido en un país con un desarrollo más alto que otro; es decir, estos mínimos son dinámicos, históricos y contextuales.

Adicionalmente, hay que incorporar el criterio de máxima movilización de recursos. Esto no es sinónimo de no tener subejercicio, sino cuál es el monto de recursos que una sociedad pudiera teóricamente destinar al bienestar de sus ciudadanos y personas, y en qué medida se acerca al óptimo posible.

Criterio fundamental es el principio que se encuentra explícitamente en el artículo 1° del texto constitucional a partir de la reforma de 2011: el de interpretación pro persona. Este principio nos habla de que siempre deberá optarse por aquella medida o legislación que otorgue la protección más amplia de las personas en una visión expansiva y garantista de los derechos.

Con respecto al principio de no regresividad y progresividad, hay una cierta inercia que confunde incrementalismo con progresividad. Pareciera que cualquier mejora o aumento de cobertura es una medida de carácter progresivo.

Hay que tener cuidado, ya que posiblemente estamos hablando de pequeños aumentos, donde no sería posible alcanzar el óptimo posible planteado. Dicho de manera esquemática, el incrementalismo es qué tanto te vas distanciando del punto de partida y la progresividad tiene que ver en qué tanto te estás acercando al óptimo planteado. Es muy importante no trivializar los conceptos, ya que éstos son conceptos fuertes, con una relevante carga semántica, que obligan a compromisos y transformaciones, los cuales no se pueden diluir.

En ese sentido, la definición de indicadores de derechos humanos pasa por establecer con cada derecho su contenido mínimo, que tiene que ver con dimensiones mucho más allá del posibilismo de las intervenciones y de las políticas públicas.

Con estas premisas sería importante responder si existe cumplimiento de los compromisos en materia de derechos humanos. Es por ello que es importante conocer lo siguiente: ¿Qué medir? ¿A quién medir? y ¿Cómo medir?

En México tenemos muchos instrumentos en materia de derechos humanos, como lo es la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) o el Protocolo de San Salvador. En el PIDESC existen elementos importantes sobre el contenido mínimo de los derechos. Además, establece el derecho a un nivel de vida adecuado. ¿Qué es un nivel de vida adecuado?

El PIDESC no plantea como elemento principal un enfoque de mínimos. No habla de un piso básico de protección social. Sería importante aterrizar lo que puede ser en cada país el nivel de vida adecuado. En materia de salud habla del derecho al más alto nivel de salud física y mental, no de paquetes básicos de salud, por ejemplo.

El Protocolo de San Salvador, tiene enfoques novedosos que lo convierten un instrumento muy importante ya que desarrolla varios de los derechos definidos en el PIDESC, pero además incluye los derechos culturales y el derecho a un medio ambiente sano, los cuales no forman parte de él. Por ejemplo en dicho instrumento en el tema de discriminación no está la edad como condición de discriminación, la cual sí se incluye en el Protocolo de San Salvador.

Ahora, ¿qué medir? El objeto de la medición es multidimensional, lo que conlleva un nivel de complejidad mayor. Lo que queremos con el derecho internacional es establecer las obligaciones que tienen los Estados de respetar, promover y garantizar los derechos humanos. ¿A quién medir? El estudio de las personas y de las comunidades son sujetos de estas mediciones.

Puede parecer un juego de palabras, pero los indicadores deben precisamente indicar y por ello requieren ser pertinentes, relevantes y representativos. Y al mismo tiempo es importante conocer sus límites; permiten alumbrar u orientar sobre el estado que guarda un determinado fenómeno, pero no son autoexplicativos, ya que requieren de un marco analítico y conceptual para reflexionar y entender su sentido. Un mismo dato puede tener n lecturas y esto hay que tenerlo muy presente.

Las estadísticas están disponibles en muchos instrumentos, a pesar de la queja de que no hay disponible información suficiente. México es uno de los países con mayor información disponible, con una institucionalidad en materia de estadística mucho más desarrollada. En este marco, crecientemente se está dando relevancia no al uso de encuestas y censos, sino al papel que pueden tener los registros administrativos. El punto es que los registros administrativos para ser utilizados como fuente estadística deben ser registros sólidos. Empiezan a notarse las diferencias existentes entre los datos de encuestas y censos, y los registros administrativos, lo cual incluso ha sido señalado por el CONEVAL en el caso, por ejemplo, del seguro popular. Hay mayores datos en lo señalado por los registros administrativos, que lo que la gente declara en la encuesta. La calidad y certeza de los registros administrativos es muy importante.

Uno de los desafíos centrales es que los registros administrativos sean de mayor calidad porque el levantamiento de censos y encuestas, siendo un instrumento poderoso para la recopilación estadística, son espaciados, lentos y caros. En este sentido, es importante revisar la calidad y credibilidad de las fuentes, ya que si la fuente es débil o con muchos problemas, se van a producir resultados muy sesgados o poco creíbles.

En México, como en muchos lugares de América Latina, se necesita transformar la cultura institucional, donde el rigor respecto de los números tiende a cero. Alguien dice que México ha avanzado mucho en materia de analfabetismo, pero no ha avanzado casi anda en superar el “*anumerismo*”. Si se conoce cómo se manejan los números o datos, siempre es *entre, alrededor, aproximadamente o al menos*. Hay una tendencia muy fuerte a la falta de precisión respecto de ellos. Persiste una limitada capacidad de reflexión crítica sobre éstos, por lo que es fundamental la necesidad de proveer rigor en la materia. Esto requerirá de mucho trabajo y esfuerzo; somos sociedades acostumbradas a manejar las cifras sin reflexionar suficientemente sobre ellas, sin preguntarnos si tiene sentido, sin compararlas con otras cifras. Es por ello que hablamos de la necesidad de una dimensión pedagógica con relación a los indicadores.

La disponibilidad de la información de las fuentes puede ser territorial, social o institucional. Entre más fuentes se tiene, más capacidad de comparación. No se tiene que ir por el camino más fácil, ya que en materia de indicadores no hay atajos, sino caminos empinados. Respecto de la periodicidad tiene que ver cuándo fue que se recopiló la información. El momento importa. Por ejemplo, sobre los encuestas de ingreso-gasto ha habido fuertes debates sobre cuándo levantarlas: si se hace en diciembre, es muy diferente a que se haga en julio. Se ha determinado que en julio y agosto son los periodos óptimos para dichas encuestas, demostrando que el tiempo es una variable que siempre se tiene que considerar.

Necesitamos confiabilidad, lo cual implica consistencia en la información, siendo una labor analítica que requiere desarrollar el ojo clínico. Con la experiencia y el conocimiento del tema, pueden establecerse conjeturas de cuando un dato es confiable o no. Cuando hay un pico en una serie te puede desconcertar, ya que generalmente los procesos no cambian tan radicalmente. Por ejemplo en 1996 tenemos en México un pico tremendo de la pobreza que sale de la serie, el cual tomando en cuenta la crisis de 1995, se puede explicar. Es así que todo lo que es un pico, se debe poner bajo la lupa para tratar de explicar si es consistente o no.

La validez y la calidad son igual elementos importantes. El reemplazo en el muestreo es un tema central. Suele suceder que cuando se levantan encuestas en domicilios, si no te abren o no te responden te trasladabas a otro, sesgando ya la encuesta. Las formas en cómo se realiza el reemplazo y las maneras de supervisión del levantamiento de información son asuntos críticos. Cuando una encuesta no es lo suficientemente rigurosa, estos fenómenos se presentan.

La no respuesta es otro asunto central por los sesgos que pueden derivarse de los procesos de imputación. Por lo general, cuando se publican las encuestas o los censos, todo está respondido, no hay espacios en blanco, pero ya sabemos que eso no pasa en la realidad: la gente no contesta una o varias preguntas. Estadísticamente se establecen procesos de imputación, esto aunado a las no respuestas, puede generar sesgos de información.

Lo anterior lo podemos observar en El Salvador, donde hay sociedades con un alto índice de violencia y de extorsión, ahí casi nadie quiere contestar ya las encuestas. Y esto puede estar pasando en diversas partes de México. Los órganos de estadísticas empiezan a imputar, lo cual puede producir sesgos en la información, además de los que se derivan del truncamiento, la sub declaración o la respuesta errónea que frecuentemente se presentan en el levantamiento de encuestas.

La elaboración de indicadores no es un proceso mecánico sino un proceso intelectualmente denso, que demanda pensamiento crítico, consistencia, rigor, paciencia y perseverancia.

Lo deseable es que los indicadores sean precisos, consistentes y sensibles al cambio. Puedes tener un indicador que no sea sensible al cambio o lo sea insuficientemente. Con el CONEVAL hemos intercambiado ideas sobre los indicadores de carencia social, que no son sensibles al cambio en la satisfacción de la necesidad, sino sólo de la cobertura. Por ejemplo, el Seguro Popular está dentro de la medición multidimensional de la pobreza en el rubro de derecho a la salud y con el simple hecho de estar afiliado al mismo es suficiente para dar por cubierta la carencia social. En la medición no tendría mayor impacto que mejorara sensiblemente el número de padecimientos cubiertos por el Seguro Popular, ya que serían el mismo número de personas afiliadas aunque ahora con niveles mucho más altos de acceso a servicios. Por ello es muy importante que los indicadores sean sensibles a los cambios y los detecten adecuadamente.

Los indicadores deben ser cualitativos y cuantitativos, asumiendo que deben tener la misma importancia y relevancia.

La tipología que nos propone el Alto Comisionado para los Derechos Humanos: estructurales, de proceso y de resultados, los cuales son útiles para el análisis, aunque los estructurales son más bien de dispositivos institucionales, de compromisos para el cumplimiento de derechos. Hemos observado en el caso de México, que en los indicadores estructurales el cumplimiento es muy alto, en procesos es intermedio y en resultados todavía es bajo, evidenciando que es ahí donde nos expresa la brecha de implementación.

Es conveniente tener presente las reglas en materia de derechos sociales, económicos y culturales, donde se establece que los Estados tienen dos obligaciones fundamentales: obligaciones de conducta y obligaciones de resultados. No se trata solamente de hacer tu mejor esfuerzo, se trata de tener resultados. En ese sentido, epistemológicamente es útil tener presente la necesidad de reglas de conducta y de obtención de resultados. Los indicadores deben ser útiles para construir escenarios, para producir señales de alerta y para mejorar el diseño e implementación de las políticas y programas. Los indicadores no son un fin en sí mismo.

La política pública debe transformar la realidad, no solamente querer modificar el indicador, ya que como se ha mencionado, los indicadores no son un fin en sí mismo. Son un insumo y una herramienta para mejores políticas. Hay que tener cuidado con la definición de indicadores, porque aunque resulte

paradójico, hay una responsabilidad ética en la construcción de indicadores. Un indicador debe ser una herramienta para hacer mejores políticas que cambien la realidad. Un indicador no es un requisito administrativo para alinear las acciones públicas que permitan simplemente mejorarlo.

Conclusiones

¿Qué hemos aprendido en la formulación de indicadores? Hay que trabajar en equipo, ya que al haber muchos elementos en juego, la deliberación es fundamental y el enfoque multidisciplinario imprescindible. Hay que tener una organización adecuada; desarrollar relaciones de cooperación; tener disposición para circular la información y garantizar que efectivamente se haga; seleccionar la información y articular procesos; trabajar con rigurosidad; utilizar formatos que faciliten la comprensión de los indicadores para que sean útiles a todos los actores que construyen la agenda pública, toman decisiones y que implementan políticas.

Conviene hacer una señal de alerta con algunas precisiones finales:

- 1) Reiterar que los indicadores en derechos humanos son indicadores específicos, que no se trata de tomar cualquier indicador y mencionar que es un indicador de derechos humanos.
- 2) Los derechos no con cualquier cosa y cualquier cosa no es un derecho. Preocupa la trivialización del enfoque de derechos, donde se vuelve una retórica que pierde su carga semántica, su capacidad interpretativa y sobre todo su capacidad transformadora. Por eso la definición del contenido mínimo del derecho es absolutamente fundamental, porque si no cualquier medida o acción pública que se ponga en marcha se le denomina como derecho. Hay una tendencia muy fuerte que confunde conceptos fuertes con retórica o discurso.
- 3) Los indicadores deben ser objetivos y rigurosos, pero no son neutrales. Los indicadores responden a una concepción: se mide lo que se busca medir. No hay una construcción aséptica, indiferente a los valores sociales, a las concepciones, a las aspiraciones sociales. En ese sentido, no hay que confundir rigurosidad y objetividad con neutralidad. En realidad se

está midiendo lo que se quiere medir y lo que se quiere transformar. Eso es un proceso de construcción epistemológica y accional.

- 4) Los indicadores no son autoexplicativos, requieren de procesos de interpretación y análisis desde la perspectiva de la complejidad. Un mismo número puede conducir a muy diferentes conclusiones. No se trata de pensar, un poco con fetichismo, que las grandes preguntas tienen solo una respuesta que se llama indicador. Un indicador es parte de la respuesta, pero no es la respuesta. No sustituye el debate, la deliberación, la interpretación y el ojo clínico para entender si algo va en la dirección correcta o no. Por eso el indicador no es el fin del proceso, es un insumo para orientar y reorientar las acciones. Los indicadores son un proceso técnico-político con implicaciones éticas, que debe ayudarnos a tener no sólo mejores indicadores, sino sobre todo mejores políticas.

Metodologías de construcción de indicadores sintéticos: una aplicación con enfoque de género

Mónica Domínguez Serrano*

Introducción

La implementación de políticas públicas lleva aparejada la necesidad de hacer diagnósticos adecuados que faciliten el diseño, control y evaluación de los fenómenos sociales a que se esté haciendo referencia con las mismas. En el ámbito de los derechos humanos estos diagnósticos son especialmente importantes, por lo que es necesario desarrollar una metodología apropiada para tal fin. La utilización de indicadores constituye una herramienta muy útil en este sentido.

La principal limitación radica en la escasez de estimaciones estadísticas fiables para medir algunos de los aspectos relevantes, así como al hecho de que no todo es susceptible de tener un referente que se pueda medir de forma objetiva. No obstante, es necesario contar con alguna herramienta de análisis y en ello nos centraremos a continuación.

Así, de manera general, el enfoque de los indicadores sociales (en el que nos basamos) puede ser abordado desde dos perspectivas complementarias:

- *Enfoque “no agregativo”*: Incluye trabajos encaminados a la determinación de un conjunto o sistema de indicadores sociales. Su objetivo es establecer una serie de áreas de interés común para la medición del fenómeno y definir indicadores que recojan los aspectos más relevantes de estas áreas.
- *Enfoque “agregativo”*: Contiene trabajos cuyo objetivo es establecer una metodología de agregación adecuada para la construcción de un indicador sintético que sea capaz de recoger distintos aspectos que se consideren especialmente relevantes en relación al fenómeno a estudiar, y que sean

* Profesora titular de universidad en el Área de Métodos Cuantitativos en el Departamento de Economía, Métodos Cuantitativos e Historia Económica de la Universidad Pablo de Olavide. Ha sido miembro de la red europea Gender and Well-being: Work, Family and Public Policies y forma parte de la Asociación Internacional de Desarrollo Económico y Capacidades (HDCA).

útiles para su medición a nivel global. Para ello parten de un sistema de indicadores intermedios ya establecido.

Los defensores de uno y otro enfoque dan razones por las cuales consideran que es más correcto situarse en cada uno de ellos, sin embargo, en esta ponencia nos centraremos en el segundo de ellos.

Para ello, abordaremos algunas de las técnicas más utilizadas para la construcción de indicadores sintéticos, desde un punto de vista práctico, tratando de considerar en todo momento cuáles son sus ventajas e inconvenientes y cuándo es más apropiado utilizar cada una de ellas.

Finalmente consideraremos, como ejemplo, un indicador sintético que trata de medir el bienestar incorporando el enfoque de género.

Sustentación

Los trabajos elaborados por la Saizana *et al.* (2002) y Nardo *et al.* (2005) señalan que, para conseguir un buen indicador sintético es necesario segmentar el proceso de construcción del mismo, y ser cautos en cada una de las etapas que lo constituyen que se resumen a continuación (Domínguez, 2010; Blancas, 2009):

- a) *Decisión del fenómeno a medir:* En primer lugar es necesario determinar el fenómeno que se va a estudiar y observar la idoneidad o no de construir un indicador sintético para su medición.
- b) *Desarrollo del marco teórico:* La definición clara y exhaustiva del objeto a medir. Para desarrollar este marco el analista debe realizar varias tareas. Primero, fijar una definición que proporcione al conjunto de usuarios finales una idea clara de lo que va a ser medido. Segundo, cuando se trate de un concepto multidimensional, el analista deberá identificar las dimensiones conceptuales que componen el concepto y darles un contenido pormenorizado. Tercero, deberá seleccionar los indicadores más adecuados para evaluar los aspectos considerados en cada dimensión.
- c) *Selección de variables:* Una vez definido el marco de actuación, se hace necesario un nivel más de concreción estableciendo cómo cuantificar cada indicador. En esta tarea debe tenerse en cuenta la información estadística disponible.

- d) Análisis descriptivo:* Un indicador bien construido pasa por el manejo de unos datos de calidad. Se plantea pues, la necesidad de realizar un análisis exploratorio y descriptivo previo de las variables, así como de las relaciones existentes entre ellas.
- e) Ponderación y agregación de variables/indicadores:* En este paso el analista debe decidir cómo obtener el indicador sintético fijando un procedimiento para ponderar y agregar los indicadores del sistema, siendo esta elección la que marca la diferencia entre las distintas metodologías existentes. La metodología utilizada juega un papel esencial y centra la mayor parte de las críticas que se hacen a los indicadores sintéticos.
- f) Análisis de robustez:* La finalidad de este paso es minimizar las posibles críticas derivadas de la subjetividad asociada al indicador sintético realizando un análisis que certifiquen la robustez de los resultados, combinando para ello técnicas de análisis de la incertidumbre y la sensibilidad.
- g) Contraste con la realidad:* A menudo los indicadores sintéticos construidos se refieren a fenómenos sobre los que el equipo investigador tiene previamente algunas nociones. El contrastar los resultados obtenidos con el fenómeno social analizado resulta muy útil a la hora de detectar posibles debilidades del indicador.
- h) Descomposición del indicador:* Una vez construido el indicador conviene volver a los indicadores que lo forman. El análisis de las componentes del indicador, una vez conocidas las medidas realizadas por el indicador global, puede usarse para una mejor interpretación del fenómeno observado.
- i) Representación y discusión:* Una buena representación gráfica de los resultados aporta una gran cantidad de información.

En este punto, hemos completado el análisis de los pasos básicos propios para construir un indicador sintético. No obstante, dada su importancia, es necesario estudiar en mayor profundidad los procedimientos de ponderación y agregación más utilizados a la hora de construir un indicador sintético. Al estudio de estos procedimientos dedicamos las siguientes líneas, donde se destacan las técnicas más relevantes en función de su grado de aplicabilidad.

Técnicas de agregación

Las técnicas de agregación son muy diversas y deben responder a la particularidad del ámbito estudiado en cada momento. De manera general, se podría distinguir entre:

- *Agregaciones simples*: Una parte muy importante de los trabajos sobre construcción de indicadores sintéticos utiliza proyecciones lineales unidimensionales, que generan medias ponderadas de indicadores simples, diferenciándose únicamente en la metodología utilizada para normalizar los subindicadores que los componen. Las diferencias en las técnicas de normalización, así como la manera de ponderar los subindicadores, dan como resultado distintos métodos.
- *Métodos participativos*: Permiten obtener medidas sintéticas, definidas como sumas ponderadas, a partir de las valoraciones subjetivas mostradas por un conjunto de individuos de referencia, sobre los distintos aspectos que se desean evaluar en el sistema de partida. Entre los más utilizados podemos destacar el Panel de Expertos y el Método de Opinión Pública.
- *Técnicas de Análisis Multivariante*: Son técnicas estadísticas y econométricas que permiten combinar los distintos subindicadores de partida tratando de eliminar el componente de subjetividad de otras metodologías. Entre ellas podemos destacar el Análisis de Componentes Principales, Escalamiento Multidimensional y el Análisis Conjunto.
- *Indicadores basados en Distancias*: Se trata de medir la mayor o menor distancia entre el estado en que se encuentra un fenómeno concreto y la situación a la que se desea llegar. Algunas de las técnicas utilizadas son la Distancia CRL de Pearson, Distancia de Frechet, Distancia Generalizada de Mahalanobis, Distancia de Stone, Distancia-I de Ivanovic, Distancia DP2, etcétera.
- *Técnicas de Análisis Multicriterio*: El o la analista debe transformar los aspectos evaluados por el sistema en objetivos y criterios, sobre los que el decisor pueda expresar sus preferencias de forma que se garantice la obtención de resultados interpretables. Realizado esto, el papel del analista se reduce a la aplicación de la técnica de decisión multicriterio elegida, la

asignación de pesos a cada criterio y la fijación de un procedimiento de agregación para la obtención del indicador sintético. Entre las técnicas más comunes se puede destacar la Teoría de la Utilidad Multiatributo, el Proceso Analítico Jerárquico, Métodos de Sobreclasificación, Procedimientos de Agregación no compensatorios, etcétera.

Procedimientos de ponderación

Una vez agregados los subindicadores, es necesario tomar decisiones acerca de la ponderación que nos permitirá sintetizar toda la información en un solo dato. Para ello, se pueden adoptar distintas metodologías como: igualdad en la ponderación, métodos participativos, análisis de componentes principales, etcétera.

Ejemplo: indicador de bienestar con perspectiva de género

Con la finalidad de ilustrar el proceso, se presentarán las principales fases de construcción del denominado Indicador de Bienestar con Perspectiva de Género en España. Para ello se hará referencia a las principales fases como son la selección de variables y la metodología de agregación utilizada.

Conclusiones

En la construcción de indicadores sintéticos es fundamental, junto a otras cuestiones, la elección de la técnica a utilizar para la agregación y ponderación de los subindicadores de partida. La utilización de una u otra estará determinada por las particularidades del fenómeno a estudiar, por lo que debe prestarse especial atención a esta fase del proceso. Si bien no existe una técnica idónea, sí hay algunas cuestiones que nos puede hacer decantarnos por una u otra metodología, para lo cual se han tratado de dar algunas herramientas a lo largo de esta ponencia.

Referencias bibliográficas

Blancas, F. J., *Indicadores sintéticos de Turismo Sostenible: Una Aplicación para los destinos turísticos de Andalucía*, Tesis Doctoral, España, Universidad Pablo de Olavide, 2009.



- Domínguez, M., *Género y Bienestar: una propuesta de medición*. CRUMA. Madrid, Entinema. ISBN:978-84-8198-844-4, 2010.
- Domínguez-Serrano, M. *et al.*, “Una revisión crítica para la construcción de indicadores sintéticos” en *Revista de Métodos Cuantitativos para la Economía y la Empresa*, 2011, Vol. 11 (junio), 41–70. Disponible en <<http://www.upo.es/RevMetCuant/articulos.php?vol=11>>
- Nardo *et al.*, *Handbook on constructing composite indicators: methodology and user guide*, OECD Statistics Working Papers, 2005.
- Saizana, M. & Tarantola, S., *State of the Art Reporto on Current Methodologies and Practices for Composite Indicators Development*, Bruselas, Joint Research Center, 2002.

¿Es posible medir la impunidad? La experiencia del Índice Global de Impunidad

*Juan Antonio Le Clercq Ortega
Gerardo Rodríguez Sánchez Lara**

Introducción

En 2015, el Centro de Estudios Sobre Impunidad y Justicia (CESIJ) de la Universidad de las Américas Puebla (UDLAP) y el Consejo Ciudadano de Seguridad y Justicia de Puebla, presentaron el Índice Global de Impunidad (IGI 2015) y en 2016 el Índice Global de Impunidad México (IGI-MEX). Se trata del primer proyecto académico internacional enfocado a medir específicamente el fenómeno de la impunidad tanto a nivel global como al interior de los países.

El Informe de Diane Orentlicher (2005) presentado ante la Comisión de Derechos Humanos por el Secretario General de la ONU definió la impunidad como: “Inexistencia de hecho o de derecho, de responsabilidad penal por parte de los autores de violaciones, así como de responsabilidad civil, administrativa o disciplinaria, porque escapan a toda investigación con miras a su inculpación, detención, procesamiento y, en caso de ser reconocidos culpables, condena a penas apropiada, incluso a la indemnización del daño causado a las víctimas. [...] la impunidad es un fenómeno que comprende dimensiones legales, sociales, culturales, psicológicas e incluso económicas”.

Tomando esta definición como punto de partida, entendemos la impunidad como un fenómeno multidimensional y de origen pluricausal que refiere a la existencia de crímenes o delitos que no son investigados o no reciben sin castigo. Este fenómeno involucra una cadena de eventos que engarza desde el momento en que ocurre el delito, la investigación y el juicio, hasta llegar a su castigo en forma de condena para el criminal. Desde nuestra perspectiva, la impunidad implica aquello que ocurre (o deja de ocurrir) a lo largo de esta

* Profesores de tiempo completo del Departamento de Relaciones Internacionales y Ciencia Política UDLAP; investigadores del Centro de Estudios sobre Impunidad y Justicia, CESIJ-UDLAP.

cadena, las omisiones, vacíos, deficiencias, incapacidades o complicidades que imposibilitan el acceso a la justicia.

No obstante, a pesar de la importancia de este fenómeno, este ha sido poco estudiado en términos tanto cualitativos como cuantitativos. Respondiendo entonces a la necesidad de contribuir a la generación de nueva evidencia científica para entender los alcances y la magnitud de este problema, la medición de la impunidad propuesta por el proyecto del Índice Global de Impunidad, toma como punto de partida datos estadísticos obtenidos en gran parte de la información de ONUDD, el CIRI Human Rights Project y el INEGI.

Sustentación

La impunidad a nivel global

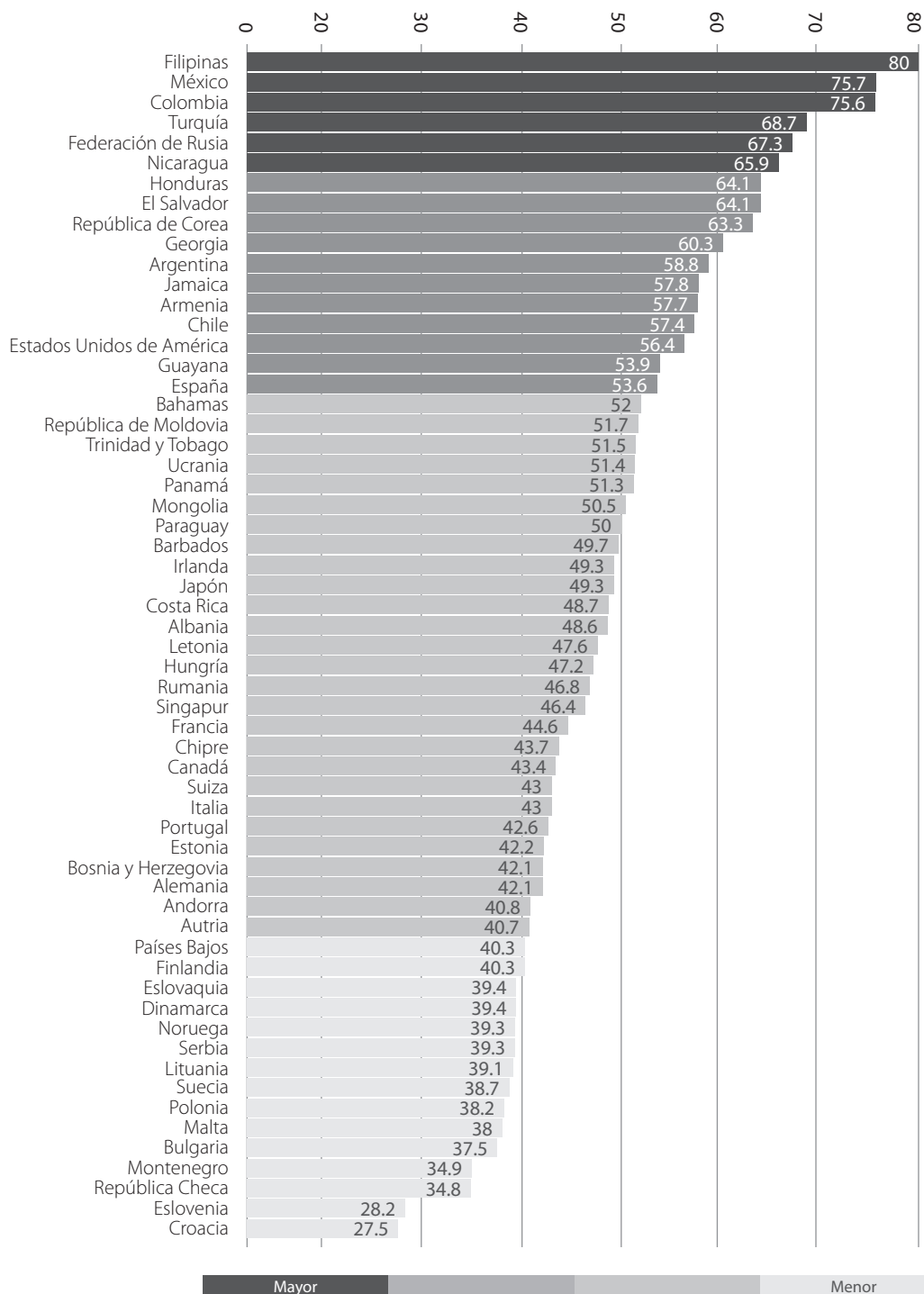
El IGI 2015 mide 14 variables divididas en tres dimensiones (estructural, funcional y derechos humanos) para dos áreas de la gestión gubernamental: el sistema de seguridad y el sistema de justicia. La información fue normalizada estadísticamente para poder comparar los resultados al trasladarnos a la realidad de cada país, independientemente de su tamaño. Es importante señalar que solo pudieron ser analizados 59 países, pues eran aquellos que reportaron la información suficiente para generar las variables establecidas. Aquellos que no reportan la información suficiente fueron calificados como en situación de “impunidad estadística” y reflejan una situación en la cual no se tiene la capacidad o voluntad para reportar a la comunidad internacional información sobre inseguridad, violencia o acceso a la justicia.

Cuadro 1. Variables del Índice Global de Impunidad.

	SISTEMA DE SEGURIDAD	SISTEMA DE JUSTICIA
ESTRUCTURAL	Número total de policías por cada 100,000 habitantes	Número de jueces por cada 100,000 habitantes
	Personal de policía penitenciaria entre capacidad de cárceles	
	Personal de policía penitenciaria entre número de reclusos	
	Reclusos en cárceles, instituciones penitenciarias o instituciones correccionales entre capacidad oficial de las instituciones penitenciarias	
FUNCIONAL	Personas ante los tribunales entre personas en contacto formal con el sistema de justicia penal	Porcentaje de personas detenidas sin sentencia
		Personas encarceladas por homicidios entre Homicidios intencionales
		Número total de personas encarceladas por número de personas condenadas
		Número de personas ante tribunales por número de jueces (no hay fiscales)
DERECHOS HUMANOS	Tortura	Encarcelamiento político. Encarcelamiento de personas por parte del gobierno a causa de su forma de pensar, oposición, creencias, raza, etc.
	Ejecuciones extrajudiciales	Número de desaparecidos

Los resultados generales del IGI 2015 son que los países más impunes de acuerdo al ranking son Filipinas, México, Colombia, Rusia y Turquía en ese orden, ocupando México el lugar 58 de 59, solo por delante de Filipinas. Los países con menores grados de impunidad son países de Europa del Este, mientras que América Latina presenta una de las concentraciones más altas de impunidad a nivel global.

Gráfica 1. Ranking global de impunidad.



México con el segundo lugar de mayor impunidad en el mundo, refleja un mal desempeño en la mayoría de los indicadores, problemas de estructura y funcionamiento en seguridad pública e impartición de justicia, situación que desde nuestra perspectiva, agudiza las consecuencias de la inseguridad, la violencia y la corrupción.

La medición de la impunidad en México IGI-MEX 2016

Los resultados del IGI 2015, la posición de México en el ranking y los problemas de desempeño en prácticamente todas las subdimensiones del modelo, nos llevaron a la necesidad de analizar el caso mexicano a nivel subnacional. La impunidad se debe analizar no sólo en forma agregada a nivel nacional, pues el resultado nacional distorsiona el alcance de la impunidad en forma específica para cada una de las entidades.

De igual forma, el análisis a nivel subnacional adquiere relevancia por cuatro razones: 1) El Estado no es un bloque político coherentemente articulado, sino una organización de organizaciones en las que la cooperación y la coordinación son complicadas y el conflicto es recurrente; 2) La impunidad y los problemas asociados son un fenómeno multinivel que involucran marcos institucionales, niveles de gobierno y multiplicidad de actores estatales y no estatales; 3) La violencia, inseguridad o corrupción se relacionan también con procesos, equilibrios y conflictos locales o regionales difícilmente observables a escalas no estatales, y 4) desagregar la información abre la posibilidad de realizar comparaciones relevantes entre regiones que difícilmente pueden ser estudiadas desde una perspectiva nacional.

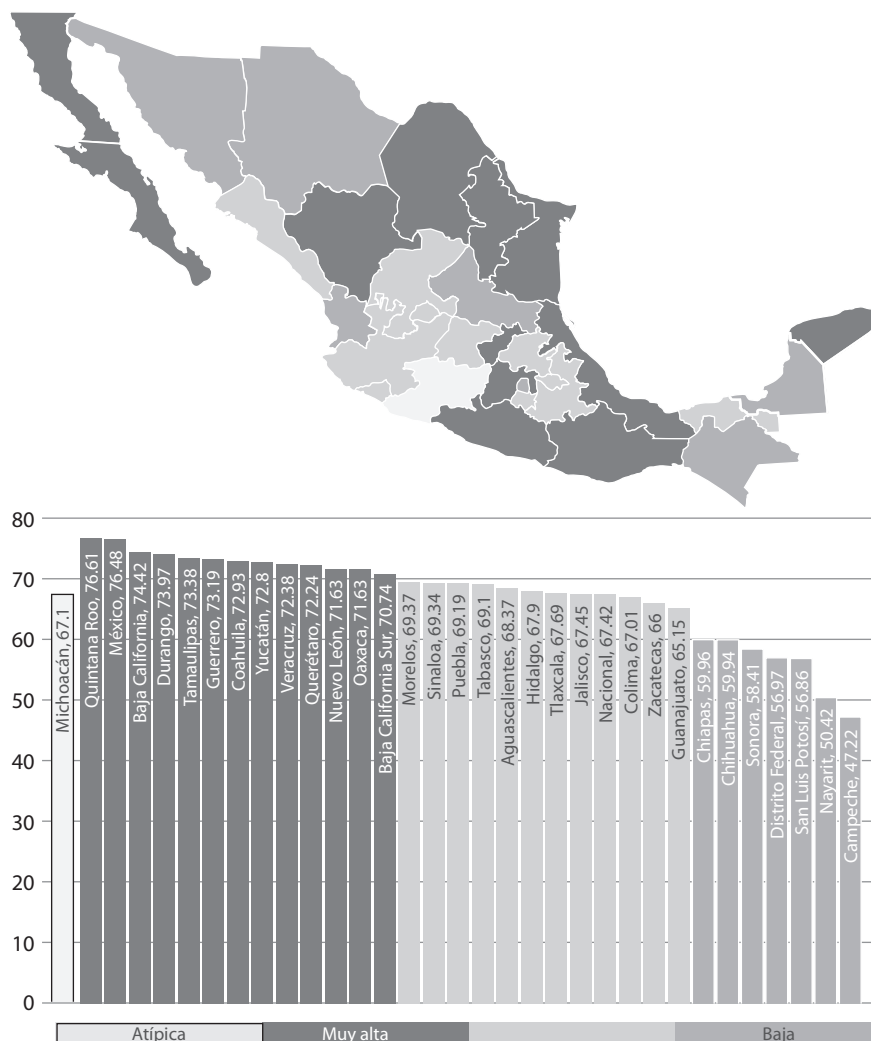
Para el caso del IGI-MEX las variables analizadas fueron 18 igualmente divididas en sistema de seguridad y sistema de justicia en las dimensiones estructural y funcional. Sin embargo, para el caso mexicano la tercera dimensión es diferente a la del IGI, pues se incluyó una *Dimensión Impunidad Indirecta* que se refiere a la cifra negra o los delitos cometidos y no denunciados. Variable de especial relevancia, pues la ausencia de la denuncia es en parte producto de la desconfianza por parte de la sociedad pues se ha anidado la creencia de que aunque se reporte algún delito, no pasará nada, y eso refleja también el grado de impunidad que se vive en México. El caso de los *derechos humanos* no se incluye en las dimensiones del estudio debido a la falta de consistencia de los reportes de las comisiones locales. Sin embargo, consideramos que la dimensión de los derechos humanos tiene una relevancia central para comprender el alcance de la impunidad y que, por lo mismo, tendrá que ser integrada en reportes posteriores.

Cuadro 2. Dimensión de Impunidad Indirecta

	SISTEMA DE SEGURIDAD	SISTEMA DE JUSTICIA
Dimensión Estructural	Personal en las Procuradurías por 100 mil habitantes	Magistrados y jueces por 100 mil habitantes
	Agencias del Ministerio Público por 100 mil habitantes	Personal total en Tribunal Superior de Justicia por 100 mil habitantes
	Porcentaje de Agencias del Ministerio Público especializadas en delitos graves	Secretarios en Tribunal Superior de Justicia por 100 mil habitantes
	Agentes del Ministerio Público por mil delitos registrados	Personal penitenciario entre capacidad instalada
	Policías judiciales por 100 mil habitantes	Personal penitenciario entre reclusos
Dimensión Funcional	Presuntos delitos registrados por 100 mil habitantes	Causas penales en 1ra. instancia entre carpetas de investigación totales
	Porcentaje de encarcelados por homicidio entre homicidios en averiguaciones previas iniciadas	Sentenciados entre ingresos penitenciarios
	Porcentaje de encarcelados por robo entre robos en averiguaciones previas iniciadas	Porcentaje de reclusos sin sentencia en 1ra. Instancia
Dimensión Impunidad indirecta	Cifra negra	

Los resultados mostraron en primer lugar que la impunidad en México es muy alta y representa un fenómeno generalizado. Encontramos un promedio de impunidad equivalente a 67.42, lo que representa el último tercio de la escala IGI. De las 32 entidades analizadas, hasta 25 casos están concentrados a sólo 10 puntos de distancia del peor evaluado. Esto significa que la mayoría de los estados del país comparten grados de impunidad y problemas de seguridad y justicia semejantes. A lo cual cabe añadir que las cifras no reflejan el peso de la dimensión de los derechos humanos, por lo que los niveles de impunidad pueden ser de hecho más elevados.

Mapa 1. Entidades por grado de impunidad.



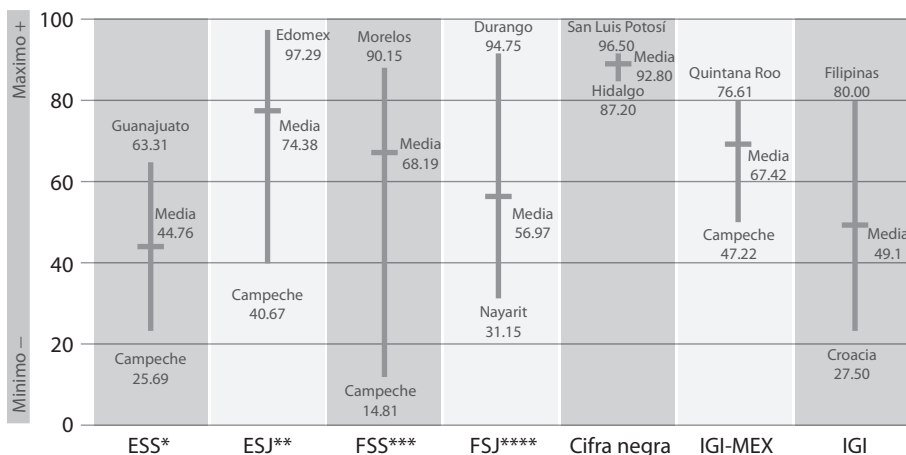
Ante la reducida variación en las entidades, el IGI-MEX interpreta la posición de las entidades a partir de cuatro niveles de impunidad: Muy Alta, Alta, Media y Baja. Es importante señalar que el número de estados que integran los diferentes grupos tienden a aumentar entre mayor es el nivel de impunidad, entre peor el grado de impunidad, más entidades federativas conforman ese grupo. Lo cual nuevamente nos señala condiciones generales y extendidas de

impunidad. Michoacán es clasificado como un “caso atípico” como resultado de incertidumbre con los datos reportados para el año 2013.

A pesar de que el IGI-MEX está diseñado para analizar y diferenciar caso por caso, también permite identificar que en la mayoría de los estados los principales problemas se encuentran en el desempeño de la estructura del sistema de justicia y el funcionamiento del sistema de seguridad. La falta de confianza de los ciudadanos para denunciar los delitos que sufren retroalimenta el círculo de la impunidad y dificulta el acceso a la justicia: el sistema no tiene la capacidad para resolver incluso las pocas denuncias que presentan los ciudadanos, lo cual lleva a los ciudadanos a no denunciar pues se asume que el sistema no funciona.

Hay que advertir que los altos niveles de impunidad no se traducen de la misma forma en violencia o inseguridad en todos los estados. Sin embargo, problemas de diseño y desempeño ineficiente de sus instituciones de seguridad y justicia pueden detonar estos problemas en el mediano plazo.

Gráfica 2. IGI-MEX y dimensiones. Valores máximos, promedio y mínimos.



*ESS: Estructura del Sistema de Seguridad; **ESJ: Estructura del Sistema de Justicia; ***FSS: Funcionamiento del Sistema de Seguridad; ****FSJ: Funcionamiento del Sistema de Justicia.

Conclusiones

Destacamos algunas observaciones y recomendaciones generales derivadas del IGI 2015 y el IGI-MEX:

- 1) No es suficiente con debatir en torno a la pertinencia del mando único, es necesario avanzar en la profesionalizar las instituciones de seguridad en el ámbito local.
- 2) Se debe garantizar la autonomía y mejorar capacidades de las instituciones de justicia y las Comisiones Estatales de Derechos Humanos en los Estados.
- 3) Es urgente evaluar las capacidades y funcionamiento del sistema penitenciario.
- 4) Se debe mejorar los mecanismos de cooperación y coordinación interinstitucional entre autoridades y órdenes de gobierno.
- 5) Hay que avanzar en el desarrollo de sistemas de evaluación más efectivos en los sistemas de justicia, seguridad y en la protección de los derechos humanos.
- 6) Aceptar e implementar las recomendaciones en materia de seguridad, justicia y Derechos Humanos que formulen al Estado mexicano las agencias del sistema de las Naciones Unidas y del Sistema Interamericano, así como de la CNDH. También se deben analizar y dar seguimiento a las recomendaciones que distintas organizaciones de la sociedad civil y academia hacen en estas materias.
- 7) Fortalecer las fiscalías especializadas en delitos graves. Los delitos que más agravan a la sociedad y que no son castigados reproducen el fenómeno de la impunidad.
- 8) Sin gobierno abierto y acceso a la información no es posible combatir la impunidad.
- 9) Es indispensable crear mecanismos institucionales para garantizar calidad, certeza y oportunidad en los datos que reportan la Federación y las entidades.

10) El problema de la calidad de los datos es también global. Un paso importante puede ser la inclusión de indicadores en el Objetivo 16 de los Objetivos del Desarrollo Sostenible.

11) Las universidades y las Organizaciones de la Sociedad Civil deben desempeñar un rol central en la auditoría de la información pública sobre seguridad, justicia y Derechos Humanos.

Referencias bibliográficas

- Bailey, John, *Crimen e impunidad. Las trampas de la seguridad en México*, México, Penguin Random House, 2014.
- Chinchón Álvarez, Javier, “Impunidad, sistema de Justicia, estado de Derecho y democracia. ¿Es peor la impunidad que el crimen en sí mismo?” en *Espacio Abierto: Revista del Centro de Investigación y Estudios Judiciales* 20: 18-22, 2014.
- Cingranelli, David. L., David L. Richards y K. Chad Clay, *The CIRI Human Rights Dataset*, CIRI Human Rights Data Project, 6, 2014.
- Jorgensen, Nick, “Impunity and Oversight: When do Governments Police Themselves?” en *Journal of Human Rights* 8 (4): 385-404, 2009.
- Le Clercq Ortega, Juan Antonio, “Crisis de impunidad en México” en *Bien Común* 249: 12-20, 2015.
- Le Clercq Ortega, Juan Antonio y Gerardo Rodríguez Sánchez Lara (editores), *Índice Global de Impunidad 2015 (IGI 2015)*, México, Universidad de las Américas Puebla (UDLAP), 2015. Disponible en <<http://www.udlap.mx/cesij/>>
- _____, *Índice Global de Impunidad México 2016 (IGI-MEX 2016)*, México, Universidad de las Américas Puebla (UDLAP), 2016. Disponible en <http://www.udlap.mx/igimex/Default.aspx?utm_source=BH&utm_medium=banner&utm_campaign=TIPR1605>
- McGregor, Lorna, “Torture and State Immunity: Deflecting Impunity, Distorting Sovereignty” en *European Journal of International Law* 18 (5): 903-919, 2008.
- Orentlicher, Diane, “Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad”, Comisión de Derechos humanos de la Organización de las Naciones Unidas. Ginebra, 2005. Disponible en <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G05/109/03/PDF/G0510903.pdf?OpenElement>>
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, *Estadísticas de delincuencia y justicia penal*, Ginebra, 2015.

- Taylor, Wilder, “La Problemática de la Impunidad y su tratamiento en las Naciones Unidas —Notas para la Reflexión—.” *Revista IIDH* 24: 185-213, 1996.
- Viñuales, Jorge, “Impunity: Elements for an Empirical Concept” en *Law and Inequality* 25 (1), 2007.
- Zepeda, Guillermo, *Crimen sin castigo: Procuración de justicia penal y ministerio público en México*, México, Fondo de Cultura Económica y Centro de Investigación para el Desarrollo, 2004.

Retos metodológicos y estadísticos del Índice Global de Impunidad

*Azucena Cháidez Montenegro
Gabriela Cordourier Real**

Introducción

¿Qué es un indicador y para qué sirve?

Un indicador es una herramienta para generar información específica sobre una situación: ya sea una actividad, un programa, el resultado o el estado de un tema de interés. Lo que busca es convertirse en una señal que indique el estado o el desempeño de un tema a partir del concepto básico y del que se desarrolla. Los indicadores son fundamentales para ayudarnos a identificar el estado del arte de la materia de interés y poder verificar su cambio en el tiempo. Esta medición permite observar un valor de comparación al cual está referido una meta asociada. Un indicador debe lograr proveer de información integrada sobre el desempeño del área o del tema de interés.

Para cumplir con esta tarea, los indicadores deben cumplir con requisitos específicos que en las ciencias sociales pueden ser más difíciles de medir que en otras áreas del conocimiento. Organismos como el Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) a nivel nacional o la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) a nivel internacional, han desarrollado manuales muy específicos sobre la generación de indicadores enfocada principalmente en la evaluación de cambios en programas sociales. Sin embargo, estas directrices pueden llegar a parecer confusas cuando se trata de temas como la impunidad, que es un fenómeno observable pero difícil de medir en la práctica. Es importante destacar que para construir un índice, es necesario contar con varios indicadores: lo que se llama como “un número índice” se convierte en una “medida estadística diseñada para estudiar las variaciones de una magnitud o de más de una en relación con el tiempo o el

*Directoras Asociadas de Sistemas de Inteligencia en Mercados y Opinión S.C. (SIMO Consulting).

espacio.”¹ Como señala el propio INEGI, un dato que se presenta por sí mismo en un periodo dado no tiene mucha relevancia. Lo importante es cómo ha cambiado a lo largo del tiempo o bien, como se compara con otros países u otros estados. Ahí es donde se forma el índice, con la finalidad de facilitar el manejo de los indicadores.

Sustentación

Requerimientos mínimos para desarrollar un indicador

Un indicador debe estar encaminado a medir aspectos clave sobre el tema de interés. Por lo que, lo primero que requiere un indicador es un concepto claro y objetivos concisos de cuál es su objetivo. ¿Qué quiero medir y para qué? Para lograr que un indicador provea evidencia de una determinada condición, como señala CONEVAL, deben cumplirse ciertos requisitos mínimos:

- a) Debe representar la relación entre dos o más variables.
- b) Necesita contexto al menos temporal y geográfico, que permita comparar y contrastar los resultados y la posibilidad de valorar el desempeño o el estado del tema de interés.

Tanto CONEVAL como CEPAL coinciden en que los indicadores más útiles son aquellos que logran cubrir varias dimensiones: eficacia, eficiencia, calidad y economía.²

¹ *Manual para el Diseño y Construcción de Indicadores. Instrumentos principales para el monitoreo de programas sociales en México.* Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social, 2013.

² *Eficacia* se refiere al grado de cumplimiento de los objetivos establecidos o con relación a un mínimo esperado de desempeño. *Eficiencia* mide la relación entre dos magnitudes: el logro de un programa o un área de trabajo con respecto a los recursos utilizados para su cumplimiento (recursos tanto económicos como humanos y materiales), o la producción de un producto y los insumos utilizados para esta producción, alcanzar un determinado nivel de servicios versus los recursos disponibles. *Economía* mide la capacidad de un programa, institución o área de interés para administrar, generar o movilizar de manera adecuada los recursos con los que cuenta. Y finalmente, *calidad* se refiere a las capacidades o características identificadas para responder frente a los bienes o servicios que se producen. La propuesta metodológica que se presenta en el Índice de Impunidad Global consideraron estas dimensiones, siendo las que se utilizan la de eficacia, pues se mide el grado de cumplimiento comparado con otros países; eficiencia, pues muchos de sus componentes evalúan la relación entre dos magnitudes; y la dimensión de calidad, pues se busca tener información específica sobre las capacidades en cada etapa del proceso que puede permitir o inhibir la impunidad. Como se señala, se buscó que el indicador fuera claro, relevante, adecuado, monitoreable, económico y generar un aporte marginal.

Medir la impunidad: antecedentes e información disponible

La impunidad, por ser un fenómeno multidimensional y pluricausal, ha sido difícil de medir en lo particular. A ello han contribuido factores como el atraso judicial, que inhibe la evaluación más inmediata para sólo identificar delitos denunciados *vs.* delitos castigados, pues esto podría llegar a resultar incluso en un indicador positivo (si sé que en ese año se resolvieron todos los casos atrasados, por ejemplo) y no sería una medida que refleje adecuadamente el estado de la impunidad. En este sentido, han existido varios ejercicios a nivel nacional en donde se busca generar acercamientos a la medición de impunidad. Al margen de la *cifra negra* que es medida de manera anual por la ENVIPE. Lo más común es encontrar diversas medidas de impunidad de delitos cometidos contra periodistas, pues ha sido un sector de la población ampliamente atacado en nuestro país.

La organización *México Evalúa* ha trabajado numerosos indicadores que permiten evaluar el estado de variables específicas en materia de seguridad pública y justicia penal. A este valioso esfuerzo que ha sido constante desde 2010, se han sumado también indicadores específicos sobre el estado de las cárceles en el país y la generación de indicadores sobre lo que llaman *víctimas visibles e invisibles* de homicidio, haciendo alusión específicamente a la población que se ve afectada por la situación de violencia. El índice de impunidad promedio que presentó dentro de los indicadores *México Evalúa*,³ se refiere únicamente a la proporción de delitos que reciben una sentencia efectiva. Este índice se calcula a partir del número de delitos que según datos oficiales reciben castigo versus el número total de delitos, sin embargo, hace la propuesta de incorporar también un estimador del número total de delitos a partir de la cifra negra, que en el momento en que se presentó esta propuesta de medición estaba siendo calculada a partir de las encuestas de victimización del Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) y del Instituto Ciudadano de Estudios Sobre Inseguridad (ICESI).

En el mismo documento, *México Evalúa* propone un índice de impunidad de delitos graves, mismo que se obtiene dividiendo la suma de sentencias efectivas a delitos graves entre el total de delitos graves. De la misma forma que el índice general, se incorpora la cifra negra en la suma total de delitos graves. Evaluado de la misma forma se presenta también un índice de impunidad por delitos de crimen organizado, un índice de impunidad en delitos violentos y un índice

³ *Sistema de Índices e Indicadores en Seguridad Pública*, México Evalúa. Disponible en <<http://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2013/03/SIIS-2010.pdf>>, página consultada el 13 de diciembre de 2015.

de impunidad en homicidios dolosos. Este esfuerzo es de 2010 y no reporta actualizaciones aún.

Por otro lado, el *Instituto Mexicano para la Competitividad* (IMCO) ha presentado en fechas recientes un documento titulado *México: Anatomía de la Corrupción*, donde señala que si bien la medición de la impunidad “es prácticamente imposible”,⁴ se plantea el desarrollo de indicadores que se aproximen a la realidad en esa materia. En este mismo documento, el IMCO presenta una recopilación de los esfuerzos que se han realizado en México en materia de combate a la corrupción y a la impunidad.

Existe también la iniciativa presentada por el *Institute for Economics and Peace* en el Índice de Paz México. Este índice maneja el indicador de eficiencia del sistema judicial entre sus elementos más relevantes. Este indicador mide la relación entre las condenas por homicidio y los homicidios cometidos en un año determinado y lo utilizan para estimar así la impunidad en el país.⁵

Ninguno de estos esfuerzos presenta en realidad una medición de la impunidad. Para entender mejor cómo estamos conceptualizando la construcción del índice global de impunidad es importante partir de la definición que tomamos como base, perteneciente a la Organización de Naciones Unidas:

Por impunidad se entiende la inexistencia de hecho o de derecho, de responsabilidad penal por parte de los autores de violaciones, así como de responsabilidad civil, administrativa o disciplinaria, porque escapan a toda investigación con miras a su inculpa-
ción, detención, procesamiento y, en caso de ser reconocidos culpables, condena a penas apropiadas, incluso a la indemnización del daño causado a sus víctimas.⁶

A partir de esta definición, el presente análisis considera que la impunidad se entiende de manera integral con el entorno en que ocurre: desde el momento en que sucede el delito y hasta llegar a su castigo, es indispensable identificar cuál es el proceso que permite o inhibe que efectivamente las conductas delictivas sean sancionadas.

⁴ María Amparo Casar, *México: Anatomía de la Corrupción*, IMCO 2015, p. 9. Disponible en <http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2015/05/2015_Libro_completo_Anatomia_corrupcion.pdf>, página consultada el 13 de diciembre de 2015.

⁵ *Índice de Paz México 2015*, Institute for Economics and Peace 2015, p. 23. Disponible en <<http://economicsandpeace.org/wp-content/uploads/2015/06/Mexico-Peace-Index-2015-Spanish-Report.pdf>>, página consultada el 14 de diciembre de 2015.

⁶ *Conjunto de principios para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad*, 2005.

Principales retos metodológicos de la medición de impunidad

Aterrizar empíricamente conceptos abstractos en un indicador resulta sumamente complejo, y esta dificultad se potencia con el fenómeno de la impunidad, que tiene distintas manifestaciones y que como un prisma se proyecta en una gran variedad de matices. La necesidad de cuantificar el problema ha dado lugar al desarrollo de metodologías y/o aproximaciones a nivel nacional e internacional, con la dificultad de que aquellas que no generan fuentes de información primarias, tienen mayores limitaciones, ya que solo explican realidades parciales al centrarse en un número reducido de indicadores que miden resultados y no explican los orígenes o las condiciones que favorecen la impunidad.

Conceptualización del fenómeno

La impunidad es multidimensional. Es decir, es producto de varias dimensiones o condiciones que están a cargo del Estado y del quehacer gubernamental como la responsabilidad de la seguridad ciudadana; la procuración y administración de justicia; el buen funcionamiento del sistema penitenciario y; la protección y ejercicio de los derechos humanos.

La impunidad es multicausal porque puede originarse en cualquier fase del proceso que involucra desde la comisión de un delito, hasta que es castigado y sus víctimas reciben la reparación por el daño causado. Así, la impunidad surge a partir del mal funcionamiento de las dimensiones de seguridad, justicia y derechos humanos en el ámbito nacional y local de los países.

La impunidad es relevante en sí misma pero cobra más importancia porque da origen a otros cánceres sociales como es la corrupción y la desigualdad de oportunidades.

La información disponible

La fuente principal sobre procuración, impartición de justicia y sistema penitenciario son los Censos Nacionales de Gobierno,⁷ los cuales forman parte de uno de los cuatro Subsistemas Nacionales de Información –Gobierno, Seguridad Pública e Impartición de Justicia (SNIGSPIJ)– del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (SNIEG) que tiene como unidad central coordinadora al Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), estos censos, en el ámbito estatal, se dividen en:

⁷ Disponible en <www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/censosgobierno>.

- 1) Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal.
- 2) Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal.
- 3) Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales.

Esta fuente permite tener información sobre todo el proceso que implica la comisión de un delito y su castigo, por ello permiten rastrear a la impunidad.

Particularmente, en el tema de incidencia delictiva, el Secretariado Ejecutivo del Sistema de Seguridad Pública⁸ publica datos estatales mensuales sobre homicidios, varios tipos de robo, delitos patrimoniales, privación de la libertad, delitos sexuales y otros delitos. Estos datos, al igual que los de los Censos de Gobierno, provienen de las Averiguaciones Previas y/o carpetas de investigación que son reportados por las Procuradurías Generales de Justicia y Fiscalías Generales de las entidades federativas, en el caso de los delitos del fuero común, y por la Procuraduría General de la República, en el caso de los delitos del fuero federal. La principal aportación en esta fuente es que clasifica los delitos en:

- 1) Robo “con violencia” y “sin violencia”.
- 2) Lesiones “dolosas” y “culposas”.
- 3) Homicidios “dolosos” y “culposos”.

Estos indicadores son de resultados y no de proceso, por ello no se consideraron como fuente de información para el Índice de impunidad.

Desde la parte institucional se cuenta con esta información; sin embargo, aquellos delitos que no logran ingresar al sistema de justicia, quedan absolutamente impunes. En este caso es necesario contar con la cifra negra, que para México está reportada anualmente y proviene de la ENVIPE, y aunque tiene sus limitaciones, es confiable por la metodología que la respalda.

Conclusiones

Principales retos estadísticos de la medición de impunidad

Como señala el CONEVAL, un indicador no sólo sirve para generar conocimiento sobre el estado, desempeño o avance en áreas o programas particulares, sino para facilitar el

⁸ Disponible en <<http://secretariadoejecutivo.gob.mx/index.php>>.

análisis y la toma de decisiones respecto de las áreas que se evalúan. En este sentido, se hace una propuesta que enfrentó retos importantes para su medición:

a) La comparabilidad de la información disponible

Generalmente los datos en este tema no son estrictamente comparables porque provienen de distintas fuentes.

b) Generación de línea de tiempo

Hacer una medición retrospectiva es difícil porque el año más cercano de publicación de los Censos es 2010.

Para dar seguimiento, existe el riesgo que los Censos modifiquen la información, pero también el funcionamiento del Nuevo Sistema de Justicia Penal, puede significar alguna variación en los datos.

c) Estandarización de la información

A nivel internacional no es posible hacer una estandarización de las dimensiones que componen a la impunidad, ya que los sistemas de justicia funcionan de manera distinta. A nivel local, el INEGI ha hecho un gran trabajo con los sistemas de información que tiene a cargo, sin embargo, es necesario tomar en cuenta que los códigos penales de los estados son distintos y esto puede contribuir a la impunidad. Tal es el caso reciente del canadiense que besó impropriamente a dos niñas de 3 años y que ha resultado en un escándalo mayor, ya que en Guerrero no es delito grave el abuso sexual a un menor.

d) Validación de la información

El análisis más detallado de los datos provenientes de los Censos de Gobierno ha revelado que muchas entidades federativas, no reportan la información o la reportan mal, esto implica un riesgo en la medición, ya que puede resultar en submedición de la impunidad.

e) Reto de la rendición de cuentas a nivel local

Es fundamental que los gobiernos de las entidades federativas rindan cuentas de su desempeño y de sus resultados. Los datos deben estar disponibles al público para fines de comunicación, así como de investigación. Evidenciar las inconsistencias y los vacíos de información contribuye a la exigencia pública por la transparencia y la rendición de cuentas de los gobiernos locales y federal.

Entidad	Estructura Sistema de Seguridad						Estructura	
	Agentes del MP por delitos registrados	Personal en las procuradurías por 100 mil habitantes	Agencias del MP por 100 mil habitantes	Porcentaje de agencias del MP especializadas en delitos graves	Policías judiciales por 100 mil habitantes	Policías por cada 100 mil habitantes	Personal total en TSJ por 100 mil habitantes	Secretarios en TSJ por 100 mil habitantes
Aguascalientes								
Baja California								
Baja California Sur								
Campeche								
Chiapas								
Chihuahua								
Coahuila								
Colima								
Distrito Federal								
Durango								
Estado de México								
Guanajuato								
Guerrero								
Hidalgo								
Jalisco								
Michoacán								
Morelos								
Nacional								
Nayarit								
Nuevo León								
Oaxaca								
Puebla								
Querétaro								
Quintana Roo								
San Luis Potosí								
Sinaloa								
Sonora								
Tabasco								
Tamaulipas								
Tlaxcala								
Veracruz								
Yucatán								
Zacatecas								

Variable del índice global de impunidad que se construyó.



Variable del índice global de impunidad que no se pudo construir.



Midiendo violaciones de derechos humanos como una dimensión de impunidad

Edgar Valle Álvarez*
Ulises Sandal Ramos Koprivitz**
Juan Antonio Le Clercq Ortega***

Introducción

En los últimos años, México ha experimentado un aumento importante de violaciones graves a derechos humanos por parte de agentes estatales, asociadas principalmente a la lucha contra la delincuencia organizada. Frente a este contexto, el número de quejas recibidas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) relacionadas con la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) ha aumentado de 182 en 2006 a 1 230 en 2008, y hasta 1 415 en 2010.¹ Asimismo, datos de la PGR registran 2 403 denuncias por tortura en 2014, 8.3 veces las denuncias que hubo en 2012.²

Sustentación

Ante este escenario, las comisiones estatales de derechos humanos se han visto rezagadas por la creciente incidencia de estos hechos. Sus recomendaciones no reflejan las violaciones graves a derechos humanos que se viven cotidianamente en el país. De acuerdo con investigaciones para el Índice Global de Impunidad México 2016, en un marco de cinco años (2010 a 2015), se sistematizaron alrededor de 480 recomendaciones para los delitos de tortura, ejecución extrajudicial, desaparición forzada y encarcelamiento político. Comparando las cifras de la PGR antes mencionadas sobre denuncias por tortura (2,403 en 2014),

* Director asociado en SIMO Consulting, investigador CESIJ-UDLAP. ** Profesor de Tiempo Completo del Departamento de Derecho UDLAP; investigador CESIJ-UDLAP. *** Profesor de Tiempo Completo del Departamento de Relaciones Internacionales y Ciencia Política UDLAP; investigador CESIJ-UDLAP.

¹ ONU, *Informe de Misión a México: Grupo de trabajo de la ONU sobre las desapariciones forzadas o involuntarias*, 2013. Disponible en <http://hchr.org.mx/images/doc_pub/Informe_DesapForz_2aEd_web.pdf>, página consultada el 29 de marzo de 2016.

² Amnistía Internacional México, *Promesas en el papel, impunidad diaria: La epidemia de tortura en México continúa*, 2015. Disponible en <http://amnistia.org.mx/nuevo/wp-content/uploads/2015/10/Mexico_Torture_Briefing_SPA.pdf>, página consultada el 9 de marzo de 2016.

tan solo se tiene registro de 49 recomendaciones emitidas por las comisiones estatales a nivel nacional en las que se condena este tipo de actos.

Algunos casos emblemáticos han sucedido en Guerrero, Michoacán y Chihuahua durante los últimos 10 años:

- Desde 2007, alrededor de 400 familias de Iguala, Guerrero, han llevado a cabo sus propias búsquedas de fosas clandestinas con el objetivo de encontrar a sus familiares.³ De acuerdo con declaraciones de Amnistía Internacional, el hallazgo de fosas clandestinas es un indicador de la situación grave de desapariciones forzadas en el estado. Asimismo, Human Rights Watch documentó seis casos de desaparición forzada en Iguala en el año 2010.⁴ En 2014, 43 estudiantes normalistas de Ayotzinapa, Guerrero, fueron privados de la libertad y desaparecidos por agentes de la Policía Municipal de Iguala y Cocula.
- En mayo de 2015 en el municipio de Tanhuato, Michoacán, tras un enfrentamiento entre agentes federales y un supuesto grupo criminal, fallecieron 43 personas (42 civiles y un policía federal). Testimonios y fotografías indican actos de posible tortura, ejecuciones extrajudiciales, manipulación de la escena del crimen y siembra de armas.⁵
- Desde 2007 a la fecha, tan solo en Cuauhtémoc, Chihuahua, se han registrado 351 casos de desaparición (involuntaria y forzada).⁶ Estos casos han sido documentados principalmente por organizaciones de la sociedad civil de derechos humanos.

Tomando en cuenta esta situación, se plantea la posibilidad de crear el Observatorio de Derechos Humanos IGI-MEX, con el objetivo de recabar información cuantitativa acerca de las siguientes violaciones graves a derechos humanos: tortura, desaparición forzada, ejecuciones extrajudiciales y detenciones arbitrarias. De acuerdo con la primera edición del Índice de Impunidad, estas

³ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Situación de derechos humanos en México, 2015*. Disponible en <<http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Mexico2016-es.pdf>>, página consultada el 28 de marzo de 2016.

⁴ Human Rights Watch, *Los Desaparecidos de México: El persistente costo de una crisis ignorada, 2013*. Disponible en <<https://www.hrw.org/node/256408>>, página consultada el 29 de marzo de 2016.

⁵ *Ibidem*.

⁶ Amnistía Internacional México, *"Un trato de indolencia" en La respuesta del Estado frente a la desaparición de personas en México, 2015*. Disponible en <http://amnistia.org.mx/nuevo/wp-content/uploads/2016/01/AMR_4131502016_SP.pdf>, página consultada el 28 de marzo de 2016.

violaciones fueron seleccionadas debido a que son las que más se relacionan con las dimensiones funcionales y estructurales de los sistemas de seguridad y justicia. Los datos que se recaben serán utilizados para construir la dimensión de derechos humanos del IGI-MEX 2017.

Conclusiones

En términos específicos, se pretende recabar el número de casos (personas afectadas) de tortura, desaparición forzada, ejecuciones extrajudiciales y detenciones arbitrarias, a nivel estatal a través de organizaciones no gubernamentales que traten directamente con víctimas de este tipo de delitos, ya sea dedicándose al litigio estratégico, orientación legal, y/o al acompañamiento psicosocial. Asimismo, se planea identificar redes temáticas o regionales de organizaciones de derechos humanos y capacitarlas para sistematizar de manera homogénea los casos que hayan atendido durante periodos de tiempo determinados. Finalmente, se creará una base de datos nacional que se incluirá en el Índice de Impunidad de México dentro de la dimensión de derechos humanos.

Medir las violaciones graves a derechos humanos es imprescindible para visibilizar las faltas del Estado, detectar patrones de conductas ilícitas y dimensionar el alcance de la impunidad a nivel nacional.

La metodología para indicadores de derechos humanos del Sistema Interamericano

Laura Elisa Pérez Gómez*

Introducción

La metodología de medición de avances en derechos humanos creció de forma irreversible en las últimas dos décadas, logrando los consensos fuertes a nivel mundial sobre los principios para la construcción de indicadores, así como sobre su necesidad y obligatoriedad. Las metodologías concurrentes desarrolladas por las autoridades internacionales (el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos –ACNUDH–¹ y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos –CIDH/OEA–)² rescataron desde sus bases conceptuales el sentido de los derechos humanos y produjeron herramientas que hacen posible no sólo estimular procesos de evaluación del cumplimiento de derechos sobre bases objetivas, sino coadyuvar en la formulación de políticas públicas para derechos humanos basadas en evidencia empírica.

El modelo de evaluación de los derechos humanos se fundamenta en las siguientes bases conceptuales: en primer término, los indicadores están dirigidos a medir los alcances de las acciones que los responsables de la protección de los derechos humanos realizan para cumplir sus obligaciones. Para ello, los indicadores deben reflejar las obligaciones, principios y el contenido normativo de cada derecho, formulados en el *corpus juris* del derecho internacional de los derechos humanos (tratados, sentencias, resoluciones, informes, observaciones generales, opiniones consultivas y demás insumos provenientes de Comités, órganos jurisdiccionales de defensa de los derechos humanos, así como

* Investigadora del Programa Universitario de Derechos Humanos de la Universidad Nacional Autónoma de México (PUDH-UNAM).

¹ ACNUDH, *Informe sobre los indicadores para promover y vigilar el ejercicio de los Derechos Humanos*, HRI/MC/2008/3, 15 de mayo de 2008.

² OEA-SEDI, *Indicadores de progreso para medición de derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador*. Primer agrupamiento de derechos, OEA/Ser.L./xxv.2.1, GT/PSS/doc.2/11 rev.2, 16/dic/2011. Segundo agrupamiento de derechos, OEA/Ser.L./xxv.2.1, GT/PSS/doc.9/13, 5/nov/2013.

relatores temáticos o por país del sistema internacional o interamericano de derechos humanos).

Los elementos constitutivos de los indicadores, se definen a partir de los estándares explícitos e implícitos en esta normativa, desglosando los derechos mediante la precisión de las obligaciones referidas al respeto, protección y garantía de cada derecho; así como la inclusión de los elementos para su ejercicio, relativos a disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad; además de incorporar las normas o principios comunes de los derechos humanos, tales como la no discriminación, igualdad, participación, rendición de cuentas y justicia.

En términos operativos, los indicadores se agrupan en estructurales, de proceso y de resultado. Esta tipología obedece a la necesidad de evaluar que los avances en la garantía del derecho se produzcan en tres niveles: primero, en las condiciones estructurales de la acción estatal y del contexto en el que los Estados operan; segundo, en las acciones y los procesos mismos que los Estados realizan y, tercero, en los resultados en términos del goce efectivo de los derechos que se derivan de las condiciones estructurales y las acciones concretas que el Estado ha asumido para garantizarlos. Este modelo se aplica tanto para derechos civiles y políticos, como para derechos económicos, sociales y culturales, con lo que se asegura coherencia bajo los principios de indivisibilidad e interdependencia. A partir de estas bases, la metodología propone matrices con “indicadores ilustrativos” cuya definición precisa en cada país conlleva un proceso de contextualización a la situación nacional específica, que considera las siguientes fases: 1) Ajuste del contenido del indicador al contexto nacional y características de la información; 2) Precisión de cada indicador mediante el desarrollo de una ficha técnica que aclare su conceptualización incluyendo definición, método y fórmula de cálculo; 3) Revisión de consistencia y sistematización de las fuentes nacionales de información; 4) Incorporación de observaciones necesarias para aclarar el contenido o limitación de cada indicador.

Sustentación

Aplicación de la metodología de indicadores en el Sistema Interamericano

En la región interamericana, los “derechos para la igualdad”; es decir, los económicos, sociales, culturales y ambientales (conocidos como DESC o DESCA),

son fundamentales, aunque la conformación del mecanismo para su protección dentro del Sistema Interamericano de Derechos Humanos requirió de un período de 26 años; con las resoluciones que tomó la Asamblea General de la OEA, en 2012 y 2014,³ para aprobar los indicadores y solicitar los informes correspondientes, la evaluación de derechos humanos, se tornó obligatoria para los Estados parte del Protocolo de San Salvador.

Los objetivos principales de los indicadores que se elaboraron para el mecanismo de seguimiento al Protocolo, se orientan a contribuir a que los Estados Parte cuenten con herramientas para realizar un diagnóstico de la situación de los derechos, establecer las agendas pendientes a partir de un diálogo participativo con la sociedad civil, así como para formular estrategias que satisfagan progresivamente el programa de derechos contenido en el Protocolo. Se busca también estimular en los Estados un proceso de evaluación y de medición de cumplimiento de derechos sociales que se convierta en un instrumento útil para el diseño y evaluación permanente para las políticas públicas en la materia.

El modelo metodológico de la OEA ordena a los indicadores en tres categorías conceptuales y tres principios transversales. Las categorías conceptuales responden a los distintos aspectos en los cuales se debe reflejar el avance en la garantía y la protección de los derechos. En la primera categoría, relativa a la recepción del derecho, se procura identificar información relevante sobre la forma en que cada derecho se encuentra incorporado en el sistema legal, en el aparato institucional y en las políticas públicas. La categoría sobre el contexto financiero, refiere a la disponibilidad efectiva de recursos del Estado para el gasto público social y sus compromisos presupuestarios, para evaluar la importancia que el propio Estado le está asignando al derecho en cuestión. La tercera categoría refiere a las capacidades estatales o institucionales, la cual describe los aspectos instrumentales y de disponibilidad de recursos al interior del aparato estatal para la atención de los derechos.

Los principios transversales permiten identificar los mecanismos y políticas necesarios para asegurar la protección igualitaria y no discriminatoria de los derechos, así como un adecuado nivel de información, participación, transparencia y rendición de cuentas; también se evalúan los recursos para el apropiado acceso a la justicia, que incluye el examen sobre la posibilidad de acceso a mecanismos de reclamo y protección.

³Resoluciones de la Asamblea General de la OEA: AG/RES. 2713 (XLII-O/12) y AG/RES. 2823 (XLIV-O/14).

El cruce entre estas dimensiones permite evaluar cuáles han sido los avances en un aspecto específico y a un determinado nivel, lo cual también proporciona información sobre los retos en la materialización del derecho en una esfera precisa de análisis. De esta forma, con la metodología es posible hacer un balance valorativo y no solo descriptivo de la manera en que los Estados Parte van avanzando hacia la garantía progresiva de los derechos.

Cuadro 1. Retos en la materialización del derecho.

CATEGORÍA	TIPO DE INDICADOR		
	ESTRUCTURAL	PROCESO	RESULTADO
Recepción del derecho	Incorporación de obligaciones en legislación	Perspectiva de derechos humanos en políticas públicas (PP)	Situación de garantía en los componentes principales del derecho
Compromiso financiero y presupuestal	Disposiciones legales que establecen recursos	Pertinencia y eficiencia de procesos para implementar PP	Disponibilidad (nivel y formato) de recursos invertidos
Capacidad estatal	Estructura institucional del Estado	Aceptabilidad, adaptabilidad y calidad de PP	Resultados donde el Estado tiene influencia directa
Igualdad y No discriminación	Características institucionales aseguren igualdad; identificación de exclusiones estructurales	Incorporación del principio de igualdad en acciones y políticas públicas	Brechas en la garantía del derecho por grupos o regiones
Acceso a la justicia	Recursos judiciales y administrativos para exigibilidad	Eficiencia de recursos y garantías procesales	Eficacia de los recursos judiciales

CATEGORÍA	TIPO DE INDICADOR		
	ESTRUCTURAL	PROCESO	RESULTADO
Acceso a información y participación	Condiciones básicas para el acceso a información, condiciones institucionales para el diseño, seguimiento y evaluación de políticas públicas por la ciudadanía	Características de las políticas públicas para acceso y garantía de transparencia	Avance en disp. de información para el derecho; empoderamiento de la ciudadanía y participación efectiva

Evaluación de progresos del Protocolo de San Salvador y del mecanismo de seguimiento de la Convención Belém Do Pará (MESECVI)

Los informes que alimentan al mecanismo de protección establecido en el artículo 19 del Protocolo de San Salvador, son revisados por un “Grupo de Trabajo” honorífico (GTPSS) creado por la OEA para llevar a cabo el seguimiento al cumplimiento del Protocolo. El proceso de revisión incluye una etapa de observaciones preliminares que el Estado Parte debe aclarar, una sesión pública de examen del Informe y, por último, la elaboración de conclusiones finales del GT, cuya síntesis se presenta ante la Asamblea General de la OEA. En junio de 2014 se inició la recepción de informes para el Primer Agrupamiento de Derechos (derecho a la seguridad social, a la salud y a la educación); a la fecha, el Grupo de Trabajo ha recibido los informes de Colombia, Ecuador, Bolivia, México, Paraguay, Uruguay y El Salvador. Los informes finales de los Estados Parte así como las conclusiones y recomendaciones del GTPSS se publicarán, al culminar el proceso de revisión, en la web del GTPSS.⁴ En junio de 2016 vence el plazo para la entrega de informes del Segundo Agrupamiento de Derechos (derecho al trabajo y derechos sindicales, a la alimentación adecuada, al medio ambiente sano, y a los beneficios de la cultura); a partir de 2019, los países entregarán sus informes completos cada tres años.

⁴ Disponible en <<http://www.oas.org/es/sedi/dis/protocolo-ssv/grupo-trabajo.asp>>.

Por otra parte, la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer “Convención de Belém do Pará” cuenta también, a partir de 2004, con un mecanismo de seguimiento que se sustenta en una metodología de evaluación multilateral, sistemática y permanente, fundamentada desde 2013 en el mismo concepto de indicadores de derechos humanos; se apoya en un foro de intercambio y cooperación técnica entre los Estados parte de la Convención y un Comité de Expertas. Están disponibles el documento metodológico⁵ y el Segundo Informe de Seguimiento (2014),⁶ elaborado con indicadores.

Bases técnicas desarrolladas por el PUDH-UNAM

El Programa Universitario de Derechos Humanos (PUDH) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) cuenta con una vertiente de trabajo relativa al “Desarrollo de indicadores para evaluación de la situación de los derechos humanos”, mediante la que se construyen bases para la generación de evidencia empírica que apoye la exigibilidad y justicia de los derechos fundamentales, y se impulsa la consolidación de instrumentos para el diseño y evaluación de políticas públicas en la materia.

El PUDH elaboró bases técnicas para cada uno de los derechos del Protocolo de San Salvador, incluyendo fichas de metadatos para cada indicador (685 en total) y matrices con los hallazgos principales que permiten revisar de forma sintética la situación que guarda en México cada derecho examinado, y su política pública asociada. Los resultados se han entregado a las diversas entidades del Estado Mexicano⁷ que deben involucrarse en la elaboración, presentación y seguimiento del informe oficial al Protocolo, como parte del proceso de coadyuvancia e incidencia que encabeza el PUDH para el cumplimiento de esta obligación.⁸ Todos los documentos pueden consultarse

⁵ OEA. *Indicadores de progreso para la medición de la implementación de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer*. “Convención de Belém Do Pará”. OEA/Ser.L/II.7.10. ME- SECVI/CEVI/doc.188/13 rev.1. 30/julio/2013.

⁶ Disponible en <www.oas.org/es/mesecvi/nosotros.asp>

⁷ Secretaría de Relaciones Exteriores, Secretaría de Gobernación, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Comisiones de Derechos Humanos del Senado y la Cámara de Diputados, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación.

⁸ Mediante la “Plataforma mexicana de organizaciones de la sociedad civil para el cumplimiento al Protocolo de San Salvador”, se promueve el seguimiento al Protocolo. En esta plataforma participan organizaciones de defensa y protección de los derechos humanos y cuenta con el apoyo técnico de la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y la oficina regional de la CEPAL.

en la página del Programa (www.pudh.unam.mx) y están impresos los cinco primeros.

Complementariamente, el PUDH junto con la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, impulsa ante la Secretaría de Gobernación la puesta en marcha de “Sistema Nacional de Evaluación del cumplimiento de los Derechos Humanos” (SNEDH), que forma parte de las estrategias de acción del Programa Nacional de Derechos Humanos vigente. De acuerdo con el propio PNDH 2014-2018, este sistema también será alimentado con los indicadores desarrollados a partir de las metodologías oficiales internacionales.⁹

Conclusiones

En el PUDH consideramos que el sistema oficial de indicadores de derechos humanos puede constituir una plataforma común para sustentar cuando menos cuatro procesos que debieran contar con información consistente. Se trata en principio de la formulación de los informes de cumplimiento a tratados internacionales, los cuales tendrían que reflejar resultados de la implementación de políticas públicas para la garantía de los derechos y, en el área DESC, mostrar impactos consistentes en una evaluación multidimensional de la pobreza con perspectiva de derechos. Asimismo, varios de los indicadores de derechos tendrían que constituir insumos para los indicadores de los Objetivos de la Agenda 2030, la cual reconoce que el desarrollo sostenible pasa por garantizar los derechos humanos.

En la elaboración y diseño de políticas públicas en materia de derechos humanos es necesario disponer de datos y evidencia empírica apropiada; además, esta información es fundamental para todo el proceso de implementación y evaluación, que debiera realizarse en un marco de monitoreo y vigilancia ciudadana. Se debe avanzar no únicamente asegurando la disponibilidad de bases de datos y bancos de información pura, sino poniendo a disposición indicadores especializados que faciliten la evaluación y generación de propuestas por parte de la sociedad en general.

La deliberación comunitaria en torno a políticas públicas, proyectos o asignación de recursos con enfoque de derechos, requiere del establecimiento de

⁹Estrategia 6.2. Desarrollar sistemas de indicadores que permitan evaluar el goce y ejercicio de los derechos humanos. 6.2.1. Implementar la metodología de indicadores del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para conocer avances y retos de derechos humanos. 6.2.2. Implementar la metodología de indicadores sobre derechos económicos, sociales y culturales de la Organización de Estados Americanos.



metodologías, que faculten a la ciudadanía para ejercer control social, como parte de un proceso político-institucional de rendición de cuentas y gobernanza democrática. El uso y difusión de indicadores como mecanismo de exigibilidad de derechos humanos tiene aquí un valor central, al empoderar a la población mediante el otorgamiento de conocimientos clave que fundamentan una nueva cultura de participación.

Metodología estadística para la construcción de indicadores

*Silvia Ruiz Velasco Acosta**

Introducción

En un contexto estadístico, se entiende por un índice o indicador una variable creada a partir de un conjunto de variables, de tal forma que esta nueva variable tenga una interpretación y nos ayude; por ejemplo, a clasificar a un conjunto de países con base en ella.

El siguiente ejemplo corresponde a datos obtenidos a partir de la Organización Mundial de la Salud en 102 países de los cinco continentes. Para este ejercicio se trabajó sólo con países que tienen los datos completos. Las variables fueron seleccionadas siempre y cuando presentaran valores y que tuvieran una estructura de correlación que nos permitiera ejemplificar diferentes situaciones. En total elegimos 48 variables, en los rubros de esperanza de vida, gasto en salud, desnutrición, sanitarias y de vacunación.

Sustentación

Unas de las técnicas más usadas del análisis multivariado es la reducción de dimensión. Esencialmente, reducir dimensión puede deberse a que se busca encontrar un nuevo conjunto de variables que pueden ser interpretadas por sí mismas, índices, funciones de las variables originales, como es el caso de fórmulas físicas.

Estas nuevas variables pueden ser usadas posteriormente en algún análisis estadístico.

También es posible que lo que buscamos sea una manera de poder identificar una estructura en los datos que no sea fácil de detectar. Entonces, si logramos

*Investigadora Titular B en el Instituto de Investigaciones de Matemáticas Aplicadas y en Sistemas (IIMAS), miembro del Sistema Nacional de Investigadores en nivel III (SNI III). Actualmente es la Coordinadora del Programa de Maestría y Doctorado en Ciencias Matemáticas, así como de la Especialización en Estadística Aplicada de la UNAM.

que la dimensión sea dos o tres, una gráfica de dispersión de los datos nos podrá dar una idea de la estructura.

En la construcción de estas variables podemos tener diferentes consideraciones:

- Crear una nueva variable a partir de las originales, una especie de fórmula que tenga una interpretación y posiblemente una distribución propia.
- Crear la variable a partir de propiedades estadísticas de las variables originales (varianza o distribución).
- Crear las nuevas variables utilizando un modelo estadístico.

Componentes principales

Esta es quizá la técnica más usada en el análisis multivariado. Lo que buscamos es construir nuevas variables que sean combinaciones lineales de las variables originales y que sean no correlacionadas

$$\underline{y}_{p \times 1} = \underline{A}_{p \times p} \underline{x}_{p \times 1}$$

donde p representa el número de variables que tenemos. Las ventajas de una transformación lineal son la interpretación y las distribucionales.

Aunque en principio podemos construir tantos componentes principales (nuevas variables) como variables originales, la idea es que la varianza explicada por los componentes principales esta ordenada, de tal forma que $var(y_1) \geq var(y_2) \geq \dots \geq var(y_p)$, de tal forma que $\sum_{i=1}^p var(x_i) = \sum_{i=1}^p var(y_i)$, entonces al tener en los primeros componentes la mayor parte de la varianza explicada es suficiente mantener un número menor de componentes que variables.

Una de las propiedades más importantes de los componentes principales es que no existe ninguna otra forma de combinar de manera lineal las variables que retenga más varianza que los componentes principales.

Es posible demostrar que los componentes principales se construyen mediante la descomposición en valor singular de la matriz de varianza de las variables originales $\Sigma = A \Lambda A'$ y que los elementos de la diagonal de Λ corresponden a las varianzas de los componentes principales.

Es común centrar los datos antes de realizar el análisis para que las nuevas variables tengan media cero.

El efecto de la escala en los Componentes Principales

Cuando todas las variables están medidas en la misma escala (centímetros, eventos por cada mil habitantes), los componentes principales, al ser combinaciones lineales de ellas, conservan esa escala; cuando no es así, los componentes no tienen realmente una escala. Además si las unidades de medición son diferentes, muchas veces esto ocasiona que alguna(as) variable(s) tenga(n) una mayor varianza y por lo tanto su peso en el primer componente sea muy grande.

Por lo que es común trabajar con los datos estandarizados $x_j/\sigma_{jj}^{1/2}$, donde σ_{jj} representa la varianza de la variable j -ésima. El utilizar variables estandarizadas es equivalente a utilizar la matriz de correlación de las variables originales. Uno de los argumentos más importantes para trabajar con la matriz de correlación, en lugar de la de covarianza, es que análisis de diferentes poblaciones son comparables.

Un hecho relacionado es que si cambio la escala, por ejemplo cm a mm, de alguna variable, su peso en los componentes, en particular en el primero, puede disminuir o aumentar considerablemente. También si el valor λ'_i 's. Entonces, surge la idea de que por qué no utilizar x_j/w_j para w_j 's convenientes.

Componentes principales muestrales

Cuando tenemos una muestra podemos obtener los estimadores a partir de la varianza muestral definida como

$$s = \sum (x_i - \bar{x}) (x_i - \bar{x})' / (n-1)$$

Componentes principales comunes

Es una generalización de componentes principales a más de dos poblaciones, donde se supone una matriz de varianzas y covarianzas (correlación) distinta en cada población, pero lo que se busca es una descomposición similar; es decir, en componentes principales se tiene $\Sigma = A\Delta A$ donde Σ es la matriz de varianzas y covarianzas, o bien puede ser la de correlación, A la matriz de vectores propios y Δ la matriz diagonal de valores propios. Los componentes principales comunes buscan diagonalizar simultáneamente todas las matrices de varianza y covarianza de la siguiente manera $\Sigma_i = A\Delta_i A$, de tal forma que los componentes están dados por la misma combinación lineal, independiente de la población aunque el porcentaje de varianza explicado puede ser diferente.

Conclusiones

Con los datos ejemplificamos el comportamiento de los componentes principales utilizando la matriz de covarianza, se obtiene el primer componente que explica casi toda la varianza y que está dominado por un grupo de variables. Al utilizar la matriz de correlación obtenemos mejores resultados, que pueden mejorarse utilizando menos variables. Por último, utilizamos la técnica de componentes principales comunes para tomar en cuenta la posible heterogeneidad en los individuos.

Referencias bibliográficas

- Jolliffe, I. T., *Principal component analysis*, New York, Springer series in statistics, 2002. Disponible en <<http://tocs.ulb.tu-darmstadt.de/182444961.pdf>>
- Organización Mundial de la Salud, *Repositorio de Datos*. Disponible en <<http://www.who.int/gho/database/es/>>

La experiencia del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal en la construcción de indicadores de acceso a un juicio justo

*Angélica Rocío Mondragón Pérez**

Introducción

En las últimas décadas, el flujo de información ha desbordado el ostracismo de las instituciones, la información más que nunca fluye de manera descontrolada, y en esta vorágine, los reflectores nacionales e internacionales se han posicionado también en la función judicial antes desapercibida. Todos los días la función judicial es nota en el ámbito nacional o internacional debido, entre otras razones, a que el marco legislativo e institucional, tanto en los países como en los organismos internacionales, se ha visto rebasado para contener muchas de las controversias derivadas del crecimiento de las actividades ilícitas, de los conflictos sociales, políticos y de los mercados; lo que el ámbito judicial se posiciona como un contenedor y fuerza de equilibrio para garantizar la estabilidad política, económica y social de las naciones.

Asimismo, en los últimos 14 años en nuestro país, a partir de la aprobación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en el año 2002, como nunca antes, el marco legislativo que a nivel federal rige los trabajos del poder judicial se ha transformado con la legislación de más de 20 reformas constitucionales y federales que inciden directamente en sus trabajos, en la búsqueda de modelos de justicia más transparentes, más modernos y más garantes.

Los retos actuales de los Tribunales han pasado de dar prioridad a la atención de las cargas de trabajo, a la agilidad de los procesos, a la transparencia, a la rendición de cuentas, y a la vigilancia de los derechos humanos y mercantiles, por lo que pasó de atender cantidades de expedientes a mejorar la agilidad de los procesos, la calidad de los servicios y a garantizar la principios procesales.

*Directora de Estadística del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

En este contexto es que, en el marco de los trabajos para la elaboración del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, mismo que fue presentado el 25 de agosto de 2009, y en el cual participaron la Sociedad Civil, la Academia, los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial de la Ciudad de México, la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) y la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México (CDHCM), se gestó en el Tribunal Superior de Justicia, a iniciativa de la Dirección de Orientación Ciudadana y de Derechos Humanos del propio Tribunal, el Proyecto para la construcción del “Sistema de Indicadores sobre el derecho a un juicio justo”.

Lo anterior, ha implicado un profundo y progresivo cambio de cultura, tanto en términos estadísticos así como en la vigilancia del modelo de ejercicio jurisdiccional.

En este proceso, existen avances importantes que se comienzan a replicarse en otros poderes judiciales del país y de la región sudamericana con el apoyo de la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

Sustentación

Para la construcción del Sistema de Indicadores de Acceso a un Juicio Justo, en el año 2009, la Dirección de Orientación Ciudadana y de Derechos Humanos del Tribunal, organizó un grupo de trabajo con las áreas de Planeación, Estadística e Información Pública del propio Tribunal, mismo que contó con la asistencia técnica de la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos quien propuso la metodología para medir el derecho a un juicio justo. Este grupo definió en su origen un total de 75 Indicadores de proceso y de resultado, mismos que se pusieron a consideración del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, quien los aprobó mediante Acuerdo en el año 2010. De manera adicional, se consideró la inclusión de indicadores estructurales que reflejan la ratificación y adopción de instrumentos jurídicos y la existencia de mecanismos institucionales básicos que se consideran necesarios para facilitar la realización de un derechos humano.

A partir del año 2011, se publicaron los primeros resultados de indicadores, de los cuales se establecieron plazos de entrega en función de la disponibilidad de información para su construcción, considerando que para poder medir el

acceso a un juicio justo desde el enfoque de derechos humanos, no bastaba con la sistematización con fines estadísticos de los registros administrativos del propio tribunal, sino que también se requería del levantamiento de encuestas para conocer la opinión de los usuarios de los servicios; así como, de estudios cualitativos de sentencias para medir por ejemplo, la aplicación y uso de los tratados internacionales en las mismas.

El marco metodológico para la medición de acceso a los derechos establecido por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en los que se refiere al derecho a la igualdad ante cortes y tribunales y a un juicio justo, establecía seis atributos a medir a través de diversos indicadores: 1) Indicadores generales, 2) Acceso e igualdad ante el Tribunal, 3) Audiencia pública por cortes competentes, 4) Presunción de inocencia y Garantías en la determinación de cargos penales, 5) Protección especial a niños, niñas y adolescentes, 6) Apelaciones e indicadores generales de resultado.

Asimismo, se establecían una serie de indicadores de carácter cualitativo que dan cuenta del contexto, en el cual los tribunales operan para garantizar el acceso a un juicio justo, entre los que se encuentran temas como la independencia institucional, los recursos económicos y la autonomía para su manejo, el autogobierno judicial, los mecanismos de operación de la carrera judicial y de la selección de jueces y magistrados. Si se lleva a cabo o no una evaluación del desempeño y si existe o funciona sistema de responsabilidades administrativas y/o penales. Es así que en su conjunto los cuatro tipos de indicadores: estructurales, de contexto, de proceso y de resultados, terminan complementándose y explicándose unos a otros.

Entre los años 2011 y 2013, se publicaron los tres volúmenes de los *Indicadores sobre el Derecho a un Juicio Justo del Poder Judicial del Distrito Federal*, y posteriormente, los mismos se actualizado cada año en el Anuario Estadístico del propio Tribunal.

En este proceso fue necesario reforzar, dentro del Tribunal de Justicia, los mecanismos de integración de datos, que garantizaran la oportunidad y la calidad de la información mediante la construcción del Sistema Integral de Información Estadística. En lo que se refiere al levantamiento de encuestas y de estudios cualitativos de sentencias, por ser fuentes de información que requieren de recursos presupuestales adicionales, sólo ha sido posible levantar una *Encuesta de Usuarios* y el *Primer Estudio de Aplicación de Tratados Internacionales en las Sentencias* fue llevado a cabo en el año 2011 y no ha sido posible replicarlo.

Es importante puntualizar que el enfoque de derechos humanos en la generación de estadística implica considerar diversas fuentes de información y el cambio en las unidades de observación de expediente de las personas involucradas en los procesos; además, cambiar el sentido de los datos al ir más allá de la medición de volúmenes de trabajo, servicios o productos para enfocarse en lo que falta por hacer a nivel legislativo y de política pública.

Lo anterior significa que, de manera adicional a los aspectos que de forma tradicional se venían midiendo como parte de los procesos y del contexto de la función judicial y que se medía a través de las cargas de trabajo, del presupuesto, del número de usuarios y sus características, etc., también se deben medir los indicadores estructurales que dan cuenta del compromiso institucional mediante la suscripción de los tratados internacionales y de las medidas legislativas y de política pública necesarias para hacer efectivos los derechos, conociendo el cumplimiento de estos derechos desde la vivencia de la ciudadanía.

Esto significa que en términos de una medición integral con todos los componentes del acceso a derechos que se tienen que considerar, los indicadores resultantes no son todos necesariamente favorables o positivos, y esa ha sido la experiencia dentro del propio Tribunal, donde los indicadores construidos dan cuenta de avances pero también de rezagos y de oportunidad que se tiene que atender.

Conclusiones

- Existe ya, por lo que se refiere a la medición del derecho a un juicio justo, vasta información estadística y de indicadores pero falta utilizarla.
- Es necesario establecer mecanismos de formación de cuadros estadísticos dentro de las instituciones con el enfoque de derechos humanos, superando el enfoque tradicional de estadística institucional de medir sólo los logros institucionales. Medir también las debilidades institucionales, es la única manera posible de conocer y aceptar las problemáticas sobre las cuales se tiene que actuar.
- Esperamos un acercamiento de la Academia a las estadísticas judiciales que aporten análisis de los datos. Recordemos que al poder judicial llegan

las problemáticas sociales, económicas y políticas que no son resueltas a través de los poderes legislativo y judicial, y que el conocer esta información daría mucha luz de lo que se necesita en materia de política pública.

- Reconocer que apenas se están dando los primeros esfuerzos por contar con indicadores de acceso a derechos humanos en México.

Reflexiones y aprendizaje en torno a los derechos de niñas, niños y adolescentes en México

*Catalina Palmer Arrache**

Introducción

El objetivo de esta presentación es compartir reflexiones y aprendizajes en torno a mi participación en las fases de diagnóstico, selección de indicadores y primer reporte de “La Infancia Cuenta”, proyecto de la Red por los derechos de la Infancia en México (REDIM), y en otros proyectos auspiciados por la Fundación Annie E. Casey (AECF). No se va a describir en este trabajo un sistema de indicadores en particular, sino que se compartirán aspectos metodológicos y conceptuales sobre la experiencia señalada.

El proyecto “La Infancia Cuenta” inició gracias a la existencia de un grupo de personas y organizaciones que por años habían trabajado los temas de infancia y adolescencia, y se percataron que los datos duros eran necesarios para hacer incidencia en el tema. Por otra parte, se dio la coyuntura de un financiamiento por parte de AECF, en su afán por mejorar las capacidades de organizaciones fuera de Estados Unidos. Otro elemento importante en el desarrollo del proyecto fue el reconocer que se necesitaba reforzar la parte estadística.

Sustentación

El proceso

Al iniciar un proyecto de indicadores se presentan una serie de interrogantes: ¿Qué es un indicador?, ¿cuál es el objetivo de medir?, ¿qué se quiere medir y para qué? e incluso saber si existen datos al respecto. Mientras se procuraban respuestas a estas preguntas, en los inicios de “La infancia cuenta”, se comenzó

*Asesora de OMEESTADÍSTICOS en el análisis de estudios clínicos y de salud de la industria farmacéutica. También es profesora del Departamento de Matemáticas del Tecnológico de Monterrey, campus Ciudad de México.

con la elaboración de un diagnóstico de fuentes de información sobre infancia y sus derechos en México. Se estableció un marco conceptual y se documentó la búsqueda de información en distintos organismos nacionales e internacionales, detallando el tipo de fuente (esencial conocer para saber el tratamiento estadístico que se dará a los datos), los indicadores que eran o podían ser disponibles, la periodicidad y la disponibilidad del dato por sub-categorías (sobre todo por estado).¹

No tardamos en comprender que este tipo de ejercicio, no acaba en un documento, sino que de manera continua es preciso actualizar las necesidades y existencia de información, así como incidir por la información no existente o a la que no se tiene acceso. El entablar nexos con las instituciones que eran fuente de datos fue fundamental. Se hizo una consulta a las organizaciones involucradas con el tema sobre lo que hacía falta medir y para qué. Desafortunadamente, la falta de cultura del dato, fue lo que se evidenció, a excepción de algún caso. Un punto clave del proceso lo fue el seleccionar los indicadores. Para ello se establecieron criterios y se inspeccionaron las características de muchísimos datos. Suele suceder que se tienen datos oficiales que parecen los requeridos, pero al estudiar sus metodologías, se pueden detectar problemas con su definición o sesgos. Por ejemplo, no era de interés el porcentaje de hogares con agua entubada en su terreno sino la disponibilidad de agua potable en la vivienda en sí, mejor aún, el porcentaje de niñas y niños que tenían agua potable en su vivienda. En este caso en particular, como en otros, se logró apoyo del INEGI para reprocesar datos relacionados con la definición pertinente. Al seleccionar indicadores, como en otras etapas, la visión interdisciplinaria es fundamental, además de que aunque se consulte y se avale el trabajo por una gran cantidad de personas o instancias, siempre es necesario un pequeño equipo focalizado en el proyecto. Es importante también no perder la pista en cuanto a que son tres ejes los que se persiguen.² Datos, incidencia y comunicación. No hay dato que no lleve un mensaje y que implique un punto sobre el cual incidir en políticas públicas. Más importante aún, a lo largo del tiempo, es el mantener el sistema, tanto en aspectos de contexto o conceptuales como en los técnicos.

¹ Palmer, Catalina, "Capítulo 2: Estudio diagnóstico para el desarrollo de un proyecto de Indicadores de la situación de los derechos y la infancia en México. Red por los derechos de la infancia en México" en *¿Cuenta la infancia en México? Diagnóstico sobre fuentes de información de la infancia y sus derechos en México*, México, Fundación para la Protección de la Niñez, Fundación Annie E. Casey, 2005.

² Annie E. Casey Foundation (AECF), *Data Based Advocacy*, Baltimore, 2003, p.8.

Algo que debe incorporarse son estándares operativos que permitan garantizar la calidad de la información en el tiempo.

El modelo

Establecer una manera para identificar indicadores, fue un paso fundamental; es decir, establecer un modelo sobre el cual trabajar. Siendo que el tema en cuestión eran los derechos de infancia, se establecieron nueve temas de impacto como ejes temáticos y se identificaron los dominios de la Convención de Derechos de la Niñez asociados a cada tema, de manera que se cubrirían tanto los dominios de la convención como los temas de mayor impacto en México. Este razonamiento o modelo para desglosar indicadores en una lógica lineal fue tomado de De Fillipo y Matey (2008).³ Sin embargo, en el proyecto sobre Infancia en América del Norte de la AECF,⁴ se optó por un modelo ecológico. Urie Bronfenbrenner ha sido el principal contribuidor a esta teoría.⁵ En el proyecto sobre Infancia en América del Norte, se consideraron los siguientes ámbitos: Niño(a), familia, comunidad, nacional (demografía y economía) y el macro sistema conformado por las políticas públicas y legislación, la Convención de la Naciones Unidas, ciudadanía y representaciones sociales. Dentro de cada capa se identificaron indicadores de *procesos* y de *resultados*; ante la falta de indicadores comparativos entre países se definieron indicadores *principales*, como aquéllos que lograban mayor comparabilidad y se incorporaron datos *explicativos* que de alguna manera describían un mismo tema en cada país, sin llegar a ser cifras comparables. De esta manera, se logró describir la situación de la infancia en la región respetando las prioridades y el tipo de información de cada país. Otro modelo bajo el cual se pueden identificar indicadores lo da Naciones Unidas, para el caso de derechos humanos, considerando derechos en principio, derechos en la práctica y estadística oficial.⁶

³ De Fillipo, María Sol y Daniela Matey, *Los indicadores sociales en la formulación de proyectos de desarrollo con enfoque territorial*, Argentina, Ediciones INTA, 2008.

⁴ Annie E. Casey Foundation (AECF), Canadian Council on Social Development (CCSD), *Red por los derechos de la infancia en México (REDIM)* "Growing up in North America: Child Well-being in Canada, the United States, and Mexico", 2006.

⁵ Ahuja Yukti, *Bronfenbrenner Ecological Theory*. Disponible en <<http://www.mymontessoriacademy.com/publicat.htm>>, página consultada el 22 de mayo de 2010.

⁶ Organización de Naciones Unidas, "Indicators for Human Rights Based Approaches to Development in UNDP Programming: A User's guide", 2006, p. 6.

Indicadores y enfoque de derechos

El objetivo de un indicador debe ser claro, ya que se puede requerir para una evaluación o un monitoreo. El CONEVAL es una referencia que nos puede ayudar a entender múltiples aspectos sobre indicadores.⁷ Técnicamente se entiende que un indicador cuantitativo es una estadística, pero no toda estadística puede ser un indicador. Es esto una de las razones por las que resulta tan difícil el seleccionar un indicador entre una gama de estadísticas. La definición de criterios para la selección de indicadores, así como el conocimiento de lo que se pretende medir es fundamental. Los criterios en distintos sistemas de indicadores varían. Sin embargo, aunque no siempre es explícito, existe una regla máxima que toca la verdadera función de un indicador. *El indicador debe estar relacionado al fenómeno que se mide, de manera que un cambio en el indicador sea indicativo, de mejoramiento o empeoramiento.* Otra reflexión sobre muchos sistemas de indicadores es que se tiende a presentar promedios o porcentajes solamente y se olvida dar una medida de dispersión (desviación estándar, varianza). Siendo que, en especial al hablar de derechos, nos interesa una distribución más homogénea (disipar diferencias), las medidas de dispersión deben ser parte de los indicadores.

Todo apunta a que en el enfoque de derechos es importante conocer la *distribución*. Las recomendaciones de mostrar datos por grupos o desgloses aluden a conocer la *distribución condicional* del indicador. A fin de cuentas, el enfoque de derechos necesita de dos aspectos básicos en la estadística: *distribución y variabilidad*.

Presentar indicadores desagregados, es una manera empírica de mostrar una *distribución condicional*. Es interesante ver como este concepto estadístico junto con el de *independencia*, describen estadísticamente, a mi manera de ver, el enfoque basado en derechos. Teóricamente, un derecho se habrá cumplido cuando a nivel general tenga un valor aceptable (adecuado) y su medición sea independiente de todas las variables de desglose, que pudieran ser motivo de discriminación. En resumen, un enfoque de derechos demanda pasar de la visión de indicadores en un “plano”, a una representación multidimensional de los indicadores, donde cada “cara” o dimensión exhiba los indicadores condicionados por distintos conceptos de desglose.

⁷ CONEVAL (Consejo Nacional de Evaluación) y SHCP (Secretaría de Hacienda y Crédito Público), *Guía para el Diseño de Indicadores estratégicos*, México, 2010.

El uso de indicadores simples o complejos (índices) suele ser tema de discusión. La AECF tenía por norma el usar indicadores simples, de fácil comprensión ante toda audiencia, pero no precisamente debe ser la regla general. Un aspecto de los indicadores que cuesta trabajo mantener es la comparabilidad en el tiempo. Es preciso conocer si en un momento dado, las fuentes de información establecen cambios en la medición o proceso de los datos que se utilizan. Sobre los indicadores existe también otra polémica, en cuanto a si los casos narrativos (historias) pierden importancia. Así como hay que darle lugar al paradigma cualitativo en su utilidad en la investigación, es preciso reconocer la aportación que ambas visiones pueden dar para conocer una situación determinada. Como nos dice John A. Paulos (2009): *“Describir el mundo viene a ser como una competición olímpica entre los simplificadores (científicos en general, estadísticos en particular) y los complicadores (humanistas en general, contadores de historias en particular). Es una competición en la que deberían ganar los dos equipos”*.⁸

Conclusiones

Si es difícil crear un sistema de indicadores (para lo cual hay múltiples maneras de lograrlo), más aún es mantenerlo vivo. Demanda un proceso continuo, interdisciplinario; donde nunca se cierra la incidencia por los datos, las relaciones y procuración de capacidades para garantizar la continuidad de datos en el tiempo y que provean enfoque de derechos. Un gran obstáculo a vencer es la falta de cultura del dato.

Otro gran reto es el consolidar un enfoque de derechos en los indicadores venciendo problemáticas de disponibilidad, capacidades técnicas e interpretación. El entusiasmo y compromiso de los participantes son factores clave.

⁸ Paulos John Allen, *Érase una vez un número*, Traducción de Antonio Prometeo Moya, Título original "Once upon a number. The Hidden Mathematical Logic of Stories", España, TusQuets Editores, 2009.

Tipología y naturaleza de indicadores: su identificación en materia de derechos humanos

Salvador Gorbea Portal*

*Human rights indicators are not new.
But they are now becoming more Sophisticated and more useful.*
Kate Raworth, 2002

Introducción

La noción de indicador, junto con la de información, dato y variable, resulta una de las más definidas en la literatura especializada sobre la medición de la información y del conocimiento científico. Su desarrollo conceptual pudiera estar asociado a la vigencia y utilidad del paradigma cuantitativo en la solución de problemas de investigación y la toma de decisiones en todas las disciplinas científicas y esferas del conocimiento, enfoque mediante el cual se recurre, cada vez con más frecuencia, para la evaluación de disciplinas, instituciones y actividades prácticas en el campo de las Ciencias Sociales.

La transversalidad que ha alcanzado el uso de los indicadores en la sociedad actual ha permitido su diversificación conceptual, tipología, naturaleza, formas de medición y la dimensión espacial y temporal que éstos adoptan, en aras de cumplimentar propósitos evaluativos encaminados a la planificación, pronóstico, análisis de tendencias, identificación de regularidades y toma de decisiones en cualquier actividad de la sociedad.

Uno de los aspectos en los que se puede corroborar la naturaleza transdisciplinaria de los indicadores puede ser asociado al crecimiento acelerado del desarrollo conceptual que se identifica en la literatura especializada publicada sobre este tema. Es por lo anterior que la presente comunicación tiene como objetivo presentar una aproximación general a la tipología y naturaleza de los indicadores, mediante el análisis del enfoque que utilizan para su diseño, la orientación y forma de lo que miden, así como su dimensionalidad y naturaleza temática o sectorial, con el propósito de identificar en qué medida estas estructuras tipológicas están presentes en los indicadores utilizados en los Derechos Humanos.

*Investigador Titular B del Instituto de Investigaciones Bibliotecológicas y de la Información (IIBI) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

Sustentación

Desarrollo conceptual de indicadores

Numerosos resultan los trabajos y autores que le han prestado atención a la conceptualización de la noción de los indicadores en una muy variada gama de temáticas, disciplinas y esferas de la sociedad, sin que con ello se pretenda establecer una definición única sobre este término, más bien con esto ha quedado demostrado la aplicabilidad transversal del término y su adecuación en todas las esferas de la vida y la sociedad.

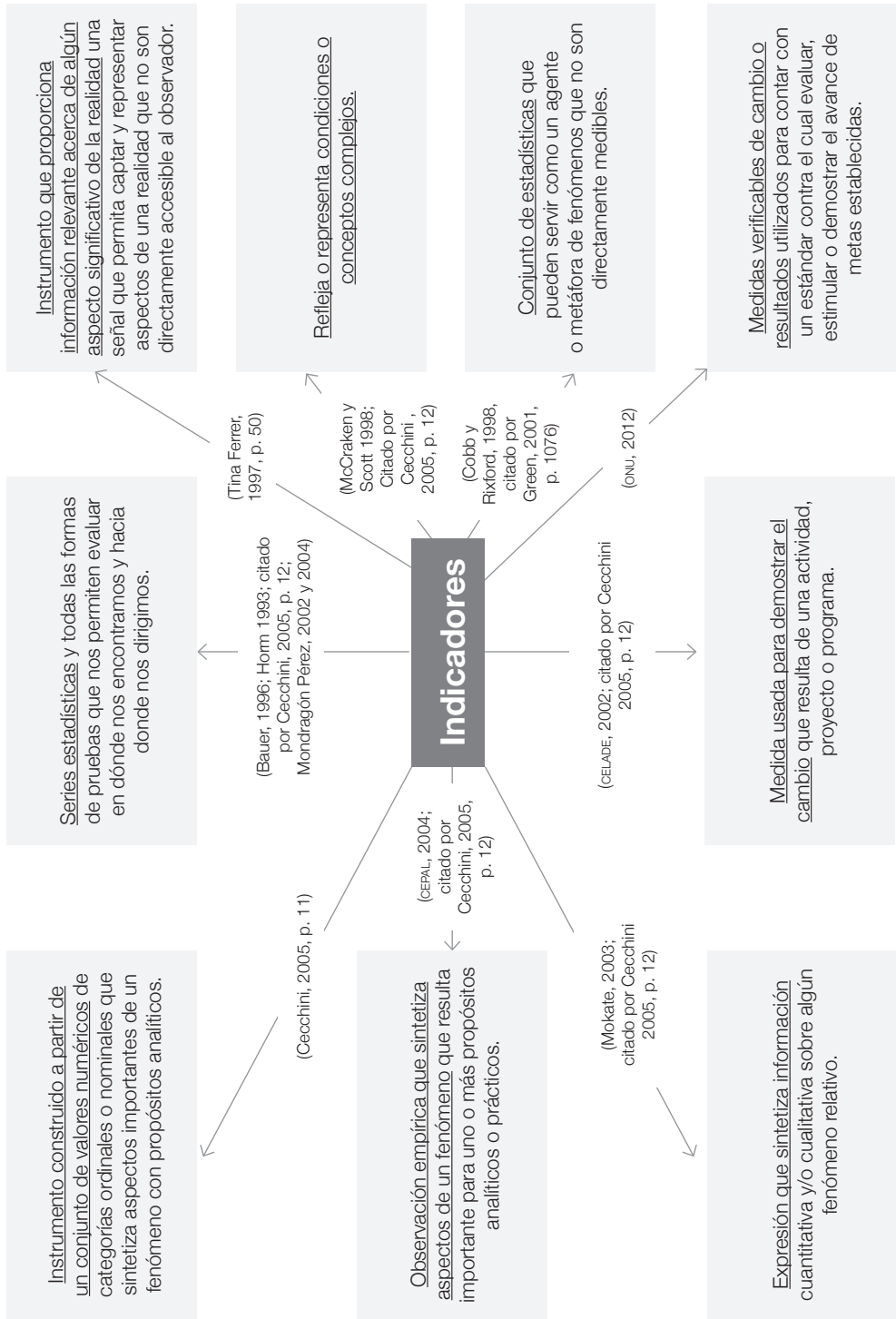
En este sentido, a modo de ejemplo y sin el ánimo de ser exhaustivo ni agotar el tema, se pueden relacionar algunas definiciones de indicadores que aparecen citadas por trabajos publicados en los últimos años, en los cuales aparece definido este término como: *Series estadísticas y todas las formas de pruebas que nos permiten evaluar en dónde nos encontramos y hacia donde nos dirigimos* (Bauer, 1966; Horm 1993; citado por Cecchini, 2005, p.12 y por Mondragón Pérez, 2002 y 2004). *Instrumento que proporciona información relevante acerca de algún aspecto significativo de la realidad... una señal que permita captar y representar aspectos de una realidad que no son directamente accesible al observador* (Tiana Ferrer, 1997, p.50). *Conjunto de estadísticas que pueden servir como un agente o metáfora de fenómenos que no son directamente medibles* (Cobb y Rixford, 1998; citado por Green, 2001, p. 1076). *Refleja o representa condiciones o conceptos complejos* (McCraken y Scott, 1998; citado por Cecchini, 2005, p.12). *Medidas verificables de cambio o resultado utilizados para contar con un estándar contra el cual evaluar, estimar o demostrar el avance de metas establecidas* (ONU, 2002). *Medida usada para demostrar el cambio que resulta de una actividad, proyecto o programa* (CELEDE, 2002; citado por Cecchini, 2005, p.12). *Expresión que sintetiza información cuantitativa y/o cualitativa sobre algún fenómeno relevante* (Mokate, 2003; citado por Cecchini, 2005, p.12). *Observación empírica que sintetiza aspectos de un fenómeno que resulta importante para uno o más propósitos analítico o práctico* (CEPAL, 2004; citado por Cecchini, 2005, p.12). *Instrumento construido a partir de un conjunto de valores numéricos de categorías ordinales o nominales que sintetiza aspectos importantes de un fenómeno con propósitos analíticos* (Cecchini, 2005, p.11).

Esta pequeña pero significativa muestra de conceptos, relativamente actuales, sobre la noción de indicadores permite identificar rasgos distintivos comunes en su semántica que pueden ser representados en un mapa conceptual

(Figura 1), entre los cuales se encuentran los siguientes: *son series o conjunto de estadísticas, instrumentos contruidos a partir de un conjunto de valores que proporcionan información relevante, medida verificable para demostrar cambios o resultados, observación o expresión empírica cuanti-cualitativa que sintetiza aspectos o fenómenos relevantes.*

Una aproximación conceptual que contemple los rasgos semánticos distintivos en las definiciones anteriores pudiera enunciar que los indicadores son instrumentos estadígrafos sintetizados contruidos a partir de variables cuantitativas o cualitativas que aportan información empírica, relevante y verificable sobre resultados o cambios que ocurren en determinadas actividades y fenómenos complejos de la realidad, orientados a la identificación y análisis de regularidades, la solución de problemas y la toma de decisiones.

Figura 1: Mapa conceptual sobre la noción de indicadores.

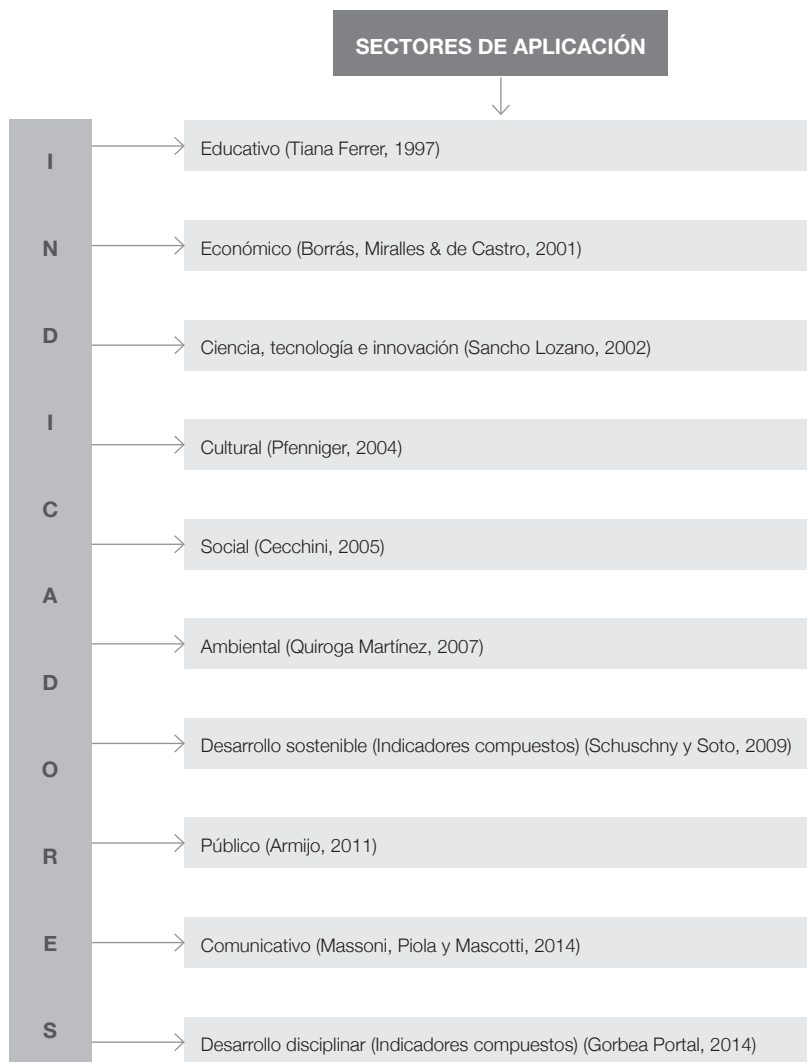


El visible antecedente del desarrollo conceptual reflejado en la literatura especializada sobre indicadores, puede ser interpretado como consecuencia de una muy variada gama de aplicaciones que han tenido lugar en diversas esferas de la sociedad, las cuales han propiciado también su diversidad en cuanto a su tipología y naturaleza, debido a que en este ejercicio se han aportado nuevas aplicaciones, se han definido nuevos tipos de indicadores y, a la luz de nuevos entornos y contextos, se ha revisado y enriquecido el propio concepto de indicador, sin que para ello tenga que cambiar la esencia para lo cual ha sido creado.

Aplicación sectorial de indicadores

Una de las causas que pudiera estar influyendo en el desarrollo conceptual anterior estaría relacionada con la extensa aplicación de indicadores por sectores económicos, sociales, ambientales; así como, por una variada gama de disciplinas científicas y campos del conocimiento identificado en la literatura especializada. Como muestra de ello y a modo de ejemplo, se encuentran sectores tales como: el educativo (Tiana Ferrer, 1997); el económico (Borrás, Miralles & de Castro, 2001); el de ciencia, tecnología e innovación (Sancho Lozano, 2002); el cultural (Pfenniger, 2004); el social (Cecchini, 2005); el ambiental (Quiroga Martínez, 2007); el público (Armijo, 2011) y el comunicativo (Massoni, Piola, y Mascotti, 2014). Además tipos específicos de indicadores, como los compuestos, también han sido aplicados al desarrollo sostenible (Schuschny y Soto, 2009) y al desarrollo disciplinar en instituciones académicas (Gorbea Portal, 2014). Pero al igual que lo ocurrido con el desarrollo conceptual del término, las aplicaciones y estudios por tipos, sectores y esfera del conocimiento no pueden ser agotadas en un solo trabajo académico, es por ello que resulta factible el uso de cuadros sinópticos o mapas conceptuales para sintetizar en forma general la aplicación, la tipología y la naturaleza de los indicadores. Una forma gráfica para representar estas aplicaciones por orden cronológico se muestran en la Figura 2.

Figura 2. Aplicación de indicadores por sectores.



Tipología de los indicadores

El aspecto tipológico de los indicadores también ha sido tratado por muchos autores. Por ejemplo, entre los ya referidos Cecchini, quien clasifica los indicadores sociales como: de hechos de percepciones, cuantitativos-cualitativos, absolutos-relativos, simples-compuestos, intermedios-finales, de eficacia-eficiencia

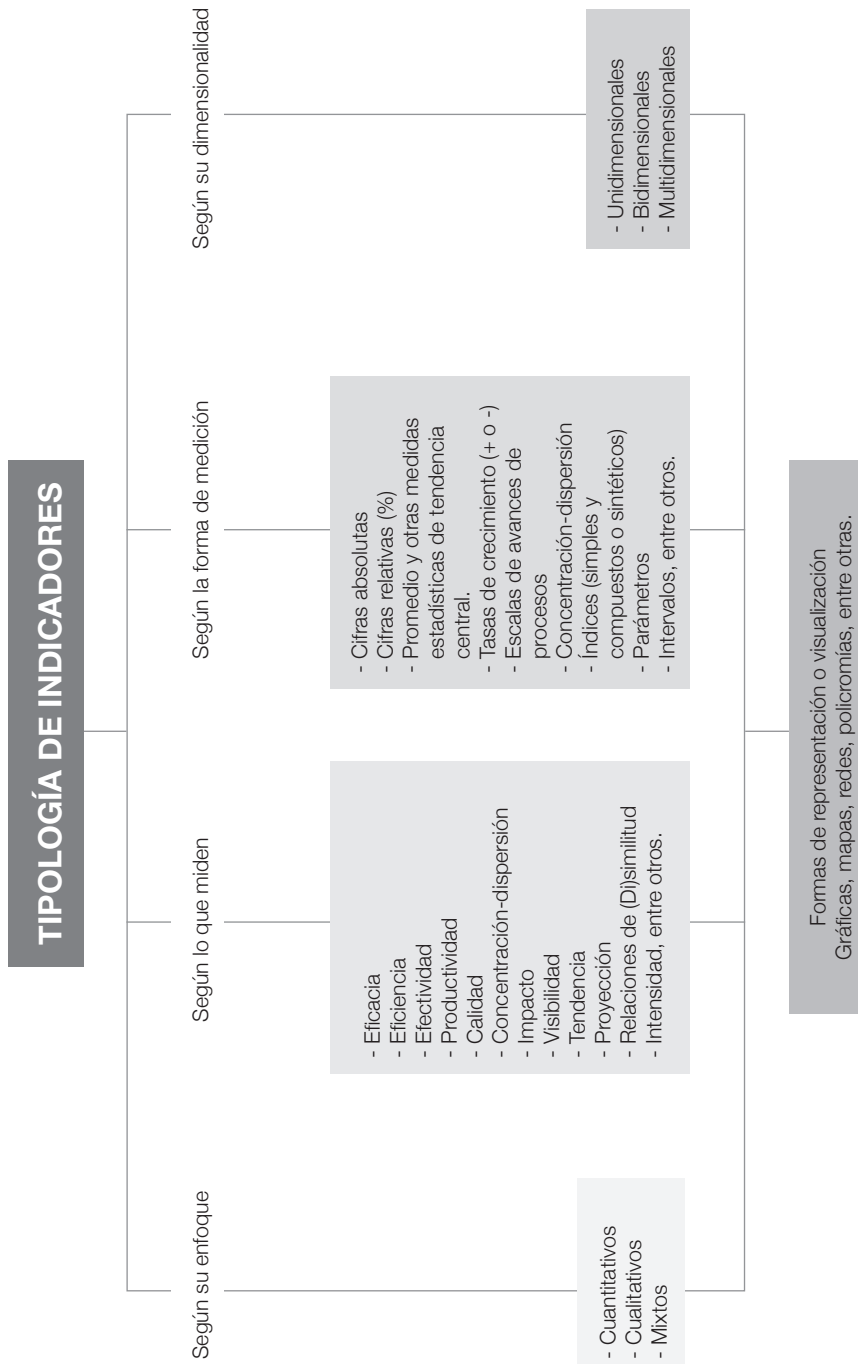
(Cecchini, 2005, p. 13); Schuschny y Soto quienes consideran a los indicadores compuestos como aquellos que pueden ser clasificados en: los basados exclusivamente en las ciencias naturales; los de desempeño de políticas, los basados en criterios contables y los indicadores sinópticos (Schuschny y Soto, 2009, p.17-19). Destacan también en otros tipos de indicadores, referidos a los derechos humanos, las agrupaciones presentadas por Vizard; Randolph y Guyer; Jung y Rosevear, publicados en 2012 y que serán abordados más adelante en los aspectos referidos a la tipología de indicadores de derechos humanos.

Una de las formas de abordar el análisis de la tipología de los indicadores puede derivarse de la determinación de cuatro aspectos o criterios que determinan su comportamiento, a saber:

- a)* según el enfoque que se utiliza en su diseño,
- b)* según lo que miden,
- c)* según la forma de medición o tipos de valores en los que se expresa su resultado, y
- d)* la dimensionalidad o forma en la que se relacionan sus variables.

Las agrupaciones y relaciones encontradas según estos criterios, pueden ser representadas en un mapa conceptual (Figura 3), en el que se pueden distinguir los cuatro tipos de indicadores que se relacionan, al tiempo que se indican las formas que éstos pueden adoptar para su representación y visualización; es decir, éstos pueden ser gráficas, mapas, redes, policromías, entre otros. Cada una de ellas puede adoptar un sinnúmero de formas, como por ejemplo, las representaciones gráficas pueden ser de barra, pastel, radiales, líneas dispersión, regresión entre otros. Mientras que las representaciones de mapas relacionales pueden ser del tipo grafos como los empleados en el análisis de redes sociales, mapas lexicográficos, de correspondencia, de escalado multidimensional, estos últimos utilizados por el análisis multivariado, además de las representaciones policromáticas que utilizan para su visualización una escala de colores que indican, en forma espacial, diferentes variedades e intensidades de tonos para mostrar agrupaciones, dispersiones, o concentraciones por zonas o cuadrantes de un mapa entre las distintas variables que conforman los indicadores representados.

Figura 3: Tipología de los indicadores.



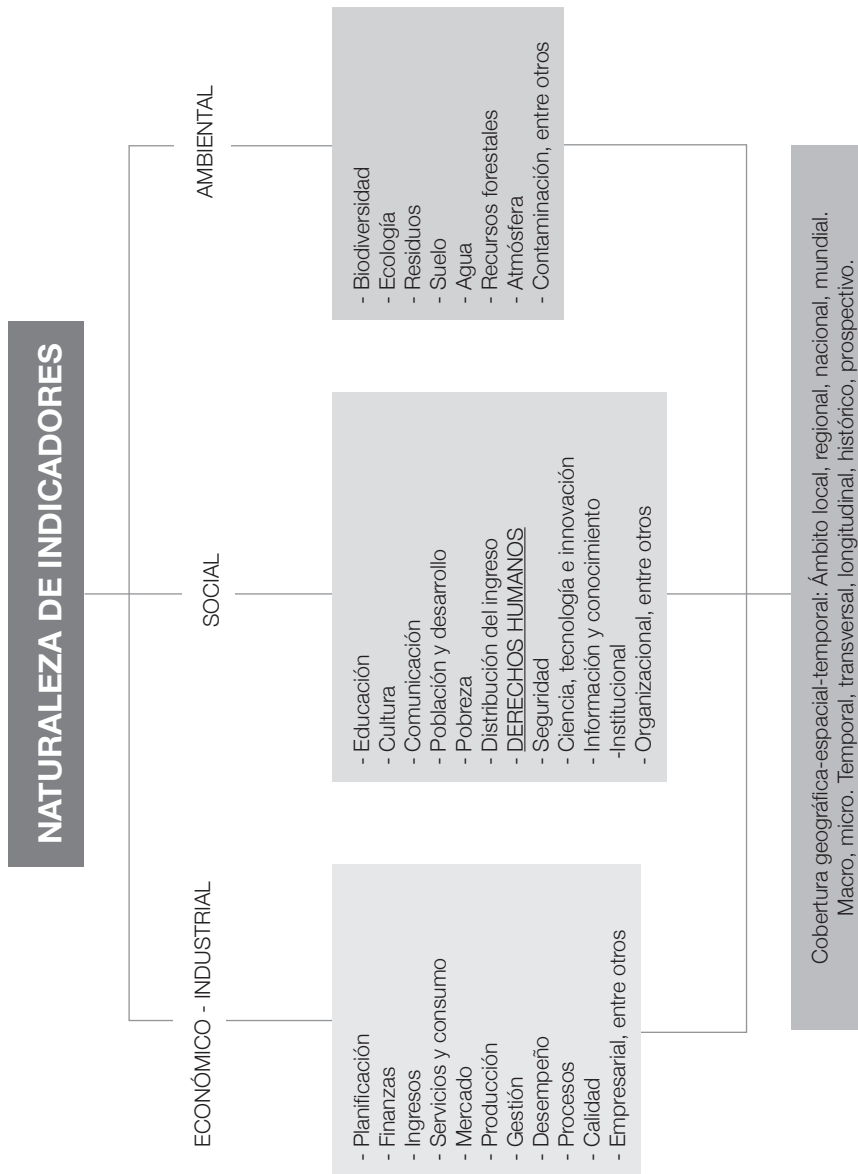
Naturaleza de los Indicadores

La naturaleza de los indicadores se da por el entorno, contexto, temática o sector de aplicación para el cual se construyen. Estos aspectos determinan el método y enfoque en el cual se sustenta su operatividad y diseño, así como la orientación hacia donde van encaminados sus resultados. Cada uno de estos aspectos determina la metodología y las reglas de decisión que se establecen para la interpretación de los resultados que ofrecen, que por lo regular se expresan en forma cuantitativa.

Otros aspectos que determinan la naturaleza de los indicadores son: su cobertura, ésta puede ser de tipo geográfica, expresada por el ámbito local, municipal, provincial o estatal, nacional, regional o mundial, según la geografía que abarcan. Por la amplitud espacial que alcanzan sus variables y valores que conforman el indicador, pueden ser macro, meso o micro. Mientras que de acuerdo con su referente temporal pueden ser de carácter transversal, cuando miden un fenómeno determinado en un cohorte o punto en el tiempo, longitudinal cuando comprende la medición de un fenómeno a lo largo de un período de tiempo, estos tipos de referentes temporales pueden aportar mediciones sobre series cronológicas históricas o proyectivas; es decir, retrospectivas y de pronósticos o prospectivas, según la dirección en la que se exprese el referente temporal de los datos o valores que conforman el indicador.

La diversidad de indicadores encontrados en la literatura, por sectores y temáticas que determinan su naturaleza, también resulta difícil de agotar en un trabajo de este tipo. Sin embargo, resulta factible mostrar de forma sintética y resumida mediante un mapa conceptual la naturaleza que pueden adoptar los indicadores según el sector o campo de conocimiento en el cual se aplican, tal y como se muestra en el mapa de la Figura 4, en el cual se destaca en el ámbito social aquellos de naturaleza asociada a la temática de los derechos humanos.

Figura 4. Naturaleza de indicadores.



Indicadores de derechos humanos

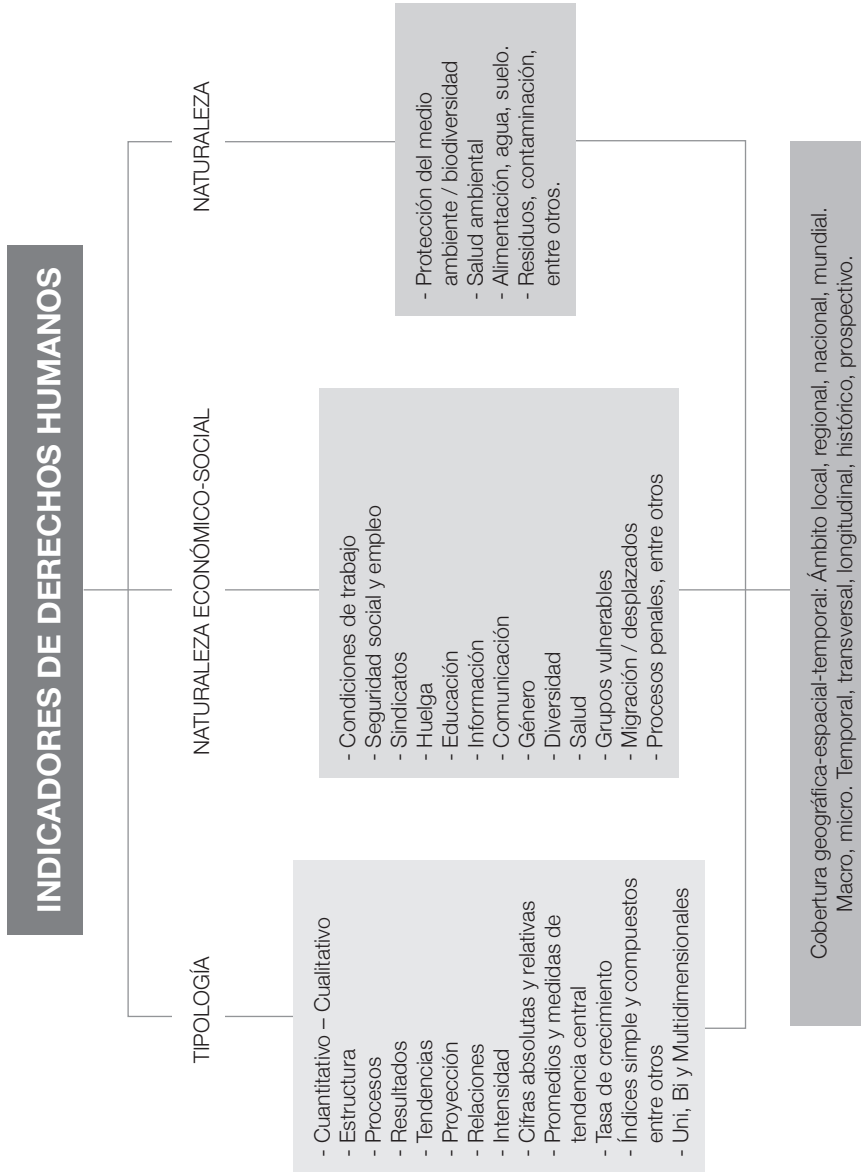
Los indicadores de derechos humanos no son nuevos. Pero ahora se están volviendo más sofisticados y más útiles, señalaba Kate Raworth (2002) en una entrevista publicada en la revista *Indicators*, en la que esta autora precisaba que ha habido un interés en la creación de indicadores de derechos humanos desde 1950.

Desde entonces, este tema ha venido creciendo en paralelo con los cambios económicos, sociales, culturales, científico-tecnológicos y ambientales que han tenido lugar en el ámbito mundial y con ello un marcado crecimiento de su estudio y en consecuencia en la producción científica generada sobre el tema. Como ejemplo de ello, la revista *Nordic Journal of Human Rights* publicó un número especial en el 2012 con los trabajos presentados en la *Second annual meeting of Metrics for Human Rights* celebrado en New York en mayo del 2011.

Igual que en los indicadores de otros sectores o naturaleza diferente, en este tema también se nota en la literatura especializada un desarrollo conceptual sobre los indicadores de esta naturaleza abordado por autoras como Green, quien define a este tipo de indicador como: *una pieza de información que se utiliza para medir el grado en que se cumple o disfruta de un derecho legal en determinada situación* (Green, 2001, p.1065). Su tipología y naturaleza también ha sido abordada por autores como Vizard, al presentar un sistema de 10 indicadores ilustrativos del *Human Rights Measurement Framework*, los cuales agrupa en tres tipos de indicadores: los estructurales, los de procesos y los de resultados (Vizard, 2012, p. 245).

Otro trabajo de Randolph y Guyer revelan una distribución de indicadores sobre los derechos económicos y sociales, relacionados con el derecho a la alimentación, la educación, la salud, a una vivienda adecuada y a un trabajo decente, al mostrar resultados de mediciones realizadas mediante la adaptación del Índice de cumplimiento de los derechos económicos y sociales (Index SERF, por sus siglas en inglés) (Randolph y Guyer, 2012, p. 304). Mientras que Jung y Rosevear, realizan otras mediciones sobre indicadores relacionados con el derecho a huelgas, sindicatos, salarios justos, trabajo saludable, entre otros (Jung y Rosevear, 2012, p.381). Una representación abreviada que compila este tipo de indicadores se muestra en el mapa de la Figura 5.

Figura 5. Tipología y naturaleza de indicadores en materia de Derechos Humanos.



En este mapa se puede identificar, de forma sintetizada, la tipología y naturaleza de indicadores de derechos humanos, en el cual se observa la similitud encontrada con los mapas generales anteriores, con lo cual se comprueba que el desarrollo de indicadores en materia de derechos humanos puede ser tipificado de igual forma a la que se ha venido identificando con el resto de indicadores provenientes de otros sectores como el económico, el social y el ambiental, debido al carácter transversal que tiene este campo disciplinar con estos tres sectores o esferas del conocimiento.

En la tipología se observan indicadores que pueden ser clasificados en los cuatro aspectos y criterio utilizados para tipificar al resto de los indicadores y en su naturaleza se pueden identificar también una distribución de indicadores pertenecientes al sector económico, social y ambiental.

Por último, resulta oportuno reiterar que las reflexiones aquí aportadas no pretenden ser absolutas ni dejar agotado el tema, son solo el resultado directo de la revisión selectiva de la literatura disponible sobre el tema y para su análisis se ha empleado el método de mapas conceptuales elaborados con el sistema CmapTools (IHMC, 2016).

Conclusiones

Este tipo de ejercicio de análisis puede servir de punto de partida para la orientación de investigaciones particulares de algún tipo de indicador o sector específico en los que se pretenda su estudio o diseño, además para el desarrollo de una perspectiva teórica que se desee postular en este campo de conocimiento.

El desarrollo teórico-conceptual alcanzado por los indicadores de todo tipo y naturaleza permite identificar un mapa conceptual de relaciones semánticas, a partir del cual se puede conformar una definición más integral y general sobre la noción de indicadores, sustentada sobre la base de definiciones que han sido propuestas sobre este término por autores en trabajos anteriores.

La naturaleza de los indicadores, igual que su tipología, puede ser representada también en un mapa conceptual, cuyas relaciones se encuentran determinada por la transversalidad de los indicadores entre sectores, temáticas o disciplinas de aplicación, así como por la cobertura espacio-temporal para el cual son diseñados.

Los indicadores de derechos humanos, aunque surgen posterior a los económicos y sociales, presentan un desarrollo histórico-conceptual similar a éstos, constituyen junto a los indicadores ambientales, entre otros, temas priorita-

rios en el entorno social de países de todo tipo de desarrollo económico, por lo que resulta factible también que la diversidad que presentan en su naturaleza económico-social y ambiental, así como en su tipología, sea representada en un mapa conceptual que explique sus relaciones.

Referencias bibliográficas

- Armijo, M., *Planificación Estratégica e indicadores de desempeño en el sector público*, Serie Manuales N° 69, Santiago de Chile, CEPAL, ILPES, 2011.
- Bauer, R.A. (Ed.), *Social Indicators*, Cambridge, Mass., MIT, 1966.
- Borrás, B. C., Miralles, J. M. P., & de Castro, J., “Indicadores económicos y su problemática: una visión de síntesis” en *Análisis regional: el proyecto Hispalink*, México, Mundi Prensa Libros S. A., 2001, pp. 259-275.
- Cecchini, S., *Indicadores sociales en América Latina y el Caribe*, CEPAL, SERIE Estudios estadísticos y prospectivos, 2005. Disponible en <<http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4735/S05707.pdf?sequence=1>>, página consultada el 17 de marzo de 2016.
- CELADE (Centro Latinoamericano de Demografía), *Propuesta de indicadores para el seguimiento de las metas de las Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo en América Latina y el Caribe*, Serie Población y Desarrollo No. 26, Santiago de Chile, 2002.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2003*, Santiago de Chile, 2004.
- Cobb, C. W., & Rixford, C., *Lessons learned from the history of social indicators (Vol. 1)*, San Francisco, Redefining Progress, 1998. Disponible en <<http://rprogress.org/publications/1998/SocIndHist.pdf>>, página consultada el 17 de marzo de 2016.
- Gorbea Portal, S., “Uso de indicadores compuestos para medir el desarrollo disciplinar en instituciones académicas” en Taller sobre indicadores en ciencia y tecnología en Latinoamérica. Foro Consultivo Científico y Tecnológico, A.C., Academia Mexicana de la Ciencia, Atlas de la Ciencia Mexicana, 2014, pp. 39-53.
- Green, M., *What We Talk about When We Talk about Indicators: Current Approaches to Human Rights Measurement. Human Rights Quarterly*, 2001, Vol. 23, No. 4, pp. 1062-1097. Disponible en <<http://www.jstor.org/stable/4489371>>, página consultada el 17 de marzo de 2016.

- Horn, Robert V., *Statistical indicators for the economic and social sciences*, Hong Kong, Cambridge University Press, 1993, p. 147.
- Institute for Human & Machine Cognition (IHMC), *CmapTools Software*. Florida, USA, 2016. Disponible en <<http://cmap.ihmc.us/>>, página consultada el 17 de marzo de 2016.
- Jung, C. y Rosevear, E., *Economic and Social Rights across Time, Regions, and Legal Traditions: A Preliminary Analysis of the TIESR Dataset*, *Nordic Journal of Human Rights*, 30 (3), 2012, pp. 297-223.
- Massoni, S., Piola, M., & Mascotti, M. “Comunicación estratégica: indicadores comunicacionales en dimensiones múltiples” en *Revista Latinoamericana de Ciencias de la Comunicación*, 11(20), 2014.
- McCracken, M. y K. Scott, *Social and Economic Indicators: Underlying Assumptions, Purposes, and Values. Gender Equality Indicators: Public Concerns and Public Policies, Proceedings of a symposium held at Statistics Canada*, Ottawa, 1998, pp. 26-27.
- Mokate, K.M., *Eficacia, eficiencia, equidad y sostenibilidad: ¿qué queremos decir?* Documentos de trabajo del INDES, Series Documentos de Trabajo I-24, Washington DC, Banco Interamericano de Desarrollo, 2001.
- Mondragón Pérez, A.R., “¿Qué son los indicadores?” *Notas. Revista de información y análisis*, 2002, No. 19, México, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).
- Mondragón Pérez, A.R., “La situación de los indicadores estadísticos de Derechos Humanos” en *Transición democrática y protección a los derechos humanos*, Fascículo 4: Avances tecnológicos de los derechos humanos, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2004, pp. 11-17.
- ONU (Organización de las Naciones Unidas), *Integrated and coordinated implementation and follow-up of major. United Nations conferences and summits*. Nueva York, 2002. Disponible en <www.un.org/documents/ecosoc/docs/1999/e1999-11>, página consultada el 17 de marzo de 2016.
- Pfenniger, M. *Indicadores y estadísticas culturales: un breve repaso conceptual*. Gestión Cultural, 2004.
- Quiroga Martínez, R., *Indicadores ambientales y de desarrollo sostenible: avances y perspectivas para América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, CEPAL, 2007.
- Schuschny, Andrés y Humberto Soto, *Guía metodológica. Diseño de indicadores compuestos de desarrollo sostenible*, Santiago de Chile, CEPAL, 2009.

Derechos de autor: propuesta de procedimiento de encuesta






*Raúl Gonzalo Torricella Morales**

Introducción

La Editorial Universitaria edita y divulga en la Red Nacional Universitaria libros electrónicos de autores universitarios a partir de lo establecido en la Ley 14 del Derecho de Autor vigente en Cuba. Para su distribución internacional en la Web tiene un convenio con la plataforma interactiva e- Libro S.R.L., la cual dispone de la tecnología DRM (gestión digital de derechos) que impide, con un nivel de seguridad razonable, las copias no autorizadas, con el fin de proteger los derechos patrimoniales e los autores, además es la única plataforma académica interactiva en idioma español que dispone de herramientas confiables para el cálculo de las regalías a pagar a los autores en función del uso de los contenidos bajo licencia.

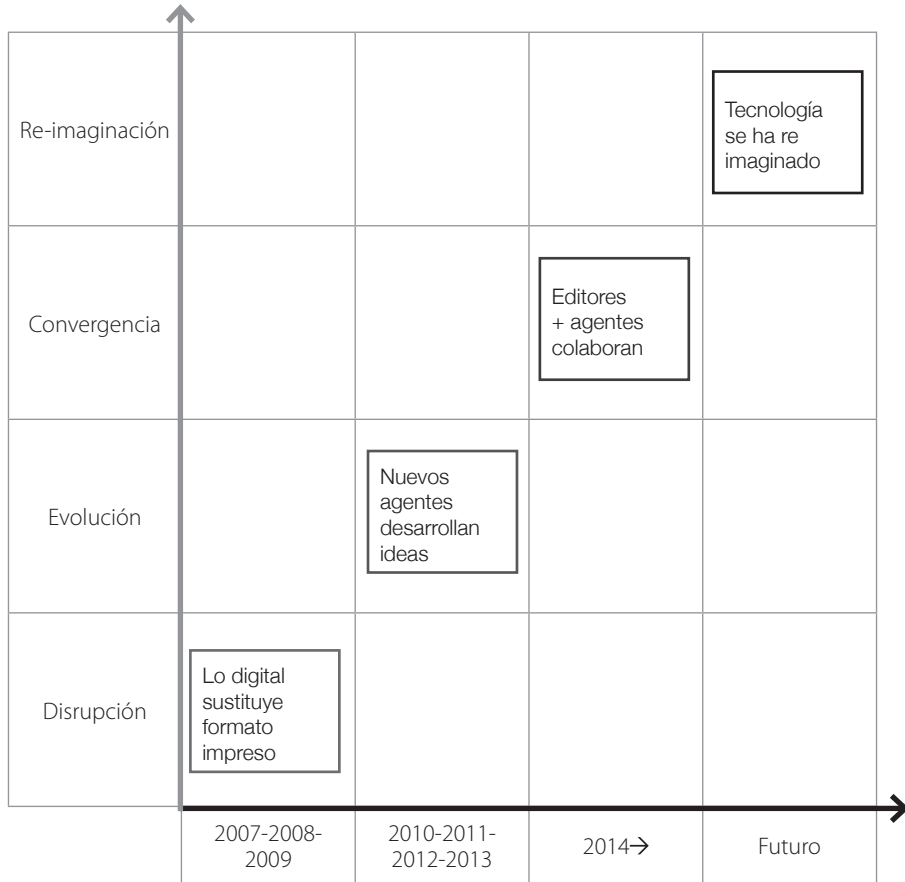
*Director de la Editorial Universitaria del Ministerio de Educación Superior de la República de Cuba y administrador de la Biblioteca Virtual de la EcuRed.

Figura 1. Representación de las entidades: *Editorial Universitaria de Cuba, Biblioteca Virtual de la EcuRed y Plataforma interactiva e-Libro S.R.L.* en el plano definido por el eje horizontal (descripción de las acciones) y el eje vertical (productos y servicios que brindan las entidades).

Bibliotecas y plataformas de teleformación					
Plataforma Interactiva e-Libro					
Biblioteca Virtual de la Educación Superior					
Colecciones portables de e-libros					
Libros electrónicos (e-libros)					
	Edición y publicación	Preparación PDF (e-libro)	Distribución en RedUniv	Distribución internacional	Uso en la enseñanza

El libro digital se introduce en el mundo académico a partir del 2007, pero no es hasta el 2014 que las editoriales comerciales de importancia comienzan a emplear la distribución de sus contenidos en formato digital de forma regular. Algunos autores académicos y editoriales comerciales aún no confían que la distribución de sus obras en formato digital impida las copias no autorizadas, por lo que prefieren abstenerse de publicar en este formato.

Figura 2. Fases de desarrollo del libro digital: su evolución en el tiempo. En el eje horizontal la línea de tiempo. En el eje vertical: las fases de desarrollo del libro digital.



El presente trabajo pretende proponer, a partir de los procedimientos empleados en la evaluación sensorial de los alimentos, un procedimiento de encuesta de opinión de los autores sobre las insatisfacciones del cumplimiento de sus derechos de autor, de manera que pueda constituirse en una herramienta para demostrarle a los autores y editoriales que el uso del formato digital no incrementa las copias no autorizadas, sino todo lo contrario: es la mejor forma de proteger sus obras.

Sustentación

Se reconoce que los derechos de autor constituyen uno de los derechos humanos fundamentales en la Declaración Universal de los Derechos Humanos. La legislación sobre derechos de autor en Occidente se inicia en 1710 con el Estatuto de la Reina Ana. Estos derechos son un conjunto de normas jurídicas y principios que se agrupan en: *derechos morales* y *derechos patrimoniales* que la ley concede a los autores por el solo hecho de la creación de una obra literaria, artística, musical, científica o didáctica, esté publicada o inédita.

El derecho anglosajón utiliza el concepto “*derecho de copia*” (en inglés *copyright*) lo que equivale a los derechos patrimoniales de los autores, los cuales caducan trascurrido un plazo desde la muerte del autor (*post mortem auctoris*). El plazo suele ser de 50 años y está establecido en el Convenio de Berna. En La Ley 14 del 28 de diciembre de 1977 de la República de Cuba se establecía veinticinco años a partir del 1 de enero del año siguiente al de la muerte del autor. Posteriormente, el Decreto Ley 156 de 28 de septiembre de 1994 amplió el período luego muerte a 50 años con igual condición. Una vez transcurrido ese tiempo, la obra puede ser utilizada en forma libre (pasa al dominio público), respetando los derechos morales, los cuales no caducan y son irrenunciables.

Dentro de la tradición jurídica del Derecho continental, Derecho internacional, y Derecho mercantil, se suelen distinguir los siguientes tipos de derechos de autor:

- *Derechos patrimoniales*: Son aquellos que permiten de manera exclusiva la explotación de la obra hasta un plazo contado a partir de la muerte del último de los autores, posteriormente pasan a formar parte del dominio público pudiendo cualquier persona explotar la obra.
- *Derechos morales*: Son aquellos ligados al autor de manera permanente y son irrenunciables e imprescriptibles.
- *Derechos conexos*: Son aquellos que protegen a personas distintas al autor, como pueden ser los artistas, intérpretes, traductores, editores, productores, etcétera.
- *Derechos de reproducción*: Es un fundamento legal que permite al autor de la obra impedir a terceros efectuar copias o reproducciones de sus obras.

- *Derecho de comunicación pública:* Derecho en virtud del cual el autor o cualquier otro titular de los derechos puede autorizar una representación o ejecución viva o en directo de su obra, como la representación de una pieza teatral o la ejecución de una sinfonía por una orquesta en una sala de concierto. Cuando los fonogramas se difunden por medio de un equipo amplificador en un lugar público, como una discoteca, un avión o un centro comercial, también están sujetos a este derecho.
- *Derechos de traducción:* Para reproducir y publicar una obra traducida se debe solicitar un permiso del titular de la obra en el idioma original.

En la práctica se emplean indicadores numéricos para demostrar el cumplimiento de los tipos de derechos, un ejemplo de ello lo constituyen los indicadores de salud en Cuba (mortalidad infantil, esperanza de vida, programa de vacunación y programa de atención primaria). Este procedimiento nos ofrece valores numéricos objetivos, que reflejan los resultados y el avance de Cuba en materia de Salud. Pero, ¿cómo podemos inferir el grado de satisfacción de grupos específicos de personas a partir de estos valores numéricos?

El *grado de satisfacción de las personas* es una variable “subjetiva”. Para la evaluación de estas variables se requiere de métodos que permitan cuantificar valores subjetivos, como son, por ejemplo, los procedimientos de evaluación sensorial de los alimentos.

En colaboración con otros autores, desarrollamos un procedimiento simplificado para la evaluación del grado de cumplimiento de la calidad de concordancia de los productos de restauración. Este procedimiento se fundamenta en el empleo de Tablas que describen los atributos de cada uno de los indicadores, modelos de evaluación que permiten asignar una puntuación al grado de concordancia de la calidad real respecto a la de diseño y un procedimiento de cálculo que genera gráficas que permiten visualizar el grado de concordancia por cada atributo.

El presente trabajo presenta una adaptación de este procedimiento para la determinar y visualizar el grado de satisfacción del cumplimiento de los indicadores y atributos de los Derechos de Autor de un grupo determinado de personas.

Para lograr conocer el grado de insatisfacción del cumplimiento de los Derechos de Autor que un determinado grupo de personas tiene, es necesario que éstas tengan claro los conceptos básicos y sus atributos. Para lograrlo se elaboró, a partir de la definición de los derechos de autor, la siguiente tabla descriptiva:

La tabla se entrega a cada una de las personas como material de consulta durante la evaluación. Esto permitirá que todos los miembros del grupo interpreten de forma similar cada uno de los atributos e indicadores que se a los que se les evalúa el grado de satisfacción.

Tabla de la descripción de los Derechos de Autor		
Tipología de derechos	Atributo	Descripción del Atributo
Derechos de autor	Derechos patrimoniales	Son aquellos que permiten de manera exclusiva la explotación de la obra hasta un plazo contado a partir de la muerte del último de los autores, posteriormente pasan a formar parte del dominio público pudiendo cualquier persona explotar la obra.
	Derechos morales	Son aquellos ligados al autor de manera permanente y son irrenunciables e imprescriptibles.
	Derechos conexos	Son aquellos que protegen a personas distintas al autor, como pueden ser los artistas, intérpretes, traductores, editores, productores, etc.
	Derechos de reproducción	Es un fundamento legal que permite al autor de la obra impedir a terceros efectuar copias o reproducciones de sus obras.
	Derecho de comunicación pública	Derecho en virtud del cual, el autor o cualquier otro titular de los derechos, puede autorizar una representación o ejecución viva o en directo de su obra, como la representación de una pieza teatral o la ejecución de una sinfonía por una orquesta en una sala de concierto. Cuando los fonogramas se difunden por medio de un equipo amplificador en un lugar público, como una discoteca, un avión o un centro comercial, también están sujetos a este derecho.

Además, cada persona recibe el siguiente modelo de evaluación:

Cada persona deberá marcar en el “*modelo de evaluación*” la puntuación del grado de insatisfacción por cada uno de los atributos.

Grado de insatisfacción del cumplimiento de los Derechos de Autor		Evaluador A				
Tipo de derecho	Atributo	Puntuación del grado de insatisfacción				
		Ninguno	Ligero	Definido	Marcado	Extremo
Derechos de autor	Derechos patrimoniales	5	4	3	2	1
	Derechos morales	5	4	3	2	1
	Derechos conexos	5	4	3	2	1
	Derechos de reproducción	5	4	3	2	1
	Derechos de comunicación pública	5	4	3	2	1
	Derechos políticos	5	4	3	2	1
	Derechos de traducción	5	4	3	2	1
Evaluación Global	Derechos de Autor	Puntuación del grado de insatisfacción				
		Ninguno	Ligero	Definido	Marcado	Extremo
		5	4	3	2	1

Atributo	Código evaluadores					SUMA	Cantidad de evaluadores	Promedio	Diferencia	
	A	B	C	D	E					
1. Patrimonial	2	2	1	2	1	8	5	1,6	1,6	Homogéneo
2. Moral	3	4	3	2	5	17	5	3,4	3,4	Diferente
3. Conexos	5	5	5	5	5	25	5	5,0	5,0	Diferente
4. Reproducción	5	5	5	5	5	25	5	5,0	5,0	Diferente
5. Comunicación	5	5	5	5	5	25	5	5,0	5,0	Diferente
6. Traducción	5	5	5	5	5	25	5	5,0	5,0	Diferente
Puntuación promedio	5	5,2	4,8	4,8	5,2			5,0		

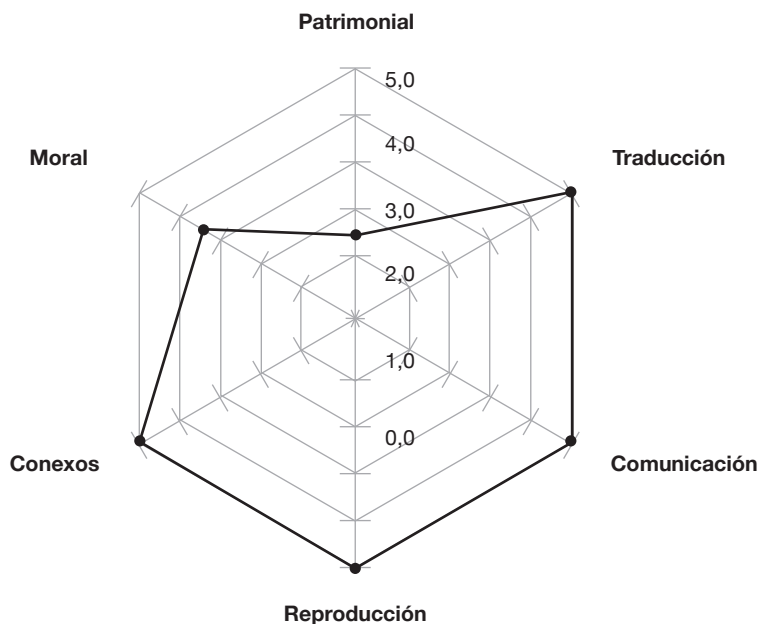
Cada persona encuestada deberá marcar el valor de las puntuaciones asignadas por él a cada atributo. Posteriormente, la persona encargada de realizar los cálculos, recopila las puntuaciones por atributo. A manera de ejemplo, se presenta la tabla para el cálculo numérico del grado de insatisfacción a partir de una simulación de evaluación con cinco personas, codificadas como: A, B, C, D y E.

Para comprobar la homogeneidad de las evaluaciones se calcula el valor absoluto de la diferencia entre el promedio de los cinco evaluadores y cada evaluación promedio, si esta es menor de 0,8 puntos se considera al evaluador como consistente respecto a la opinión del grupo, si el valor está entre 0,8 y 1,2 será aceptable y diferencias mayores de 1,2 se considerarán diferentes significativamente y se realizará un análisis de sus causas o repetirá la evaluación si fuera necesario.

Para verificar la consistencia del procedimiento de evaluación se realiza el mismo análisis respecto a la diferencia de la puntuación global con la puntuación promedio. En este caso es de 0,5, por lo que la evaluación es consistente.

Para visualizar los resultados se emplea el gráfico de estrella, el cual nos permite, de forma rápida, evaluar los resultados de la puntuación asignada por el grupo de personas a cada uno de los indicadores de los derechos humanos.

Figura 3. Representación gráfica de las puntuaciones promedio asignadas por los evaluadores.



Conclusiones

Se elaboró un procedimiento simple para evaluar el grado de insatisfacción del cumplimiento de los Derechos de Autor. Se fundamenta en la metodología empleada para la evaluación de la calidad sensorial de los alimentos por grupos de catadores expertos. El instrumento consta de una Tabla de Derechos de Autor, que describe cada uno de sus atributos, un modelo de evaluación donde las personas asignan valores de puntuación de 5 a 1 en función del grado de insatisfacción del cumplimiento de cada atributo y una tabla de cálculo de los resultados, los cuales se representan mediante un gráfico de estrella, que permite la rápida visualización de los resultados.

El procedimiento es una herramienta para capacitar grupos de personas en materia de Derechos de Autor, así como para evaluar el grado de insatisfacción de su cumplimiento a partir de la opinión de los integrantes del grupo.

Referencias bibliográficas

- “Derecho de autor en Cuba-EcuRed”. Disponible en *EcuRed, la enciclopedia cubana* <http://www.ecured.cu/Derecho_de_Autor_en_Cuba>, página consultada el 09 de abril de 2016.
- ONU, *Declaración universal de derechos humanos*. Disponible en <<http://www.un.org/es/documents/udhr>>, página consultada el 26 de octubre de 2011.
- Quiroz Papa de García, Rosalía, “*La infracción al Derecho de Autor y el rol de Indecopi en su prevención*”, Tesis en opción a grado de Doctor en Derecho, Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Perú, Facultad de Derecho y Ciencia Política. Escuela de Post-Grado, 2003.
- Toricella Morales, R. G., *Evaluación sensorial aplicada a la investigación, desarrollo y control de la calidad en la Industria Alimentaria*. La Habana, Editorial Universitaria, 2008.
- _____, *Análisis sensorial aplicada a la restauración*, La Habana, Editorial Universitaria, 2008.

Indicadores claves de desempeño: la seguridad de la información y los derechos humanos

*Antonio Castañeda Solís**

Introducción

El presente trabajo tiene como finalidad proporcionar una serie de ideas, que tienen como reto buscar dar respuesta a las siguientes dos preguntas:

- 1) ¿Cómo se relacionan la seguridad de la información y los derechos humanos?
- 2) ¿Cómo deben integrarse los indicadores de cumplimiento sobre derechos humanos dentro de un marco de seguridad de la información?

La primera tiene que ver con las formas en que se relacionan la seguridad de la información, las tecnologías de la información y los derechos humanos. ¿Existe una relación? Desde luego, porque ese ciberespacio, eso que llamamos Internet nos permite contar con nuevas formas de convivencia y de vida personal y social.

La segunda tiene que ver con el uso de las tecnologías de la información, y del riesgo que actualmente se tiene, para que tanto a nivel personal como institucional se vean vulnerados los derechos humanos a través del Internet.

No se trata simplemente de utilizar los teléfonos que tenemos al día de hoy, teléfonos cada vez más inteligentes, que nos proveen de información inmediata, sino que también, por medio de esta tecnología se facilitan algunos mecanismos para violar los derechos humanos y nos hacen vulnerables.

Para entrar en la materia es necesario hacer un ejercicio de reflexión pensando en la cantidad de horas al día en que utilizamos las tecnologías de la información. Llamémosle Internet. Pensemos en todo lo que hacemos, la cantidad de información que colocamos en la llamada “nube”, que no sabemos dónde

*Doctor en Comunicaciones y Electrónica por el Instituto Politécnico Nacional con el tema de tesis “Métodos pseudoanalíticos aplicados a modelos de la teoría de campos”.

está, pero que está en algún lugar y que tiene datos, fotografías, información personal que al ser comprometida pueda ser utilizada para cometer delitos y desde luego puede representar una violación a nuestros derechos humanos.

La idea detrás de la protección de lo que llamamos la seguridad de la información se encuentra representada es lo que explicaré a continuación.

Sustentación

Pensemos en todo lo que hacemos en Internet y en la información que les gustaría proteger, en qué es lo que consideran valioso: la información de nuestra familia, nuestras fotos íntimas, nuestros mensajes de correo electrónico o por qué no decirlo simple y llanamente, las pruebas de los delitos cometidos últimamente.

La idea es representar una serie de definiciones formales, apegadas a la literatura más representativa en seguridad de la información y definiciones más populares y cotidianas.

A eso que buscamos proteger, sea lo que sea, en materia de seguridad de la información es lo que se denomina un elemento de valor o activo de información.

Desde luego, la integridad humana puede representar un activo de información.

Todos estos activos e información, básicamente tiene una serie de debilidades a las que denominamos vulnerabilidades, que pueden ser aprovechadas por ciertos elementos a los que denominamos amenazas, lo cual puede provocar un incidente de seguridad.

Esto lleva de la mano lo que es daño y destrucción, amparado de lo que denominamos impacto. La bibliografía más representativa nos habla de un impacto al negocio. Aquí es donde reconocemos que no todo es negocio. Si hablamos de la iniciativa privada hay un indicador supremo e indicador de desempeño el cual es el dinero y la rentabilidad, pero para el sector gobierno y otro tipo de organizaciones, el bienestar social puede ser un indicador muy importante. Desde allí en la literatura clásica en materia de seguridad de la información, pienso que está mal en incluir la palabra impacto al negocio.

¿Cómo podemos ver reflejado y medir el impacto al negocio? Regresamos a un tema de indicadores de desempeño con lo que se denominó el caso de “la senadora Chilindrina”. Básicamente lo que se hizo aquí fue colocar una imagen en la página principal del Senado de la República. ¿Cómo medimos ese impacto? Si la misma imagen hubiera aparecido en la página principal de una entidad

financiera, hubiera sido extremadamente sencillo determinar el impacto: simplemente en términos de pesos y centavos. Sin embargo, en el caso de la página del Senado es sumamente complicado, ya que se mencionaría que se daña la imagen, aunque no estoy seguro que se dañe más de lo que en ocasiones suele estar. En fin, básicamente esas son definiciones personales.

Algunas definiciones formales son dadas por estándares internacionales, en particular por la familia de normas ISO 27000. La familia ISO 27000 es prima de la familia ISO 90000, la cual conocemos que se encuentra enfocada en la calidad. Es así que la primera se encuentra enfocada principalmente en el uso seguro de las tecnologías de la información. ¿Qué nos dicen este conjunto de directrices internacionales? Nos mencionan que la *seguridad de la información es la preservación de la confidencialidad, integridad y disponibilidad de la información; adicionalmente nos habla de una serie de variables que también podemos llamar indicadores: autenticidad, no repudio, confiabilidad y una que para mí, en una mala traducción de accountability, quise denominar responsabilidad, en el sentido de asumir la responsabilidad de las consecuencias de nuestros actos cuando actuamos en el plano espacial y cuando hablamos en el plano cibernético o Internet.*

Todo lo que haga en un plano o en el otro necesariamente tiene implicaciones, teniendo como una de ellas la violación a los derechos humanos.

El ser humano no es un ente aislado, ya que todos formamos parte de una sociedad global en la cual cada una de nuestras acciones va a tener consecuencias, por lo que habrá de ser responsables de ellas.

Siguiendo con las definiciones formales de los estándares mencionados, esta normatividad nos habla de lo que es un sistema de gestión de la información, que tiene que ver con una serie de procedimientos, reglas y controles para proteger los activos de información y saber en qué tanto estamos contribuyendo a lograr los objetivos institucionales sean cuales sean. Todo esto enmarcado en lo que se denomina ciclos de mejora continua, el cual no es una idea surgida propiamente en el área de tecnología o seguridad de la información, sino que surge en el área de calidad, con la finalidad de ser cada vez mejores.

Esto plantea un reto: ¿Qué significa ser mejores y hacer las cosas con calidad? Durante mi experiencia he implementado este tipo de sistema de gestión, y una pregunta común que realizo a los administradores de red e infraestructura y a gente que se dedica a cerciorar la seguridad de la información es, cómo le están haciendo y cómo saben que lo están haciendo tiene calidad, a lo que responden que sus *firewalls*, ruteadores y correlacionadores de eventos, les

entregan reportes perfectos que se cumplen las políticas. Por lo que la pregunta que continúa es: Y en materia de derechos humanos, ¿cómo se está comportando la infraestructura?, ¿no infringe el derecho a la libertad de expresión, el derecho de acceso a la información? Ante esta última pregunta, 100% de las personas no tiene ni idea, ya que sólo hablan un lenguaje específicamente técnico.

El ciclo al que denominamos PDCA (*plan, do, check, act*), supone un proceso en el cual podemos ver reflejado si después de la ejecución de un plan, podemos medir dichas acciones, por lo que se hace necesario la utilización de indicadores clave de desempeño. ¿Qué información busco que atiendan estos indicadores? En este ciclo, las partes interesadas serán las que nos digan lo que buscamos.

El ciberespacio y el uso de las tecnologías de la información

El hacktivismo, la expresión de las ideas y la promoción de una agenda política, a través de los medios electrónicos en Internet es un fenómeno que no se ha podido controlar del todo.

En la actualidad existe gran cantidad de piratería que se utiliza la cual se descarga de Internet, así como la cantidad de software, sin licencia, que utilizamos tanto en las instituciones como en el ámbito personal. Es algo que no sólo hacen los demás, sino todos estamos involucrados en dichos fenómenos. Eso también tiene que ver con la seguridad de la información o porque no decirlo de la inseguridad de la información.

Es muy común hoy en día conocer de casos donde organismos de gobierno, violan la privacidad de los dispositivos personales; por lo tanto, los derechos humanos en aras y bajo la tutela de lo que se denomina la Seguridad Nacional. Es imposible no acordarnos de los proyectos de ley SOPA, ACTA y PIPA. Podemos hablar del firewall chino, el cual se considera una violación a los derechos humanos en algunas partes del mundo.

En este sentido, podemos señalar que México no está exento de este tipo de fenómenos, que se dan tanto en instituciones privadas como públicas.

Y esto, ¿qué tiene que ver con los derechos humanos? Día con día, mediante el uso de las tecnologías de información se están violando derechos humanos por parte de particulares y de la autoridad, convirtiéndose en una problemática, la cual no podemos dejar de lado.

Conclusiones

La propuesta para combatir este problema sería que los *stakeholders* o partes interesadas no deberían estar integrados únicamente por ciertas personalidades, sino que todos debemos ser partes interesadas por el cumplimiento de los derechos humanos. Es por ello que en el proceso de reflexión en la definición de indicadores, se deben incluir indicadores de desempeño. Todas esas metodologías y miles de indicadores que existen, deben ser incluidos en el uso de las tecnologías de la información por parte de todos los sectores y desde luego, por los encargados de proteger los activos tecnológicos, hablese el área de tecnología en la Comisión o del sector gobierno encargado de vigilar las comunicaciones en Internet.

Entre los derechos humanos que pueden ser violados por el uso indebido de las tecnologías de la información por parte de particulares y gobierno están: el derecho a la igualdad y a la no discriminación, la libertad de expresión, el derecho al acceso a la información, el derecho a la inviolabilidad de las comunicaciones privadas y el derecho a la protección de datos personales.

Mapas interactivos de menciones sobre presuntas violaciones a derechos humanos en la Ciudad de México, 2009-2016

*Marco Jair Guerrero Quintana**

Introducción

Los mapas interactivos se plantean como un sistema que muestra el espacio geográfico configurado en asentamientos comúnmente denominados colonias, donde se mencionan los actos de presuntas violaciones a los derechos humanos de las personas que habitan y transitan en la Ciudad de México. Así, entonces, partiendo del principio de buena fe y de la carga de la prueba en contra de la autoridad presuntamente implicada, al momento de recibir una queja o iniciarla por oficio por presuntas violaciones a los derechos humanos de las personas peticionarias y/o agraviadas, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal registra, entre otros datos de carácter específico, la dirección local que las personas peticionarias y/o agraviadas refieren como el espacio geográfico en el que acontecen las presuntas violaciones a sus derechos.

Los Mapas Interactivos forman parte de una serie de proyectos que tienen como objetivo la explotación estadística de los datos que se registran y almacenan a través del Sistema Integral de Gestión de Información (SIIGESI).

Previo al diseño y puesta en marcha de este proyecto, se desarrolló el Índice de Cumplimiento de Recomendaciones, cuya finalidad consiste en ofrecer un indicador continuamente actualizado sobre el grado de cumplimiento de las recomendaciones. Estos proyectos, generados con software especializado en estadística de licencia libre, no representaron grandes costos para la CDHDF.

Sustentación

El objetivo general del proyecto de Mapas Interactivos consiste generar mapas dinámicos que muestren el espacio geográfico (georreferenciado) donde se

* Director de Evaluación y Estadística en la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. Actualmente es profesor en la Facultad de Economía de la UNAM.

mencionan las presuntas violaciones a los derechos humanos, a partir de la información que se recopila diariamente del SIIGESI de la CDHDF.

Características generales

Los 603 mapas generados tienen la virtud de georreferenciar en 1,980 polígonos correspondientes a las colonias que existían en 2015 en el Distrito Federal, de acuerdo con el catálogo de 2015 del Servicio Postal Mexicano (SEPOMEX), la cantidad de veces que un derecho presuntamente violado es mencionado en una colonia (polígono) mediante estratos generados a partir de cuantiles relativos. Asimismo, la leyenda informativa ofrece información respecto al tipo de derecho presuntamente violado que es representado mediante el mapa y al período en el que se realiza la consulta. Además, cada polígono muestra información estadística relevante asociada a la misma, como: *i*) Colonia, que se refiere al nombre de la colonia; *ii*) Menciones, que representa la frecuencia con la que un derecho se refiere como presuntamente vulnerado; *iii*) Expedientes, que representa el total de expedientes registrados que refieren al derecho presuntamente violado; y, *iv*) Personas agraviadas, que representa el total de personas agraviadas.

Base de datos

La base de datos utilizada para la georreferenciación de las presuntas violaciones abarca el periodo del 2009 hasta la fecha en que se genere la última consulta. Así, por ejemplo, en el periodo que va del 1 de enero de 2009 hasta el 4 de abril de 2016, el SIIGESI generó poco más de 103 mil registros sobre menciones a presuntas violaciones, de los cuales 5.6% quedaron excluidos de los resultados finales debido a la falta de información. De las más de 100 variables que posee la base, son únicamente seis las que resultan de interés estadístico en esta primera etapa del proyecto, a saber: *i*) nombre de la colonia (polígono), *ii*) año de inicio de la queja, *iii*) tipo de derecho; *iv*) número de expedientes por colonia, *v*) número de personas agraviadas en la colonia, y *vi*) estatus del expediente.

Es importante destacar que, debido a las características específicas de los servicios proporcionados por la CDHDF, la información que se almacena en el SIIGESI puede sufrir modificaciones diariamente, tanto en la cantidad acumulada

de casos o expedientes, como en la clasificación de los tipos de derecho y de violaciones que recaen sobre un determinado expediente. Esta dinámica exige que, por marginales que puedan ser los cambios, la representación geográfica de las menciones por presuntas violaciones se actualice con la mayor regularidad posible. Es así como los mapas interactivos se actualizan cada dos horas a partir de los últimos cambios registrados.

Conceptos generales

Es preciso señalar que por mención entendemos la referencia que hace una persona peticionaria y/o agraviadas respecto a la presunta violación a uno o más de uno o más de los 43 tipos distintos de derechos humanos que la CDHDF ha catalogado, bajo una modalidad específica de tipo de violación. Es decir, una persona puede referir haber sido violentada en el ejercicio de un tipo de derecho específico por parte de una autoridad específica, de dos maneras distintas; en dicho caso, en la base de datos se registran dos menciones por presuntas violaciones a un mismo derecho (Figura 1).

Por otra parte, por presuntas violaciones se entiende cuando "... del análisis de la queja se sigue que los hechos pueden ser constitutivos de una violación de derechos humanos [y, por lo tanto], la queja es procedente y la Comisión es competente para investigarla."

Figura 1. Niveles de información.

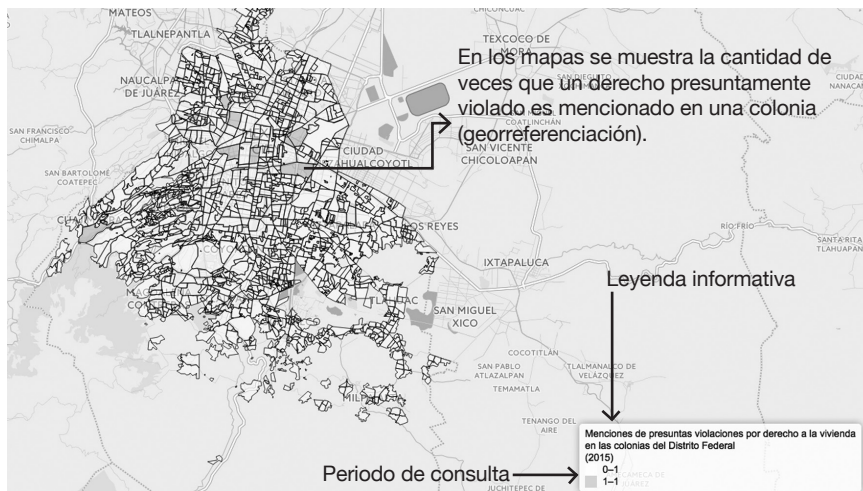


La Figura 1 ilustra el nivel de información con el que se trabaja para la elaboración de los mapas interactivos. El proceso inicia debido a la interposición de una queja en la CDHDF por parte de una persona que habita o transita en la Ciudad de México por presuntas violaciones a sus derechos, o a la investigación que la Comisión inicia por oficio debido al conocimiento de presuntas violaciones a los derechos de las personas.

El modelo de investigación por presuntas violaciones a los derechos humanos de las personas asume que la carga de la prueba recae en la autoridad señalada como presunta responsable de la violación de los derechos; es decir, que debido a la narración de los hechos donde se presume la violación de derechos humanos, la autoridad que resulte presuntamente implicada, deberá ofrecer pruebas que demuestren que no es responsable de las imputaciones que las presuntas víctimas refieren. Esto implica, por consiguiente, que todo expediente de investigación por presuntas violaciones a los derechos de las personas tendrá una autoridad como presunta responsable.

Ahora, si existe una autoridad presuntamente responsable de la violación a los derechos humanos de las personas, está un tipo de derecho presuntamente violado.

A los expedientes de queja se les asigna una categoría de acuerdo con el estado de actividad de las investigaciones que sobre el caso existan al momento de generar la consulta de la información. El estado de cualquier expediente puede estar en trámite o concluido. Si sucede lo primero, implica que el caso continúa siendo investigado por el personal de la CDHDF y, por el contrario, si el estatus del expediente se encuentra concluido, implica que las investigaciones sobre presuntas violaciones han acabado.



Conclusiones

El proyecto de Mapas Interactivos logra abordar diversas problemáticas y temáticas inmersas en la lógica del servicio y los organismos públicos, particularmente los relacionados con los derechos humanos.

Primero, evidencia que mediante inversiones relativamente pequeñas de recursos informáticos es posible no sólo crear sistemas de información oportunos y confiables, sino analizar estadísticamente los datos que en estos se almacenan e impactar en el derecho de las personas al acceso a la información. La posibilidad georreferenciar información estadística sobre la vulneración de los derechos humanos de las personas en un lugar y en un momento dados es de suma valía no sólo para el público especialista en estos temas, sino para el público en general; el cual adquiere, con estas herramientas, un indicador directo sobre el pulso de la precepción en materia de derechos humanos.

Además, sirve para la asimilación de proyectos de igual naturaleza en organismos públicos autónomos y de la sociedad, convencidos de la necesidad de promover y proteger los derechos humanos de las personas. Es decir, se enmarca en el contexto de la socialización de experiencias dentro y fuera de la CDHDF en materia de manejo de sistemas de información y presentación de información pública y de resultados institucionales. El aprovechamiento de las herramientas informáticas de acceso público y de licencia gratuita se presenta cada vez más como un imperativo que rompe con los discursos que señalan la falta de recursos como el motivo principal para no generar análisis sustantivos del trabajo institucional.

Por último, las nuevas herramientas informáticas abren un verdadero abanico de posibilidades para la explotación de la información, particularmente, el acceso en los últimos años a sistemas de georreferenciación permite incorporar la variable espacio-temporal al análisis de los fenómenos sociales. En este sentido, es evidente que cualquier insumo de análisis se puede prestar a interpretaciones parciales y simplistas, la problemática del ejercicio o la violación de los derechos humanos es un fenómeno social que, al incorporar la variable espacio-temporal, abre nuevas vetas interpretativas que permiten ahondar en las características que contribuyen tanto a la consolidación de una cultura local de respeto a los derechos humanos como a lo contrario.

Los grupos en situación de vulnerabilidad en los indicadores en derechos humanos: una visión desde las Américas

*Roberto Máximo Rojas Dávila**

Introducción

La definición de grupos en situación de vulnerabilidad es utilizada para designar a aquellos colectivos de personas que por motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico, identidad cultural, religión, edad, sexo, orientación sexual, identidad y expresión de género, condición migratoria, de refugiado, repatriado, apátrida o desplazado, interno, discapacidad, característica genética, condición de salud mental o física, incluyendo infectocontagiosa, psíquica incapacitante o cualquiera otra, han sido discriminados y el reconocimiento, goce o ejercicio de sus derechos negados o violados.

Los primeros esfuerzos de protección de grupos en situación de vulnerabilidad fueron como resultado de las guerras religiosas en Europa, así como en favor de las minorías étnico-raciales como las poblaciones indígenas en las Américas.

En el periodo entre las guerras mundiales, la Sociedad o Liga de las Naciones se caracterizó por impulsar la creación de los primeros esfuerzos de protección de minorías que no eran necesariamente religiosas. Recordemos que antes de esto, en la mayoría de estos Estados libres de las Américas se consideraba al derecho a la igualdad como pilar de sus constituciones y en la práctica resultaba una incongruencia para los grupos en situación de vulnerabilidad.

En 1945, al adoptarse la Carta de las Naciones Unidas, la comunidad internacional aceptó el desafío de impulsar la implementación de los derechos humanos y las libertades fundamentales para todos, sin distinción de raza, sexo, idioma o religión. Como resultado de esto hemos sido testigos de los esfuerzos de la Organización de las Naciones Unidas (OEA) y de la Organización de los Estados Americanos (OEA) a través de la adopción de resoluciones, convenciones,

*Jefe de la Sección de Grupos en Situación de Vulnerabilidad del Departamento de Inclusión Social de la Secretaría de Acceso a Derechos y Equidad de la Organización de los Estados Americanos (OEA).

así como la creación de Grupos de Trabajos y Relatorías Especiales destinadas a la protección de los grupos en situación de vulnerabilidad.

Desde finales del siglo XX, tanto la OEA¹ como el Proceso de Cumbres de las Américas comenzaron a expresar de manera reiterada su preocupación con relación a la inclusión, el respeto a los derechos humanos, y la atención de las necesidades de los grupos en situación de vulnerabilidad. Cabe destacar que a inicios del siglo XXI, en la Declaración de la Conferencia de Santiago,² los Estados Americanos reconocieron derechos y adquirieron compromisos políticos con que ciertos grupos en situación de vulnerabilidad como afrodescendientes, pueblos indígenas, migrantes, refugiados, entre otros.

Debemos resaltar que para la promoción y protección de los derechos de grupos en situación de vulnerabilidad la OEA cuenta específicamente con los siguientes instrumentos vinculantes: Convención Americana de Derechos Humanos, Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”; Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer “Convención de Belém do Pará”; Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad; Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación e Intolerancia; Convención Interamericana contra Toda Forma de Discriminación e Intolerancia; Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de Adultos Mayores.

Sustentación

Las personas pertenecientes a grupos en situación de vulnerabilidad están expuestas diariamente a la negación y violación sistemática de sus derechos humanos, debido a la discriminación e intolerancia de las que son víctimas.

Consideramos que es importante la creación de indicadores que nos permitan medir el impacto del cumplimiento de los derechos humanos, en el caso de la mayoría de los grupos en situación de vulnerabilidad el reto parte por su invisibilidad en las estadísticas oficiales de los Estados. El reto se vuelve más complejo cuando se trata de grupos en situación de vulnerabilidad dentro de

¹ A través de las resoluciones, la Carta Democrática Interamericana, la Carta Social de las Américas, y las Convenciones Interamericanas referentes a grupos en situación de vulnerabilidad.

² Conferencia Regional de las Américas (Conferencia preparatoria para la III Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y otras Formas Conexas de Intolerancia).

un grupo en situación de vulnerabilidad, por ejemplo una mujer afrodescendiente desplazada interna o un hombre indígena migrante.

En ese sentido, consideramos que el principio transversal de igualdad y no discriminación es sumamente importante en los indicadores de derechos humanos. Sin embargo, si no se tienen datos desagregados será muy difícil que puedan generar un impacto contundente en las mediciones del cumplimiento de los derechos humanos. Cabe destacar que el Comité Interamericano para la Prevención y Eliminación del Racismo, la Discriminación Racial y Todas las Formas de Discriminación e Intolerancia, el cual se encargará de dar seguimiento a los compromisos asumidos por los Estados que sean parte de la Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación e Intolerancia, y la Convención Interamericana contra Toda Forma de Discriminación e Intolerancia, exige que los informes que presenten los Estados Partes deberán contener, datos y estadísticas desagregados de los grupos en condiciones de vulnerabilidad.³

Por otro lado, el principio de participación es fundamental en relación a los grupos en situación de vulnerabilidad, a los cuales en muchos casos se les ha negado la plena y efectiva participación en sus sociedades. En ese sentido, creemos que es necesario y fundamental considerar la participación de estos grupos en la elaboración de los indicadores.

Es precisamente mediante la participación de algunos grupos en situación de vulnerabilidad que se ha impulsado la creación de enfoques diferenciales en la implementación de políticas públicas, como por ejemplo el caso de Colombia con el enfoque diferencial afrodescendiente. En ese sentido, consideramos que es posible la elaboración de enfoques diferenciales para cada grupo en situación de vulnerabilidad el cual sería la contraparte del principio de igualdad y no discriminación.

A nivel regional, el Director del Departamento de Derecho Internacional de la OEA, Dr. Dante Negro, plantea la incorporación de los treinta y un motivos de discriminación incluidas en la Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación e Intolerancia; Convención Interamericana contra Toda Forma de Discriminación e Intolerancia como potenciales enfoques diferenciales para cada uno de los grupos en situación de vulnerabilidad, afirmando que

³ Artículo 15 v) Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación e Intolerancia. Artículo 15 v) y la Convención Interamericana contra Toda Forma de Discriminación e Intolerancia.

técnicamente se puede considerar la existencia de una Convención particular referida a cada uno de ellos y de manera independiente.⁴

Conclusiones

La ausencia o escasez de datos estadísticos desagregados sobre grupos en situación de vulnerabilidad impacta en los indicadores de derechos humanos. Asimismo, a pesar de la importancia del principio transversal de igualdad y no discriminación en los indicadores de derechos humanos, consideramos que este no es suficiente en el caso de los grupos en situación de vulnerabilidad. Es por ese motivo que resaltamos la necesidad de la creación de un enfoque que nos permita medir diferencialmente el impacto del cumplimiento de los derechos humanos de estos colectivos.

Finalmente, creemos que es prioritario y urgente que los Estados, organismos internacionales y regionales, sociedad civil y actores sociales promuevan la creación de estas variables específicas en los indicadores de derechos humanos para medir el impacto del respeto y goce de los derechos de los grupos en situación de vulnerabilidad en las Américas.

⁴ Negro, Dante. *Las Convenciones Interamericanas contra el Racismo, la Discriminación y la Intolerancia*, Washington D.C., Organización de los Estados Americanos, pp. 114-116.

Gestión del desempeño, sistemas de seguimiento e indicadores

*Mauricio García Moreno**

Introducción

Según el Glosario de la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OECD, 2002), el seguimiento es una función continua que utiliza la recopilación sistemática de datos sobre indicadores determinados para proporcionar información sobre el avance y el logro de los objetivos, así como sobre la utilización de los fondos asignados a los administradores y a las principales partes interesadas de una intervención para el desarrollo. El seguimiento, por tanto, es un componente importante del ciclo de gestión de una institución, programa o proyecto, pues permite que tanto sus administradores como los grupos e instituciones que de una u otra manera se ven beneficiados o afectados, cuenten con información sobre los resultados de las acciones realizadas.

Sustentación

Entendemos por resultado de la gestión pública, la creación de valor público, es decir, de las respuestas efectivas de un gobierno a las necesidades o demandas sociales establecidas mediante un proceso de legitimación democrática que se concretan en cambios sociales observables y susceptibles de medición (BID y CLAD, 2007). Desde esta perspectiva, el resultado de la gestión de una institución pública está asociado al cambio social producido, y no solamente a las actividades o los productos que contribuyen a ese cambio, aspectos que con frecuencia son tomados como los únicos parámetros para valorar la acción gubernamental.

* Cuenta con 25 años de experiencia en las áreas de investigación social, diseño y análisis de políticas públicas, desarrollo institucional, seguimiento y evaluación. Sus trabajos en este campo han sido publicados por el Banco Interamericano de Desarrollo donde fue consultor senior.

Tradicionalmente, la mayoría de las instituciones públicas de América Latina y el Caribe (ALC), sean nacionales o subnacionales, han basado la función de seguimiento en la información sobre el uso de los insumos y la realización de las actividades (procesos), produciendo informes institucionales en los que abundan listas de las actividades realizadas y análisis financieros de los recursos invertidos. Estos informes mencionan sólo ocasionalmente los productos elaborados, mas no hacen referencia a los efectos o impactos logrados con el uso de los recursos públicos.

El seguimiento basado en los informes financieros y de actividades es insuficiente para saber si se lograron o no los objetivos y si la gestión se realizó de manera eficiente. Un proyecto para mejorar la educación básica, por ejemplo, pudo haber realizado a tiempo todas las actividades previstas (obras de infraestructura, capacitación a los docentes, compra y entrega de material didáctico) y pudo haber manejado eficientemente los recursos. Sin embargo, el objetivo de que los niños aprendan más y mejor, pudo no haberse cumplido debido a varios factores: estrategias inadecuadas de capacitación, ausentismo de los docentes, textos escolares inapropiados, etc. Un sistema de seguimiento basado exclusivamente en la información sobre insumos y actividades, oculta los resultados reales de la gestión pública; con ello impide rendir cuentas apropiadamente a los ciudadanos y no estimula el aprendizaje institucional.

El seguimiento debe medir el desempeño de la gestión pública. Según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, desempeñar significa “cumplir las obligaciones inherentes a una profesión, cargo u oficio”. En el ámbito de las políticas públicas, el desempeño se define como la “medida en que una intervención para el desarrollo o una entidad que se ocupa de fomentar el desarrollo actúa conforme a criterios/normas/directrices específicos u obtiene resultados de conformidad con metas o planes establecidos” (OECD, 2002: 29). Los indicadores para medir el desempeño, por tanto, deberán dar cuenta de dos aspectos importantes de las intervenciones para el desarrollo: *i*) los resultados establecidos en la planificación (productos, efectos, impactos) y, *ii*) los criterios, normas, directrices que guían la intervención de las entidades.

Las dimensiones del desempeño a las que se hace seguimiento son cuatro: eficiencia, eficacia, economía y calidad. Cada una de ellas brinda información sobre la medida en que la institución o intervención para el desarrollo logra los resultados esperados y cumple con las normas establecidas. En conjunto, proporcionan información valiosa y útil para realizar un seguimiento sólido y orientado a la obtención de resultados.

Los elementos que se requieren para implementar un sistema de seguimiento del desempeño de la gestión gubernamental son los siguientes:

Objetivos y resultados: La definición de los objetivos parte del análisis de los problemas que se van a enfrentar y supone la identificación de los impactos y efectos que se busca obtener (cambios sociales), así como de los productos (bienes y servicios) con los que se espera lograrlo. Si los objetivos formulados para un gobierno, institución o proyecto no responden a un análisis riguroso de los problemas o son ambiguos, no se contará con una base firme para la elaboración de los indicadores, pues éstos se elaboran a partir de los objetivos.

Por lo dicho, un buen sistema de seguimiento sólo puede construirse con base en un proceso de planificación estratégica realizado de manera sistemática y ordenada. La calidad de los indicadores y su capacidad para expresar de forma más o menos fidedigna la marcha de una intervención de desarrollo, depende en gran medida de la rigurosidad del proceso de planificación.

Indicadores: La elaboración de los indicadores es un paso crucial en el desarrollo de un sistema de seguimiento. Los indicadores son expresiones de las variables cuantitativas y cualitativas mediante las cuales pueden medirse los logros alcanzados, observar los cambios vinculados con una intervención y medir el desempeño. En varias áreas del desarrollo, como la salud, la educación y el empleo, existe un amplio acuerdo entre los especialistas sobre los indicadores que deben usarse para medir los efectos e impactos de las intervenciones para el desarrollo, por lo cual, cuando sea posible y conveniente, es adecuado usar esos indicadores. En otros casos, no obstante, no existen indicadores estandarizados y es necesario crear algunos que se ajusten a lo que la organización o proyecto pretenda lograr.

Metas: Son la expresión concreta y cuantificable de lo que se quiere alcanzar en un período definido, trátase de impactos, efectos o productos. Las metas son el compromiso más visible y verificable que un gobierno establece con la ciudadanía y, por tanto, deben ser definidas por las autoridades de alto nivel, tomando en cuenta tanto los factores técnicos y financieros, como los políticos.

Para definir una meta, hay que considerar tres elementos: *i)* el objetivo que se pretende alcanzar, *ii)* el indicador con el que se vaya a medir el logro y *iii)* la información que se disponga de la línea base. Además del objetivo y de la

información de la línea base, deberán tomarse en cuenta la viabilidad técnica de cumplir la meta y los recursos necesarios y disponibles para lograrla.

Conclusiones

El objetivo de construir sistemas de seguimiento es usar la información sobre el desempeño institucional para tomar decisiones y rendir cuentas. La elaboración de indicadores y la recolección y análisis de los datos son actividades que no tienen sentido en sí mismas, pues de nada sirven si no se las utiliza como insumos para tomar decisiones sobre los distintos aspectos de la marcha institucional, y para rendir cuentas a los ciudadanos y a las autoridades, sobre la gestión desarrollada. Por lo tanto, es necesario advertir que es ocioso implementar programas informáticos con datos sobre el desempeño, que no vayan ligados a procesos de mejoramiento de la gestión; la decisión de implementar un sistema de seguimiento debe surgir de la voluntad de construir una estructura institucional orientada a la obtención de resultados. Esto conlleva implementar cambios profundos en las prácticas tradicionales que están basadas en la repetición de conductas y en una cultura de gestión pública excesivamente impregnada de consideraciones corporativas y políticas. La nueva cultura debe crearse con base en prácticas y procedimientos que alienten el uso de la información sobre el desempeño de las personas e instituciones. Así, existirán mejoras en la forma de conseguir los objetivos de desarrollo social y económico trazados por el gobierno.

Referencias bibliográficas

- BID-CLAD, *Modelo abierto de gestión para resultados en el sector público*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, 2007.
- Bonnefoy, Juan Cristóbal y Marianela Armijo, *Indicadores de Desempeño en el Sector Público*, Santiago de Chile, ILPES, 2005.
- García López, Roberto y Mauricio García Moreno, *La gestión para resultados en América Latina y el Caribe. Avances y desafíos*, Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, 2010.
- Mackay, Keith, *Cómo crear sistemas de SyE que contribuyan a un buen gobierno*, Washington D.C., Banco Mundial, 2008.
- OECD, *Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados*, París, OECD, 2002.

Zall Kusek, Jody y Ray C. Rist, *Diez pasos hacia un sistema de seguimiento y evaluación basado en resultados*, Bogotá, Banco Mundial y Mayol Ediciones, 2005.

Propuesta de generación de un indicador de desempeño con información del Sistema Integral de Atención e Información de Usuarios y Usuarias de los Servicios del Programa de Defensa de la CDHDF (SIIGESI)

*Hugo Manlio Huerta Díaz de León**

Introducción

El modelo de nueva gestión pública ha redimensionado el Estado, haciendo énfasis en la eficiencia, eficacia y productividad, con base en el aprovechamiento de nuevas herramientas y tecnologías, tanto para un mejor desarrollo de los procesos como para su evaluación y corrección.

Esta reorientación implicó una serie de reformas para su implementación. En tal sentido, en 2007 y 2008 se reformó la Constitución General en materia de transparencia y acceso a la información pública, así como de gasto público y fiscalización, con el fin de reforzar la rendición de cuentas.

Entre las implicaciones de la primera reforma, se estableció la obligación de publicar información completa y actualizada sobre el ejercicio de los recursos públicos y los indicadores que permitan rendir cuenta del cumplimiento de sus objetivos y de los resultados obtenidos (Artículo 6°, fracción V).

Por su parte, la segunda reforma elevó a rango constitucional el deber de que los recursos públicos se administren con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, y que los resultados de dicho ejercicio sean evaluados por las instancias técnicas respectivas, para garantizar que se satisfagan los objetivos a los que estén destinados; lo que se traduce en el siguiente paradigma:

* Contralor Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.



Con ambas reformas se definieron las bases para un ejercicio mucho más transparente y cualitativo del gasto, con una orientación hacia el logro de resultados tangibles y verificados (valor público), alineados con los objetivos de los planes, programas y políticas públicas; proceso en el cual, la información cuantitativa y comparable derivada de los indicadores estratégicos y de gestión es pilar fundamental, tanto para el seguimiento como para la rendición de cuentas.

En el entorno de los organismos promotores y defensores de los derechos humanos, la generación y difusión de resultados a partir de indicadores específicos, constituye una herramienta de gran utilidad para reforzar su incidencia en la observancia debida de los derechos humanos, por cuanto ayuda a clarificar y definir objetivos e impactos, con base en estándares adecuados; permite elaborar un juicio sobre el funcionamiento de los sistemas y procesos empleados, y contribuye a garantizar un ejercicio eficiente y eficaz de los recursos públicos.

Al respecto, los indicadores juegan un doble papel: al interior del servicio público brindan referentes sobre la calidad del diseño, implementación, resultados y eficiencia de los planes, programas y políticas públicas; mientras que a las personas en general les brindan elementos para evaluar el quehacer gubernamental.

En este tenor, resulta fundamental medir no sólo los resultados e impactos de las tareas realizadas, sino también la gestión y el desempeño al interior de los organismos responsables, para recompensar el éxito y corregir desviaciones.

Sustentación

La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal cuenta con un Sistema Integral de Atención e Información de Usuarios y Usuarias de los Servicios de su Programa de Defensa (SIIGESI), cuyas características se pueden aprovechar mejor para reforzar el control interno en la gestión, tramitación y seguimiento de expedientes de queja por violaciones a derechos humanos, mediante la generación de un indicador de desempeño por visitador(a), construido a partir de la ponderación integral de diversos factores y componentes, con el fin de obtener un valor objetivo, medir de manera razonable y en tiempo real la eficiencia personal e implementar acciones de mejora.

Diagnóstico

En relación con el Programa de Defensa de la CDHDF, la Contraloría Interna detectó entre las debilidades de control interno relativas a la gestión, tramitación y seguimiento de expedientes de queja, la falta de un índice que permita medir la gestión y el desempeño de las y los visitadores, mediante la ponderación integral del total de los expedientes asignados de manera directa e indirecta, los niveles de rezago, la complejidad de los asuntos y sus niveles de evaluación personal como integrantes del servicio profesional en derechos humanos.

Control Interno

El Control Interno es un proceso integral efectuado por todas y todos los servidores públicos, diseñado para enfrentar los riesgos y dar seguridad razonable en la consecución de los siguientes objetivos institucionales:

- Promover la eficiencia, eficacia, transparencia, economía y calidad en las operaciones y servicios públicos.
- Cuidar y resguardar los recursos y bienes públicos.
- Cumplir la normatividad aplicable a la entidad y sus operaciones.

- Garantizar la confiabilidad y oportunidad de la información.
- Fomentar e impulsar la práctica de valores institucionales.
- Promover el cumplimiento de la obligación de rendir cuentas.

Este proceso comprende acciones de prevención, control y verificación, encaminadas a garantizar que la gestión de recursos, bienes, operaciones y procedimientos se efectúe correcta y eficientemente, así como que el personal responsable se desempeñe de manera correcta y adecuada.

Resultados esperados

La generación e implementación de un indicador de desempeño por visitador(a), propiciaría un seguimiento y evaluación más objetivo del desempeño del personal perteneciente al servicio profesional en derechos humanos y de la gestión del Programa de Defensa de la CDHDF, a fin de estimar mejor los avances, conocer si se cuenta con la capacidad para atender diligentemente las tareas encomendadas y poder tomar las decisiones que se requieran para adecuar las condiciones existentes, cambiar las circunstancias y obtener mejores resultados, todo ello con base en los objetivos, las prioridades y las políticas de la Comisión. En otras palabras, ayudar a precisar dónde estamos y hacia dónde vamos, a partir de la medición de valores claros y de fácil comparación.

Aunado a lo anterior, el hecho de que este indicador o índice se vincule con el total de expedientes asignados y los niveles de rezago, y que el mismo sirva tanto para evaluar su desempeño en el ámbito del servicio profesional en derechos humanos, como para fines de determinación de responsabilidades, en su caso, fomentaría o incentivaría tanto la actualización del SIIGESI como la adecuada revisión de los expedientes reasignados, sin necesidad de contemplar otro tipo de medidas, pues la falta de ello implicaría automáticamente un resultado negativo.

Conclusiones

La implementación de la propuesta implica un cambio conceptual y metodológico en la evaluación del desempeño de las y los servidores públicos de la Comisión, el cual consiste en dejar atrás una visión insuficiente basada en cuantificar sólo la totalidad de actividades realizadas, para enfocarse en la medición de

los resultados efectivamente alcanzados e impactar en el cumplimiento de las obligaciones correspondientes en materia de derechos humanos, a partir de un indicador básico, que pueda ser consultado por los superiores jerárquicos y las instancias de control, con el objeto de que tengan elementos objetivos de valoración.

Para una mayor efectividad de la propuesta y toda vez que la misma se centra en la medición del rezago en la tramitación de expedientes, se requiere instrumentar como medida complementaria la inclusión en el SIIGESI de un campo de inserción o módulo que permita capturar gestiones y acciones internas de trámite, atención y seguimiento de expedientes, que a veces corresponden a otras instancias o que por su naturaleza no pueden obrar en el expediente físico ni en otros campos del sistema, como la espera de respuesta o la revisión de documentos por el superior, con el fin de incidir en la ponderación, acreditar dichas actividades y desvirtuar imputaciones de omisión e inactividad irregular en casos de dilación. Por supuesto, este procedimiento de inserción deberá regularse y contemplar mecanismos de validación, para que surta efectos probatorios y se prevenga la inclusión de actuaciones inexistentes.

Igualmente, se debe contemplar que el indicador o índice propuesta, se incluya en la Metodología para la Gestión del Desempeño, como factor adicional a considerar en la evaluación de su desempeño en el ámbito del servicio profesional en derechos humanos, y que también incida en el puntaje que podrán recibir como integrantes del mismo en los concursos de oposición, lo que genera certidumbre, impulsa el abatimiento del rezago e incide en una evaluación más justa.

La experiencia de la CDHDF en el monitoreo de la implementación del PDHDF

*Federico Vera Pérez**

Introducción

En 2009 se publicó el Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal (PDHDF), con la finalidad de guiar el trabajo de las autoridades del Distrito Federal para garantizar el goce de los derechos humanos de las personas que habitan y transitan en el Distrito Federal. Con su publicación, concluyó un proceso político que planteó varios retos, entre ellos el diseño de herramientas para su seguimiento y evaluación, que brindaron información para la toma de decisiones sobre el curso de la implementación del Programa, así como para su actualización.

El presente documento tiene la finalidad de exponer, de manera resumida, la contribución de la Comisión de Derechos Humanos Distrito Federal (CDHDF) al monitoreo de la implementación del PDHDF.

Sustentación

Importancia del PDHDF

En términos generales, la importancia del Programa radica en: 1) ser un documento donde las autoridades del Distrito Federal asumían los compromisos internacionales del Estado mexicano en materia de derechos humanos; 2) su elaboración fue la concretización de un denso proceso político, y 3) ser una herramienta para la planeación de acciones a favor de los derechos humanos.

* Subdirector para la incidencia en políticas públicas en la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

El PDHDF como cumplimiento de compromisos internacionales

El PDHDF es la forma en que las autoridades del Distrito Federal asumieron los compromisos internacionales del Estado mexicano para la protección de los derechos humanos, especialmente la Declaración y Programa de Acción de Viena.

En la última década del siglo XX se vivió un impulso importante respecto de los derechos humanos en el ámbito internacional, especialmente con la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, celebrada en Viena en 1993. En relación con las políticas públicas, este hecho provocó la adopción de la Declaración y Programa de Acción de Viena, en el cual los Estados asumieron el compromiso de elaborar planes nacionales de acción que permitieran mejorar la protección de los derechos humanos, lo que implicaba un trabajo en el diseño, planeación, implementación y evaluación de políticas públicas y cambios jurídicos que progresivamente se ajustara en el actuar de los agentes de Estado para respetar, garantizar y proteger los derechos humanos. La Declaración y el Programa de Acción de Viena tenían una relevancia política y económica de alcance mundial porque era la respuesta de los Estados a los desafíos planteados por el derrumbamiento de la Unión Soviética, a la hegemonía del mercado libre, así como la predominancia de un discurso a favor del fortalecimiento de regímenes políticos de corte democrático.

En México, la recepción de la Declaración y el Programa de Acción de Viena se tradujo en un acuerdo de colaboración del Gobierno Federal con la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH). La Oficina elaboró el Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México, que sirvió de base para el Programa Nacional de Derechos Humanos. Estas experiencias para impulsar la elaboración del Diagnóstico y el Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal.

La importancia política del PDHDF

El proceso de elaboración del Diagnóstico y PDHDF implicó un esfuerzo de construcción de acuerdos que requirió tiempo y disposición de los actores que confluieron en el proceso. Sin lugar a dudas, el GDF, el TSJDF y la ALDF, el sector académico, organizaciones de la sociedad civil y la CDHDF invirtieron tiempo, conocimientos y capacidades instaladas para que este proceso se realizara.

Cabe destacar que en este proceso, los estándares internacionales en derechos humanos se asumieron como parámetro base aún antes de la reforma constitucional en derechos humanos de 2011, con lo que el Distrito Federal se colocaba en la vanguardia de los derechos humanos a nivel nacional. Así, sin que explícitamente existiera su mandato constitucional, las autoridades del Distrito Federal asumieron que era su obligación respetar, garantizar, proteger y promover los derechos humanos de las personas que habitan y transitan por el territorio de su demarcación.

Su importancia como herramienta

Sin embargo, el aspecto central del PDHDF es su papel como herramienta para la elaboración de cambios normativos y el diseño e implementación de acciones que permitieran ampliar las condiciones institucionales y organizativas del aparato administrativo para el ejercicio de los derechos humanos. El PDHDF quedó conformado por una serie de acciones que, en su cumplimiento, suponía un avance para los derechos humanos.

La publicación del PDHDF, la aprobación de una Ley del mismo y la instalación del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación fueron un avance importante en la consolidación de los esfuerzos iniciados en 2007. Pero el reto ahora era la de diseñar e implementar instrumentos de seguimiento y evaluación de la implementación del Programa, con la finalidad de obtener información que permitiera tomar decisiones pertinentes que aseguraran la viabilidad del Programa.

La propuesta de la CDHDF para monitorear la implementación del PDHDF

Después de su publicación, uno de los retos fue contar con una metodología para evaluar su grado de implementación por parte de las instancias públicas. Sin lugar a dudas, tener información sobre los avances en la implementación constituye un elemento básico para emprender el proceso de actualización del PDHDF.

El Programa quedó conformado por 25 capítulos (15 sobre derechos y 10 sobre grupos de población) integrados por 2412 líneas de acción. Las líneas de acción son el eje central del Programa, pues ellas son “las medidas concretas”

que deben implementarse para conseguir las estrategias, además de que fueron “definidas por el conjunto de instituciones y personas participantes en la elaboración del Programa” (PDHDF, 2009:86).

Las líneas de acción fueron diseñadas para ser implementadas por las autoridades del Distrito Federal (GDF, ALDF, TSJDF, Delegaciones y órganos públicos autónomos). A cada línea de acción se le asignaron instancias implementadoras responsables y corresponsables. En el ámbito de responsables se ubicaron a los entes públicos encargados de cada línea de acción; es decir, son quienes deben implementar las medidas concretas. En la corresponsabilidad fueron ubicados aquellos entes públicos que coadyuvan a la implementación mediante “asesorías, estudios, proveyendo información, o a través de mecanismos que unas y otras dependencias determinen como las más eficaces para dar cumplimiento a la acción” (PDHDF, 2009:87). De acuerdo con el PDHDF, la CDHDF quedó como responsable de 101 líneas de acción y de corresponsable en 288.

En 2014, la CDHDF realizó un *Informe sobre de la implementación de las líneas de acción del PDHDF*, cuyos resultados fueron un primer acercamiento sobre la situación de la implementación. Este ejercicio fue realizado a partir de la aplicación de un cuestionario centrado en las actividades sustantivas contenidas en cada línea de acción considerando solamente aquellas de la que es señalada como *Responsable*.

El monitoreo se realizó con la colaboración de personal del Centro de Investigación Aplicada en Derechos Humanos (CIADH), Dirección Ejecutiva de Asuntos Legislativo y de Evaluación (DEALE), Coordinación de Tecnologías de la Información y Comunicación (CTIC) y la Coordinación de Vinculación con la Sociedad Civil y de Políticas Públicas (CVSCPP); la coordinación del proyecto estuvo a cargo de la Dirección Ejecutiva de Asuntos Legislativos y de Evaluación (DEALE).

En términos generales, el proceso fue el siguiente:

- 1) *Elaboración de un protocolo de investigación.*
- 2) *Elaboración de cuestionarios.* El personal de la CDHDF elaboró cuestionarios por cada línea de acción; las preguntas tomaron en cuenta las actividades sustantivas que contenía la línea de acción, así como las atribuciones de las áreas que correspondían a dichas actividades.
- 3) *Valoración de cuestionarios.* Los cuestionarios fueron calificados por tres grupos: uno conformado por personal de la CDHDF con experiencia; otro

con personas de nuevo ingreso; y el último con personas provenientes de organizaciones de la sociedad civil. A partir de ello, la DEALE obtuvo un índice para valorar la pertinencia de las preguntas.

- 4) *Plataforma electrónica.* Para la aplicación del cuestionario fue necesario contar con una plataforma electrónica que permitiera recabar la información de la manera más segura y rápida posible; la plataforma fue creada por la Coordinación de Tecnologías de la Información y Comunicación.
- 5) *Nombramiento de enlaces.* Las áreas nombraron a una persona responsable para recopilar la información y los verificables de la acción a informar.
- 6) *Asignación de cuestionarios de línea de acción.* Se entregaron los cuestionarios de cada línea de acción a las áreas de la CDHDF con atribuciones y competencia establecidas en el Reglamento Interno de la Institución.
- 7) *Recolección de datos.* Se estableció un periodo de dos semanas para que los enlaces de las áreas dieran respuesta a cada uno de los cuestionarios asignados.
- 8) *Procesamiento de datos.* Se procesaron e interpretaron los datos de los cuestionarios y se realizó un ejercicio de interpretación cualitativa de los datos mediante un reporte de actividades.
- 9) *Informe final.* Se elaboró un informe descriptivo de los avances de implementación de las líneas de acción.¹
- 10) *Presentación pública del informe.* La CDHDF presentó los resultados de este ejercicio ante las organizaciones de la sociedad civil.

Con base en esta experiencia, la CDHDF propuso que su metodología podría ser utilizada para monitorear la implementación del PDHDF por parte de las autoridades competentes, de acuerdo a la Ley del mismo. La CDHDF expuso su metodología al Consejo Técnico (CT), el cual se conformó por mandato del Comité de Seguimiento y Evaluación del Mecanismos de Seguimiento y Evaluación del PDHDF. A partir de las observaciones realizadas por el CT, la CDHDF reelaboró su protocolo y su metodología con la finalidad de realizar un pilotaje sobre seis entidades implementadoras: el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal

¹ El informe puede ser consultado en <<http://cdhdfbeta.cd hdf.org.mx/transparencia>>.

(TSJDF), la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) y el Gobierno del Distrito Federal (GDF); de éste último, se tomó como muestra a la Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo (STyFE), Secretaría de Salud (SEDESA), Secretaría de Gobierno (SG) y Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOS). Dado que el PDHDF es un programa de Estado, el pilotaje fue planteado para los tres poderes de la Ciudad.

Por otro lado, del universo de las 2412 líneas de acción que conforman el PDHDF, el pilotaje se enfocaba para observar las líneas de acción priorizadas en los Espacios de Participación, donde las instancias referidas aparecen como entes responsables de su implementación.

Conclusiones

El PDHDF toma relevancia porque amplía las condiciones para proteger y garantizar el ejercicio de los derechos humanos en el Distrito Federal. La efectividad del Programa requiere de una estrategia de seguimiento y evaluación que permita obtener información para valorar los avances y dificultades de su implementación. Una información estratégica que permita a los tomadores de decisiones impulsar, fortalecer, reencausar o rediseñar algunos contenidos del Programa.

En ese sentido, la CDHDF contribuyó con una metodología para el monitoreo a la implementación del PDHDF, una herramienta básica para la elaboración de información clara y precisa.

Referencias bibliográficas

- Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal*, Ciudad de México, 2008. Disponible en <<http://www.derechoshumanosdf.org.mx/docs/diagnostico.pdf>>
- Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal*. Ciudad de México, 2009. Disponible en <<http://www.derechoshumanosdf.org.mx/docs/programa.pdf>>
- Ley del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal*. Disponible en <<http://cgsservicios.df.gob.mx/prontuario/vigente/r446701.htm>>

Homenaje al Dr. Ignacio Méndez Ramírez

05 de abril de 2016

En el marco del *Primer Congreso Internacional de Indicadores de Derechos Humanos*, reconocer la trayectoria del Dr. Ignacio Méndez Ramírez como precursor de la aplicación de estadística en las ciencias sociales, de la metodología de investigación y filosofía de la ciencia, es el objetivo que tiene la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal al rendir este merecido homenaje.



Deportista consumado, Ignacio Méndez Ramírez, nació en la Ciudad de México.

Estudió la licenciatura en Agronomía en la Escuela Nacional de Agricultura, ahora Universidad Autónoma Chapingo, de la cual fue rector años más tarde.

Obtuvo el grado de Maestro en Ciencias en Estadística por el Colegio de Postgraduados de la Escuela Nacional de Agricultura-Chapingo y el doctorado en Estadística y Matemáticas por la Universidad Estatal de Carolina del Norte, Estados Unidos.

Fue director del Instituto de Investigaciones en Matemáticas Aplicadas y Sistemas (IIMAS) en dos ocasiones.

Entre sus diversos reconocimientos destaca el doctorado honoris causa otorgado por la Universidad Autónoma Metropolitana.

El Dr. Ignacio Méndez Ramírez ha sido un promotor del intercambio de la estadística con otros países.

Palabras de Héctor Benítez Pérez¹

Ignacio Méndez Ramírez se graduó como Ingeniero Agrónomo especialista en Fitotecnia en la Escuela Nacional de Agricultura (ENA), hoy Universidad Autónoma Chapingo (1958-1961); en 1964 ingresa al Colegio de Posgraduados de la ENA para cursar la Maestría de Ciencias en Genética y al mismo tiempo la Maestría en Estadística. De 1967 a 1970 realiza el Doctorado en Estadística, en *North Carolina State University*.

Al terminar su doctorado regresa al Colegio de Posgraduados como Profesor y Jefe de Departamento de Diseños Experimentales, además de estar intensamente involucrado en la investigación agrícola de la época, donde comienza su inquietud sobre la forma de investigar y la necesidad que había de considerar a la metodología de investigación en general, así como a la filosofía de la ciencia. Posteriormente, colaborara en la Dirección General de Economía Agrícola de la Secretaría de Agricultura, asesorando varias encuestas nacionales sobre cultivos.

En mayo de 1973 ingresa como investigador al Centro de Investigaciones en Matemáticas Aplicadas y en Sistemas (CIMAS) hoy Instituto de Investigaciones en Matemáticas Aplicadas y en Sistemas (IIMAS), y empieza a impartir cursos en la recién creada Maestría en Estadística e Investigación de Operaciones.

De 1975 a 1980 colabora en el Departamento de Investigación del Hospital del Niño del Desarrollo Integral de la Familia (DIF), hoy Instituto Nacional de Pediatría, asesorando tesis de médicos residentes, odontólogos y trabajadores sociales.

En 1982 propuso ante el Consejo Universitario de la UNAM, la creación de la Especialización en Estadística Aplicada en el IIMAS, la cual se ha impartido desde entonces con el apoyo de los miembros del Departamento de Probabilidad y Estadística del propio Instituto.

En 1988 se incorpora como docente al Diplomado en Estadística Aplicada en la Coordinación de Educación Continua y a Distancia de la Universidad Autónoma Metropolitana plantel Xochimilco (UAM-X).

De 1988 a 1989, fue miembro de la Comisión Dictaminadora del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) del Área de Ingeniería, Biotecnología y Agronomía. También ha formado parte de otras comisiones dictaminadoras de los Institutos de Matemáticas, de Ciencias del Mar, y de Ciencias de la Atmósfera,

¹ Director del Instituto de Investigaciones en Matemáticas Aplicadas y en Sistemas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

así como de las Facultades de Ciencias y de Psicología, y en dos ocasiones fue miembro de la Comisión del Premio Nacional de Ciencias.

A lo largo de su sobresaliente trayectoria académica, también se ha desempeñado en diversos cargos académico-administrativos como: Coordinador Académico de la Maestría en Estadística e Investigación de Operaciones (1973-1974); Jefe del Departamento de Probabilidad y Estadística del iimas (1974-1979 y 2004-2005); Coordinador de la Especialización en Estadística Aplicada (1981-1983); Rector de la Universidad Autónoma Chapingo (1983-1987); Director durante dos periodos del Instituto de Investigaciones en Matemáticas Aplicadas y en Sistemas (1988-1996), entre otros.

Su vasta producción académica incluye libros, capítulos en libros, artículos en revistas nacionales e internacionales, artículos de divulgación y un extenso número de conferencias dictadas dentro y fuera del país. Su gran vocación, gusto y cariño por la docencia lo ha llevado a impartir numerosos cursos, principalmente de licenciatura y de maestría, pero también, cursos cortos y de actualización nacional e internacional. De éstos, cabe destacar la Cátedra Ramón Villarreal en la UAM-X, que le permitió vincularse más fuertemente con grupos de investigadores de esa institución, en especial con los de las Maestrías en Rehabilitación Neurológica y de Salud en el Trabajo. Al mismo tiempo, como reflejo de la actividad docente interdisciplinaria que ha realizado, ha dirigido tesis de licenciatura, maestría y doctorado en diversas disciplinas.

Ha participado en el diseño de encuestas agrícolas, de salud y electorales; lo que le ha permitido colaborar en el Instituto Federal Electoral (IFE), ahora Instituto Nacional Electoral (INE); así como en el diseño de las últimas cuatro Encuestas Nacionales sobre Nutrición y Salud.

Entre los premios y distinciones a los que se ha hecho acreedor se encuentran: Miembro electo de la Academia Nacional de Medicina (1978) y de la Academia de la Investigación Científica (1982); Investigador Nacional nivel III del Sistema Nacional de Investigadores (1987); Primer Presidente electo de la Asociación Mexicana de Estadística (1991-1993); Miembro de la Academia Mexicana de Ingeniería (1991); Miembro Honorario de la Asociación de Estadística (1995); el Centro de Bachillerato Agropecuario No. 185 de Chietla, Puebla, nombró a una de sus aulas "Dr. Ignacio Méndez Ramírez" (2009); fue Vicepresidente del Instituto Interamericano de Estadística (2010-2012); y con especial mención, la Universidad Autónoma Chapingo y la Universidad Autónoma Metropolitana, le otorgaron el grado de Doctor *Honoris Causa* en 2005 y 2012 respectivamente, además de distinguirlo con varios homenajes.

Su gran profesionalismo y compromiso por atender problemas de la sociedad, lo llevaron a colaborar de manera destacada en el IFE (ahora INE) de 1994 a 2009, donde realizó el análisis del padrón electoral, los conteos rápidos y la redistribución con herramientas estadísticas que dieron certeza y confianza a los procesos electorales.

En México es considerado como el precursor de la Estadística Aplicada a la investigación básica en áreas como: Medicina, Biología, Ingeniería, Sociología, Psicología, etcétera. Es el fundador de la Especialización en Estadística Aplicada, misma que surgió como respuesta a la necesidad de contar con un programa de Estadística aplicado a otras áreas del conocimiento.

El Dr. Ignacio Méndez Ramírez, es el estadístico mexicano más reconocido y quien más ha hecho por la divulgación de esta disciplina en el país. En la UNAM, como en todas las entidades e instituciones en las que ha participado, se ha desempeñado con el respeto a la disciplina, la honestidad y la bonhomía que lo caracterizan.

Palabras de Perla Gómez Gallardo²

Hablar de ciencia es un ejercicio reflexivo muy especial, pues conlleva siempre a formular interrogantes, respuestas, métodos, análisis, experimentación, comprobación, pero sobre todo a plantearnos la búsqueda de la verdad.

El desarrollo de nuevas formas de pensamiento y el hallazgo de nuevas experiencias e información, así como la generación de novedosas tecnologías, nos han permitido conocer más acerca del universo en el que vivimos, de nuestro mundo y de nuestro cuerpo. El mundo globalizado de hoy en día sería impensable sin el desarrollo de la ciencia y la tecnología.

Los adelantos científicos deben servir para encontrar soluciones a grandes problemas de las sociedades y nunca deben ser fuente de conflicto, opresión, discriminación y desigualdad. Por esta razón, es fundamental que la ciencia tenga una perspectiva de derechos humanos para asegurar que ningún progreso científico-tecnológico sea mal empleado.

El derecho humano a la ciencia y la tecnología implica que las autoridades garanticen que los adelantos científicos lleguen a todas las personas sin discriminación alguna.

Asimismo, los Estados deben generar los mecanismos institucionales para fomentar la cooperación para el desarrollo y el intercambio tecnológico y coadyuvar al fomento de la investigación y el desarrollo de las ciencias. Además de adoptar medidas eficaces para garantizar que los adelantos científicos no se utilicen en detrimento de los derechos humanos, las libertades fundamentales y la dignidad de las personas, tal y como lo establece la Declaración sobre la utilización del progreso científico y tecnológico en interés de la paz y en beneficio de la humanidad.

La relación de derechos humanos y ciencia es cada vez más estrecha y se profundiza con el paso del tiempo, por lo que hoy somos testigos de la necesidad de incorporar siempre una visión humana en el desarrollo científico tecnológico. Un ejemplo de esta relación es este Congreso, pues reconocemos la importancia de la generación de indicadores y metodologías que nos permitan evaluar las acciones de defensa, promoción y difusión de los derechos humanos.

La formulación de indicadores requiere de un ejercicio estadístico y matemático robusto, lo cual evidencia la importancia del trabajo y aportaciones del

² Presidenta de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

Dr. Ignacio Méndez Ramírez cuyo trabajo en estadística aplicada y metodología de la investigación, ha sido la base para la formación de nuevos conocimientos y motivación en la formación de varias generaciones de profesionistas e investigadores.

El Dr. Ignacio Méndez Ramírez ha sido un promotor incansable de la formación de profesionales en estadística a nivel nacional e internacional. Es autor de múltiples libros, lo cual le ha otorgado el más profundo y sincero reconocimiento por parte de la comunidad académica y científica del país. El trabajo que ha realizado en la Universidad Autónoma Chapingo y en el Instituto de Investigaciones en Matemáticas Aplicadas y en Sistemas, lo convierten en un referente nacional de la Estadística en México.

Al ser reconocido y admirado como persona y profesionista, es para mí un honor rendir este homenaje por sus valiosas aportaciones, agradeciendo de antemano su compromiso, trayectoria y entrega.



De izquierda a derecha, el Rector de la Universidad Autónoma Chapingo, Dr. Sergio Barrales Domínguez; el Dr. Héctor Benítez Pérez, titular del Instituto de Investigaciones en Matemáticas Aplicadas y en Sistemas (IIMAS) de la UNAM; el Dr. Ignacio Méndez Ramírez, homenajeado; la Dra. Perla Gómez Gallardo, presidenta de esta Comisión y el Dr. José Sarukhán Kermez, ex Rector de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Conclusiones

Se recopilaron las experiencias vertidas durante tres días, tras la participación de 25 ponentes en 20 conferencias, donde se ofreció un espacio para el diálogo e intercambio de metodologías, experiencias y buenas prácticas, desde las diferentes áreas del conocimiento para estudiar, medir, evaluar, utilizar y fortalecer los indicadores; permitiendo con ello, que instituciones nacionales e internacionales, públicas y privadas, de manera colaborativa generaran un canal de interlocución para el fortalecimiento de las herramientas de medición y evaluación en el cumplimiento de los derechos humanos.

A continuación, las ideas más significativas al respecto:

1. La importancia de las mediciones en torno a los derechos humanos, es que, si se parte de que todo lo que se mide se puede mejorar, entonces al enfocarse en este campo, la protección y prevención de los derechos humanos puede mejorarse a partir de las violaciones detectadas.
2. Un desafío importante, radica en atreverse a combinar indicadores, tomando en cuenta que las variables cuantitativas no pueden promediar o medir con exactitud los fenómenos sociales.
3. Es importante considerar en el análisis de datos, el factor del tiempo, el cual es otro escalón en los indicadores.
4. Se debe tener especial cuidado con las fuentes, los índices, el conjunto de variables duras al momento de la medición de fenómenos sociales y derechos humanos, pues se deben usar los métodos que corresponden al tipo de datos analizados.
5. Un factor indispensable para la eficacia en los resultados de los indicadores radica en la transparencia de los datos, es fundamental compartir y difundir

la información, que se produce a partir de los datos que brinda la misma ciudadanía.

6. El trabajo en equipo es indispensable. Es importante contar con expertas y expertos en cada área del conocimiento que puedan medir variables a partir de factores multidimensionales.
7. La participación de la ciudadanía es fundamental, pues son las personas las que dotan y brindan datos relacionados a los factores que inciden en un buen gobierno y en el cumplimiento de los derechos humanos.
8. Entre los desafíos a destacar en torno a los indicadores de gobierno y derechos humanos, se encuentran que: *a)* la conexión de datos está sesgada respecto a lo que sí ocurre y no respecto de lo que no ocurre; *b)* la ausencia de ciertos fenómenos llegan a obstruir el cumplimiento de los derechos humanos; *c)* hay pocos reportes de incidencia en relación a los derechos humanos, lo cual puede estar ligado a la falta de transparencia o la falta de reportar el cumplimiento de los mismos.
9. Algunos indicadores no reflejan la realidad por los siguientes factores: el tiempo, por la demora en que se interpretan los datos recopilados; existen lagunas importantes en la cobertura de los datos recopilados; y la calidad de los datos se vicia, en relación a cómo se interpreta de un país a otro.
10. Los indicadores sí se pueden monitorear en cuanto el tiempo, para ello hay que contar con programas para subsanar los márgenes de error, fuentes, datos y metodologías.
11. La interpretación debe efectuarse con cautela para no capturar imprecisiones, debe nutrirse por la participación de las personas, la visión, la respuesta de la ciudadanía de forma axiomática, pues son a esas personas a quienes les afecta de manera directa ciertos factores sociales.
12. La relación entre indicadores sociales e indicadores de derechos humanos se enmarca dentro del gran debate que existe entre el enfoque de derecho y el de desarrollo.
13. En la producción de estadísticas tenemos siempre que ir más allá de los promedios y enfocarnos en los distintos grupos sociales.

14. La eficacia de la estadística en torno a los derechos humanos, depende también, entre otros factores, al grado de independencia política y a los ingresos económicos que para su cumplimiento invierta el propio Estado.
15. Los problemas que se enfrentan al monitorear e implementar mecanismos de medición en torno a la tortura, son principalmente, que la tortura se lleva a cabo en secreto. Hay una paradoja con respecto a la Información de derechos humanos consistente en que entre mayor documentación se acompañe a los intentos de reducir la tortura más eficaces se han convertido la implementación de mecanismos de prevención, y que la comparabilidad de los datos entre países y las cambiantes definiciones de tortura, no permiten incidir en el avance de mediciones precisas.
16. El conjunto más importante de los mecanismos de prevención para la reducción de la tortura, de acuerdo con los hallazgos obtenidos, es enfocarse a una práctica de detención, el segundo más importante, es la práctica de la persecución y la tercera, el seguimiento de los casos.
17. Los indicadores deben observarse desde una perspectiva social, a través de los fenómenos sociales que se presentan y en los casos cualitativos, a fin de introducir datos y estadísticas que permitan cuantificar la falta de cumplimiento de ciertos derechos y así defenderlos.
18. Los informes deben contar con indicadores, no solo sociales sino enfocados también a medir las violaciones a derechos humanos que pudieran darse en el contexto social.
19. Los indicadores son fuente importante de información y que pueden generar un activismo; por tanto, deben ser independientes de cualquier visión política o ente gubernamental.
20. Se deben usar métodos cuantitativos y cualitativos que rompan la autonomía jurídica; es decir, los indicadores pueden generar conciencia para la defensa y prevención de los derechos humanos.
21. Los mecanismos de exigibilidad deben incluir indicadores de medición que permitan conocer cuál es el cumplimiento de los derechos humanos, si existen retrocesos y qué variables deben tomarse en cuenta en relación a la prevención.

22. Los indicadores precisan las obligaciones del estado y detrás de cada número, hay personas que sufren violaciones de derechos humanos, de ahí de la importancia de sumarse a la utilización de indicadores para la defensa de casos.
23. Los indicadores no son un fin en sí mismo, son una herramienta para la elaboración de mejores políticas que cambien la realidad, no es un requisito administrativo que permitan alinear las políticas públicas.
24. Los indicadores no son autoexplicativos. Son insumos para reorientar, un proceso técnico político con implicaciones éticas.
25. En la definición de indicadores de derechos humanos y de género el ejercicio de ponderación debe priorizar aquellas variables que, por su calidad, especificidad y temporalidad posibiliten el correcto análisis en la materia.
26. En la realización de un índice para la medir la impunidad, se puede identificar en qué campo se encuentran las faltas más graves, en este caso, en los sistemas de seguridad, procuración de justicia y sistema penitenciario, por lo que es indispensable enfocarse en:
 - Profesionalizar las instituciones de seguridad a nivel local.
 - Dotar de total autonomía a las instituciones de justicia y a los organismos de derechos humanos para mejorar su funcionamiento.
 - Evaluar capacidades y fortalecer el sistema de justicia y el sistema penitenciario.
 - Mejorar los mecanismos de cooperación y coordinación entre los diversos órdenes de gobierno.
 - Mejorar los sistemas de evaluación de las instituciones de seguridad, justicia y derechos humanos.
 - Sin un gobierno abierto, que permita el acceso a la información y a la transparencia, es imposible combatir la impunidad.
 - Aceptar las recomendaciones que hagan al Estado mexicano las agencias de la ONU, OEA; así como, ONG, OSC e instituciones académicas.
 - Fortalecer las fiscalías especializadas en delitos graves.

27. Cuando se generan indicadores, no sólo deben percibirse con una visión a futuro sino con una visión tal, que puedan ser estudiados de manera retrospectiva, a fin de darle continuidad a los procesos que se han dado con el paso del tiempo y así, poder analizar los avances o retrocesos en la materia.
28. En cuanto a los indicadores que pretenden medir las violaciones a los derechos humanos como dimensión de impunidad, se encontró, principalmente, que hay variaciones reales en la información, no sólo en cuanto a quién la debería de proveer, mediante el aparente “buen derecho” (entendiéndolo, como el mecanismo de candados que se ponen a nivel local para obstaculizar una responsabilidad internacional contraída a fin de dar una buena imagen a nivel global) sino también en la diversidad de conceptos relacionados, así como a la ficción del buen gobierno, lo cual ha incidido, en la dificultad de poder medir claramente la impunidad.
29. Se considera que uno de los desafíos citados incluso a nivel internacional por el GIEI, es que México debe reconocer que existen como tal los delitos de tortura, desapariciones forzadas, detenciones arbitrarias, ejecuciones extrajudiciales, a través de definiciones claras y no ambiguas que oculten a otros delitos, pues ocultar información no permite la elaboración de indicadores que coadyuven a la generación de políticas públicas para prevenir y erradicar esas prácticas ilegales.
30. En relación a las metodologías estadísticas para la construcción de indicadores se afirma, que es importante que las matrices de información posean más registros que variables.
31. Es relevante la interpretación de los coeficientes asociados a los componentes en la construcción de indicadores.
32. Los elementos constitutivos de los indicadores, se definen a partir de los estándares explícitos e implícitos de acuerdo a la normativa, desglosando los derechos mediante la precisión de las obligaciones referidas al respeto, protección y garantía de cada derecho; así como de la inclusión los elementos para su ejercicio, relativos a disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad; además de incorporar las normas o principios comunes de los derechos humanos, tales como la no discriminación, igualdad, participación, rendición de cuentas y justicia.

33. La aplicación de la metodología de indicadores en el Sistema interamericano los “derechos para la igualdad”, es decir los económicos, sociales, culturales y ambientales (conocidos como DESC o DESCA), son fundamentales, la aprobación de dichos indicadores por la OEA, permitió solicitar los informes correspondientes y la evaluación de derechos humanos se tornó obligatoria, para los Estados parte del Protocolo de San Salvador.
34. Los objetivos principales de los indicadores que se elaboraron para el mecanismo de seguimiento al Protocolo de San Salvador, se orientan a contribuir a que los Estados Parte cuenten con herramientas para realizar un diagnóstico de la situación de los derechos, establecer las agendas pendientes a partir de un diálogo participativo con la sociedad civil, así como para formular estrategias que satisfagan progresivamente el programa de derechos contenido en el Protocolo.
35. En los resultados emitidos en los indicadores de acceso a la justicia por parte del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, existe basta información y estadísticas que deben ser utilizadas para hacer exigible el cumplimiento de determinados derechos vinculados al derecho al acceso a un juicio justo.
36. En la implementación de indicadores enfocados a los derechos de la niñez, revelan que para el análisis de los derechos humanos de ciertos grupos, es importante la utilización de indicadores de monitoreo, que son aquellos que siguen en el tiempo, los resultados de la aplicación de un mecanismo, o política como tal, su efectividad o su falta de cumplimiento para hacerlos exigibles.
37. Los indicadores en materia de derechos de autor, llevan a demostrar en sus resultados que siempre están conectados en torno al cumplimiento de los derechos patrimoniales; es decir, tienen una relación estrecha, por lo que es un valor que siempre debe estar presente en dicho indicador.
38. En la generación de indicadores claves de desempeño, se debe utilizar el *Ciclo de Deming* como un área de oportunidad y como un factor principal para la medición de calidad.
39. Los Mapas Interactivos de presuntas violaciones a derechos humanos en la Ciudad de México, representan una herramienta innovadora que

impactan en varios ámbitos dentro y fuera de la CDHDF, es un proyecto interno, innovador, que evidencia la obligación y el desafío que implica la búsqueda de nuevas y mejores herramientas para la explotación de los datos que los organismos en materia de derechos humanos tienen para con las personas sujetas de derecho; asimismo, abre rutas poco transitadas por los estudios en la materia, al incorporar la dimensión espacial como un factor de análisis; refleja, la posibilidad de que en algunos ámbitos del quehacer institucional de los organismos públicos, no es necesario realizar grandes inversiones para la obtención de resultados.

40. La ausencia o escasez de datos diferenciados sobre grupos vulnerables impacta en la generación de indicadores de derechos humanos, pues no podemos medir el impacto de las políticas públicas.
41. El principio de igualdad y no discriminación no es suficiente, por lo que es necesario el enfoque de diversidad, pues el no hacerlo, genera víctimas potenciales de violaciones a sus derechos humanos. Es urgente que los Estados, organismos internacionales, academia y sociedad civil promuevan los enfoques diferenciados.
42. La medición del desempeño tiene límites, pues no explica las razones del buen o mal trabajo; se necesitan modelos de análisis complejos, mejorar la evaluación del desempeño es un proceso de largo plazo y medirlo no transforma a las organizaciones públicas, al contrario, éstas deben transformarse para poder medir su desempeño.

Primer Congreso Internacional de Indicadores de Derechos Humanos. Memorias

se terminó de imprimir en septiembre de 2016

en los talleres de Impresos Offigrafic, S. A. de C. V.

Manuel M. Flores núm. 25, col. Obrera, 06800 México, D. F.

Para su composición se utilizaron tipos Kepler, Herlvetica Neue y Myriad Pro.

El tiro fue de 500 ejemplares impresos en papel cultural de 75 g.



En la **CDHDF**
cuidamos tus derechos

Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal

Oficina sede

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

Unidades desconcentradas

Norte

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

Oriente

Campesinos 398, col. Santa Isabel Industrial,
del. Iztapalapa, 09820 México, D. F.
Tel.: 5229 5600 ext.: 1754

Sur

Av. Prol. Div. del Norte 815,
col. Jardines del Sur,
del. Xochimilco, 16050 México, D. F.
Tel.: 5229 5600 ext.: 1755

Centro de Consulta y Documentación

Av. Universidad 1449, edificio B, planta baja,
col. Pueblo Axotla, del. Álvaro Obregón,
01030 México, D. F.
Tel.: 5229 5600 ext.: 1833



