

derechos
programa humanos
discapacidad
distrito información
poblar
just
igual
mujeres
delegaciones
coor
salud
indígena
SUD

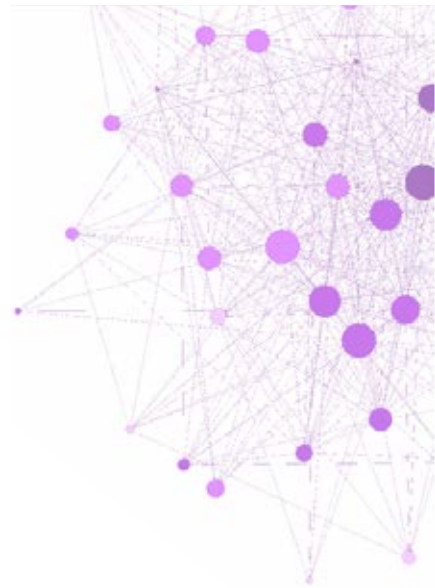
SEGUNDO

Congreso Internacional de Indicadores de Derechos Humanos



MEMORIAS





derechos
programa humanos
distrito información
delegaciones
coror
salud
segundo

SEGUNDO

Congreso Internacional de Indicadores de Derechos Humanos



MEMORIAS



COORDINACIÓN GENERAL E INTEGRACIÓN DEL DOCUMENTO: Dirección Ejecutiva de Asuntos Legislativos y Evaluación.

CUIDADO DE LA EDICIÓN: Haidé Méndez Barbosa.

DISEÑO Y FORMACIÓN: Ana Lilia González Chávez.

DISEÑO DE PORTADA Y GRÁFICOS: Gladys López Rojas.

CORRECCIÓN DE ESTILO Y REVISIÓN DE PLANAS: Haidé Méndez Barbosa.

FOTOGRAFÍA: Antonio Vázquez Hernández.

Primera edición, 2018

D. R. © 2018, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal
Av. Universidad 1449, col. Pueblo Axotla,
alcaldía Álvaro Obregón, 01030 Ciudad de México.

www.cd hdf.org.mx

Ejemplar electrónico de distribución gratuita, prohibida su venta.

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

Presentación	7
Introducción	9
CONFERENCIA INAUGURAL	
La medición de cumplimiento de obligaciones estatales. La experiencia de los indicadores de progreso en el sistema interamericano de derechos humanos	15
<i>Laura Cecilia Pautassi</i>	
VIDEOCONFERENCIA	
Indicadores para la transversalización del derecho a la diversidad cultural en las políticas públicas	21
<i>Paloma García Varela y María del Carmen Borja Segade</i>	
PONENCIA	
Evaluación del derecho a la alimentación en México a partir de los indicadores para el Protocolo de San Salvador	30
<i>Laura Elisa Pérez Gómez</i>	
PONENCIA	
El enfoque de derechos humanos en la construcción de indicadores, su aplicación en el ámbito jurisdiccional	47
<i>Angélica Rocío Mondragón Pérez</i>	

PANEL DE DISCUSIÓN

Experiencias del INEGI para generar y construir indicadores desde una visión de los derechos humanos 54

Integración de la perspectiva de derechos humanos en las estadísticas de seguridad ciudadana y justicia penal. 54
Óscar Jaimes Bello

Estadísticas de trabajo, derechos humanos y desarrollo sostenible. 60
Juan Trejo Magos

Actividades para construir indicadores sobre discapacidad desde una mirada de los derechos humanos. 66
Rita Velázquez Lerma

CONFERENCIA MAGISTRAL

Evolución y perspectivas de los indicadores de derechos humanos en la Organización de las Naciones Unidas 72

Alfonso Chacón Mata

PONENCIA

Encrucijadas políticas y técnicas: ¿quiénes hacen los indicadores de derechos humanos? 91

Claudia Ileana Espinosa Díaz

CONFERENCIA MAGISTRAL

Sistema Nacional de Evaluación del Nivel de Cumplimiento de los Derechos Humanos 99

Ricardo Sepúlveda Iguíniz

CONFERENCIA MAGISTRAL

Factores sociales de la efectividad de los derechos humanos y su traducción metodológica en indicadores. 105

Ignacio Aymerich Ojea

CONFERENCIA MAGISTRAL

- Indicadores sobre la realización del derecho a la protección social** 115
Simone Cecchini

VIDEOCONFERENCIA

- Producción de información en salud y políticas regionales. Iniciativas de integración de datos epidemiológicos desde una perspectiva de derechos humanos (Mercosur-Unasur)** 133
Laura Angélica Gottero

PONENCIA

- Desaparición forzada en México: reflexiones sobre el marco normativo** 141
Ulises Sandal Ramos Koprivitz

PONENCIA

- Un acercamiento a la medición de la *capacidad* y la *voluntad* estatal en el área de los derechos humanos** 148
Alejandro Anaya Muñoz

PONENCIA

- Medición de derechos humanos: fractales y *proxys*** 154
Luis Daniel Vázquez Valencia

PONENCIA

- Indicadores de derechos humanos: nuevo contexto y asuntos críticos para la Ciudad de México** 163
Pablo Enrique Yanes Rizo

PONENCIA

- Experiencias en la construcción de indicadores de derechos humanos en México** 171
Mila Paspalanova



VIDEOCONFERENCIA

Producción de indicadores confiables y válidos de derechos humanos: conceptos y métodos	173
--	-----

Héctor E. Nájera Catalán

CONFERENCIA MAGISTRAL

Medición social: transformando un concepto a una operación aritmética, sus ventajas y limitaciones	181
---	-----

Francisco J. Zamudio Sánchez

Discurso de René Raúl Drucker Colín (1937-2017)	189
--	-----

Conclusiones	194
---------------------------	-----

La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), a través de la Dirección de Evaluación y Estadística de la Dirección Ejecutiva de Asuntos Legislativos y Evaluación, presenta el siguiente compendio de trabajos sobre las ponencias y conferencias dictadas durante el Segundo Congreso Internacional de Indicadores de Derechos Humanos que se llevó a cabo los días 8 y 9 de marzo de 2017.

Gracias a la participación y respuesta a nuestra convocatoria de personas expertas en la materia y estudiantes se dio continuidad a la difusión y el intercambio de conocimientos específicos y aportaciones en las metodologías para la creación de indicadores, lo cual a partir del Primer Congreso Internacional de Indicadores de Derechos Humanos celebrado en 2016 en este organismo nos ha comprometido a visibilizar la importancia de la medición y evaluación sobre el cumplimiento de las obligaciones en materia de derechos humanos desde distintas perspectivas y ámbitos de actuación, tanto a nivel nacional como internacional.

Para esta Comisión es esencial propiciar este tipo de espacios para compartir experiencias. Sabemos que es imperativo *contar con mecanismos de medición que permitan la correcta interpretación de la información y las evidencias que se recaban*. En la actualidad es necesario medir lo intangible y hacer uso de herramientas metodológicas idóneas para analizar el impacto en los resultados de la defensa, vigilancia, protección y promoción de los derechos humanos; y con ello monitorear el cumplimiento o incumplimiento de tales deberes conforme a los diversos estándares en la materia y delinear los contextos a partir de los cuales se deben abordar teórica o prácticamente cada una de las problemáticas que se presentan.

Este Congreso se enfocó en el análisis, la discusión y la reflexión de las diferentes metodologías desde un ámbito social con el fin de comprender cómo se

desarrollan y obtienen resultados a partir del estudio de ciertos derechos como a la salud, a la educación, al medio ambiente, al acceso a la información y a la cultura, entre otros, cuyo respeto es de vital importancia en nuestra ciudad y en el país para la plena efectividad y progresividad de todos los derechos humanos y el respeto a la dignidad humana.

Es por ello que el Segundo Congreso Internacional de Indicadores de Derechos Humanos constituyó un excelente espacio de diálogo y retroalimentación al converger diversas áreas del conocimiento con la invaluable participación de personas especialistas, académicas, servidoras públicas y de la sociedad civil de Argentina, Chile, Costa Rica, España, México y Reino Unido.

Como se vio durante el Primer Congreso Internacional, hablar sobre metodologías orientadas a crear indicadores de derechos humanos es sumamente relevante para garantizar el buen cumplimiento y monitoreo de los compromisos en los diversos contextos sociales a través de la captación, medición y procesamiento de datos que coadyuven a la transformación de nuestra sociedad.

Al respecto, cabe destacar que la construcción de dichas metodologías no ha sido un trabajo fácil, pues se necesitan conocimientos multidisciplinarios para su elaboración, monitoreos y la sistematización de la información obtenida en nuestra labor, lo que hace posible la creación de los indicadores.

La CDHDF se encuentra en un proceso de definición de indicadores y ha generado y puesto en práctica algunas propuestas metodológicas. En consecuencia, fortalecer y colaborar desde nuestro ámbito de competencia en el desarrollo de sistemas de indicadores nos permitirá conocer la situación local y nacional con relación al impacto de las violaciones a derechos humanos y su correlación con el cumplimiento y la observancia de los diversos instrumentos jurídicos internacionales. Ésta es la razón de celebrar el Segundo Congreso Internacional; es indispensable que reflexionemos y definamos las rutas idóneas que nos forjen un juicio comprobable en torno a cuáles deben ser los mecanismos que contribuyan a una debida protección y garantía de los derechos vulnerados para evitar con ello su constante afectación.

Por lo anterior, la CDHDF celebra la voluntad y el compromiso de todas y todos los que participaron en este Segundo Congreso de Indicadores; sus valiosas aportaciones nos alientan a seguir trabajando en la promoción, protección y defensa de los derechos humanos a partir de la actualización de campos metodológicos innovadores.

El Segundo Congreso Internacional de Indicadores de Derechos Humanos fue un espacio de oportunidad para escuchar, compartir e intercambiar diversas experiencias y conocimientos de diversos especialistas que han implementado indicadores para mejorar un área en específico.

Para la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) fue realmente gratificante la respuesta y el interés que se tuvo de las y los especialistas, académicos y el público general. Por ello, con el propósito de dar continuidad y permanencia a las aportaciones y los trabajos compartidos durante el Segundo Congreso Internacional la CDHDF realizó la recopilación de estas conferencias y trabajos sobre los avances en la construcción de indicadores en materia de derechos humanos con el fin de contar con una herramienta que permita fortalecer la evaluación, vigilancia y promoción en favor de los derechos humanos en los ámbitos nacional e internacional.

Como se cita en las memorias del Primer Congreso, los indicadores son herramientas o datos estadísticos que nos permiten cuantificar e inferir la existencia o no de una propiedad implícita de un concepto.¹ Asimismo, muestran y miden la existencia de fenómenos y facilitan el diagnóstico a partir de determinadas metas u objetivos, es decir en dónde estamos y hacia dónde vamos.

El tema central del Segundo Congreso fue la *aplicación de metodologías de indicadores en temas sociales*, y a lo largo de estas memorias iremos conociendo un poco más sobre los trabajos y las aplicaciones que han realizado personas especialistas y estudiosas de los indicadores de derechos humanos.

¹ Edward G. Carmines y Richard A. Zeller, *Reliability and Validity Assessment*, Newbury Park, Sage (col. Quantitative Applications in the Social Science, núm. 17), 1979.

Durante el Congreso, a través de conferencias magistrales, ponencias, videoconferencias y un panel de discusión se dieron a conocer distintas reflexiones, aportaciones y resultados de investigaciones desarrolladas o en proceso en los cuales se ha realizado y aplicado alguna metodología de indicadores.

En la conferencia inaugural, Laura Cecilia Pautassi –quien se especializa en derechos económicos, sociales y culturales; perspectiva de género y políticas públicas– compartió su experiencia acerca de la medición del cumplimiento de las obligaciones estatales, así como la implementación de indicadores de progreso para monitorear el Protocolo de San Salvador por medio de informes elaborados con base en indicadores que permiten medir y evaluar la conducta estatal.

Posteriormente, a través de una videoconferencia, Paloma García Varela y María del Carmen Borja, socias fundadoras de la consultora ISI Argonauta, hablaron sobre los indicadores para la transversalización del derecho a la diversidad cultural en las políticas públicas y la manera en la que incorporar un enfoque diferencial cultural en los sistemas de indicadores ya establecidos permitirá reconocer las diferencias, entender mejor las necesidades de cada persona y visibilizar cualquier tipo de discriminación.

Laura Elisa Pérez Gómez, investigadora del Programa Universitario de Derechos Humanos de la Universidad Nacional Autónoma de México, habló de la evaluación del derecho a la alimentación en México a partir de los indicadores para el Protocolo de San Salvador, lo que permite valorar los avances y retrocesos en la protección y cumplimiento de este derecho.

La ponencia El enfoque de derechos humanos en la construcción de indicadores, su aplicación en el ámbito jurisdiccional fue impartida por Angélica Rocío Mondragón Pérez, coordinadora de Información Pública y Estadística del Poder Judicial de la Ciudad de México. En ella habló respecto de que cada institución del Estado puede prever la relación de la protección a los derechos humanos con su gestión al crear canales de información, rendimiento de cuentas y cumplimiento de los derechos.

Durante el panel de discusión se compartieron tres casos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) para generar y construir indicadores desde una visión de los derechos humanos. Óscar Jaimes Bello habló de su trabajo en la integración de la perspectiva de derechos humanos en las estadísticas de seguridad ciudadana y justicia penal, y de cómo ha aumentado la conciencia sobre la necesidad de recopilar o producir información estadística con un enfoque de derechos humanos.

Por su parte, Juan Trejo Magos expuso en relación con las estadísticas de trabajo, los derechos humanos y el desarrollo sostenible, los cuales permiten la comparación internacional para valorar y hacer efectivos tales derechos de acuerdo con los estándares internacionales.

Finalmente, la participación de Rita Velázquez Lerma versó acerca de su tarea relacionada con diversas actividades para construir indicadores sobre discapacidad desde una mirada de los derechos humanos que permita dar cuenta de su impacto en la sociedad.

Alfonso Chacón Mata, presidente del Comité Ético Científico de la Universidad de Costa Rica, impartió una conferencia magistral sobre la evolución de los indicadores como parámetro de justiciabilidad en las Naciones Unidas, en la cual consideró que los indicadores estadísticos son un poderoso instrumento en la lucha por el cumplimiento de los derechos humanos y su exigibilidad.

Durante la ponencia Encrucijadas políticas y técnicas: ¿quiénes hacen los indicadores de derechos humanos? Claudia Ileana Espinosa Díaz, maestra en Derechos Humanos y Democracia por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede México (Flacso México), hizo mención de la identificación de agendas políticas específicas en el desarrollo de indicadores y que éstos son construidos por actores con objetivos propios, por lo que se deberían tener ciertas reservas iniciales en relación con su uso y aplicación, pues dependiendo de los objetivos y las vinculaciones que se tengan se obtendrán resultados distintos; de esta forma los indicadores se convierten en un medio y no en un fin.

Ricardo Sepúlveda Iguíniz, director general de Política Pública de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación, nos ofreció una conferencia magistral respecto de su experiencia al elaborar el Sistema Nacional de Evaluación del Nivel de Cumplimiento de los Derechos Humanos, lo que hizo posible dar seguimiento a diferentes situaciones y que la sociedad pudiera exigir de manera puntal a las autoridades en cuanto al diseño de políticas y acciones de gobierno.

En su conferencia magistral Ignacio Aymerich Ojea, profesor titular de Filosofía del derecho en la Universitat Jaume I de Castellón, España, detalló los factores sociales de la efectividad de los derechos humanos y su traducción metodológica en indicadores, lo que permite visibilizar procesos, evaluar políticas públicas y comprender científicamente las tendencias de evolución social.

Simone Cecchini, oficial senior de Asuntos Sociales de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), dictó una conferencia magistral acerca de la protección social desde un enfoque

de derechos humanos en la que se analizan indicadores sobre la cobertura, el financiamiento y la suficiencia de las prestaciones que pueden ser utilizados para monitorear el cumplimiento efectivo de los derechos de la población de esta región.

Laura Angélica Gottero, docente de la Universidad Nacional de Lanús, Argentina, a través de una videoconferencia trató el tema de la producción de información en materia de salud y políticas regionales, así como las iniciativas de integración de datos epidemiológicos desde una perspectiva de derechos humanos. La conferencia fue un aporte al debate sobre la producción de información y políticas que constituyan formas concretas y medibles de evaluar el grado de cumplimiento de los derechos.

La ponencia Desaparición forzada en México: reflexiones sobre el marco normativo fue impartida por Ulises Sandal Ramos Koprivitz, de la Universidad de las Américas Puebla, quien habló acerca del trabajo que ha realizado sobre el Índice Global de Impunidad y la dificultad para medir el cumplimiento de los derechos humanos y su relación con la impunidad en fenómenos delictivos como la tortura, las detenciones ilegales y la desaparición forzada.

En su intervención Alejandro Anaya Muñoz, integrante del Sistema Nacional de Investigadores, habló acerca de un proyecto de investigación en curso sobre la conceptualización y operacionalización de los indicadores de voluntad y capacidad en el déficit de cumplimiento y con relación a las normas internacionales de derechos humanos en México.

Por su parte, Luis Daniel Vázquez Valencia, de Flacso México, compartió su labor acerca de la medición de derechos humanos y el uso de fractales y *proxys* para facilitar dicha medición, lo cual nos permite evaluar el cumplimiento de las obligaciones respecto de los derechos y sus elementos institucionales.

Pablo Enrique Yanes Rizo, de la Unidad de Desarrollo Económico de la Cepal en México, ofreció la ponencia Indicadores de derechos humanos: nuevo contexto y asuntos críticos para la Ciudad de México, en la que abordó su tarea en la formulación de indicadores después de la promulgación de la Constitución Política de la Ciudad de México; así como el grado de cumplimiento de los derechos humanos.

La coordinadora de la Unidad de Indicadores de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, Mila Paspalanova, dictó una ponencia acerca de sus trabajos en la construcción de indicadores

de derechos humanos en México. En ella incluyó una serie de referencias donde se pueden localizar su investigación y trabajos en el estudio, la creación y la aplicación de indicadores de derechos humanos.

En la videoconferencia Producción de indicadores confiables y válidos de derechos humanos: conceptos y métodos, impartida por Héctor E. Nájera Catalán, de la Universidad de Bristol, Inglaterra, se destacó la necesidad de producir un sistema de información sintética, oportuna y comprensible para la medición correcta de las violaciones o realización de los derechos humanos.

La conferencia magistral ofrecida por Francisco J. Zamudio Sánchez, de la Universidad Autónoma Chapingo, y titulada Medición social: transformando un concepto a una operación aritmética, sus ventajas y limitaciones trató acerca de la dificultad para construir una medida social en específico debido a la complejidad del pensamiento humano.

Dentro del marco del Segundo Congreso Internacional de Indicadores de Derechos Humanos se rindió un homenaje a Raúl René Drucker Colín, investigador que buscó impulsar y colaborar en la creación de estrategias científicas para mejorar el rendimiento, la aplicación y la evaluación de la calidad de vida y su impacto en la sociedad; y quien además de haber sido un científico reconocido en el ámbito internacional estuvo profundamente comprometido en la construcción de soluciones para diversos problemas sociales en nuestro país.

Objetivo general del Congreso

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 aplicados a temas sociales, permitiendo con ello que instituciones 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 de Congreso

- a) Fomentar y profundizar el conocimiento sobre las buenas prácticas en la aplicación metodológica de indicadores en temas sociales.



- b) Promover la reflexión entre personas especialistas, académicas, servidoras públicas y sociedad civil sobre la aplicación, metodología y utilización de indicadores en temas sociales como pobreza, salud, justicia, discriminación, delincuencia, etcétera.
- c) Adoptar mejoras en las metodologías de indicadores de derechos humanos a partir de las buenas prácticas desarrolladas en otros temas sociales.

La medición de cumplimiento de obligaciones estatales. La experiencia de los indicadores de progreso en el sistema interamericano de derechos humanos

*Laura Cecilia Pautassi**

8M, Día internacional de la mujer.
Paro Internacional de Mujeres: “Ni una menos, vivas nos queremos”.

Introducción

El objetivo de esta ponencia es presentar una evaluación preliminar de la implementación de indicadores de progreso para monitorear el cumplimiento de dos importantes pactos del sistema interamericano de derechos humanos como el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, conocido como Protocolo de San Salvador (1988); y la Convención Interamericana para Prevenir, Erradicar y Sancionar la Violencia contra la Mujer, Convención de Belém do Pará (1994). En concordancia, se analizará la información presentada en países seleccionados de América Latina en los informes nacionales de cumplimiento y de la experiencia en general del debate en indicadores, los nudos problemáticos para concluir con recomendaciones y las líneas futuras en el trabajo sobre indicadores.

Desarrollo

Interpretar el alcance de derechos, definir los consiguientes estándares y medir su cumplimiento a través de un sistema de indicadores de progreso constituye uno de los avances más relevantes de los últimos años a nivel regional. Y allí sin

* Doctora en Derecho; investigadora independiente en el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas y en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, Argentina; presidenta del Grupo de Trabajo para el Análisis de los Informes Nacionales previstos en el Protocolo de San Salvador; y directora del Grupo de Trabajo Interdisciplinario Derechos Sociales y Políticas Públicas, disponible en <<http://www.dspp.com.ar>>, página consultada el 31 de enero de 2018.

lugar a dudas el sistema interamericano de derechos humanos (SIDH) ha marcado un hito a partir del proceso de definición, elaboración y consenso de un sistema de indicadores de progreso para medir inicialmente el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, conocido como Protocolo de San Salvador, cuyo mecanismo de monitoreo requiere que los informes de países se elaboren con base en los indicadores que fueron definidos por el propio mecanismo. Se trata de una herramienta teórico-metodológica definida con tres tipos de indicadores –estructurales, de proceso y de resultados sumados a señales de progreso cualitativas– que permite evaluar la conducta estatal pero que principalmente habilita a los Estados a evaluar(se).

Los indicadores definidos por el Grupo de Trabajo para el Análisis de los Informes Nacionales previstos en el Protocolo de San Salvador (GTPSS) agruparon en dos a los derechos contenidos en el Protocolo y el SIDH; a su vez se ha alcanzado el consenso para disponer de una matriz común que lejos de estandarizar permite aglutinar las experiencias nacionales en una mirada regional. Así, el logro es aún mayor.

La incorporación del enfoque de derechos, además de reafirmar que el fundamento del accionar estatal se basa en el respeto, la protección y la garantía de derechos, alertó sobre la necesidad de una evaluación permanente de las acciones gubernamentales no sólo ante casos de violación de derechos sino también como herramienta de gestión pública. Aquello altamente recomendado desde la administración pública en sus distintas vertientes se instala como el segundo pilar del enfoque de derechos, que junto con el empoderamiento ciudadano termina de conformar los tres pilares pioneros.

La profusa producción académica a nivel internacional pero también regional¹ contribuyó a la precisión en torno a los indicadores de progreso, los cuales fueron adoptados por los organismos de defensa y promoción de derechos humanos al igual que las organizaciones de la sociedad civil, quienes destacaron su relevancia y comenzaron a utilizarlos en la defensa de derechos.

En primer lugar, el sistema de Naciones Unidas, en la labor de los relatores especiales del derecho a la salud (Paul Hunt en 2006) y en el campo de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) (la Organización de las Naciones Unidas

¹ Una síntesis de ese debate puede encontrarse en Laura Pautassi y Víctor Abramovich (comps.), *La medición de derechos en las políticas sociales*, Buenos Aires, Editores del Puerto, 2010; y Laura Pautassi, "Indicadores en materia de derechos económicos, sociales y culturales. Más allá de la medición", en *ibidem*, pp. 1-88.

en 2006 y 2008), propuso un primer conjunto de indicadores de medición de derechos. Posteriormente la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) en 2012 diseñó una guía de indicadores para su implementación; mientras que en el SIDH fue en el marco del Protocolo de San Salvador que se recomendó sentar las bases del monitoreo de su cumplimiento en indicadores de progreso. El primer antecedente lo produjo la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), que elaboró en 2008 los primeros lineamientos para la implementación de indicadores;² y posteriormente, cuando se conformó el Mecanismo de Monitoreo del Protocolo de San Salvador, fue el GTPSS el que definió un conjunto amplio de indicadores con base en los lineamientos en 2015. En 2013 el Comité de Expertas en Violencia del Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (Mesecvi) acordó también solicitar a los Estados que elaboraran sus informes nacionales con base en indicadores de progreso.³

Para alcanzar este consenso fue importante reafirmar que la “plena realización de un derecho humano” es posible de alcanzar en relación con la disponibilidad de medios efectivos, ya sean administrativos, judiciales o cuasijudiciales, para que cada persona pueda exigir el respeto, la protección y la efectividad de un derecho, se trate de un derecho civil y político (DCP) o un DESC.⁴

Paralelamente, la organización y sistematización de los estándares de interpretación de las obligaciones contenidas en los DESC, identificando como tales a aquellos parámetros establecidos en el *corpus* de derechos humanos que fijan el contenido y alcance de cada derecho y permiten medir, dimensionar y delimitar el alcance de las obligaciones –positivas y negativas–, permitió consolidar aún más la necesidad de precisar los indicadores que den cuenta de dichos estándares.⁵

² Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales*, OEA/Ser.L/V/II.132 Doc. 14, CIDH/OEA, 19 de julio de 2008, disponible en <<https://www.cidh.oas.org/pdf%20files/Lineamientos%20final.pdf>>, página consultada el 31 de enero de 2018.

³ Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará, *Segundo informe de seguimiento a la implementación de las recomendaciones del Comité de Expertas del MESECVI*, Washington, D. C., Mesecvi, 2015, disponible en <<http://www.oas.org/es/mesecvi/docs/MESECVI-SegundoInformeSeguimiento-ES.pdf>>, página consultada el 31 de enero de 2018.

⁴ Se subraya que la plena realización se alcanza cuando se respeta y garantiza la totalidad de los derechos (civiles, políticos, económicos, sociales y culturales) y no unos sí y otros no, en razón de que los derechos humanos son en sí mismos el objetivo del desarrollo y el progreso y no un medio para alcanzarlos; véase Víctor Abramovich y Christian Courtis, *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Madrid, Trotta, 2002.

⁵ Los expertos autorizados integran los comités de los pactos internacionales (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; GTPSS, y Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer) sumados a la labor de los relatores especiales de las Naciones Unidas y las resoluciones de los órganos de

Por ello se buscó comunicar la relevancia de haber definido los siguientes estándares: *i)* universalidad; *ii)* contenido mínimo de los derechos; *iii)* obligatoriedad de progresividad y no regresividad; *iv)* compromisos presupuestarios; *v)* principio de igualdad y no discriminación; *vi)* producción y acceso a la información; *vii)* acceso a la justicia en sentido amplio, y *viii)* participación social, los cuales permitieron comenzar no sólo un proceso de transferencia a los Estados sino precisamente poner coto y límite a cuando se aseguraba que una política, programa o plan de acción se encontraba fundamentado en derechos. Es decir, sólo en la medida en que respondan a estos estándares se puede verificar la incorporación del enfoque de derechos.

Conclusiones

Del análisis de la implementación de los indicadores de progreso a nivel del SIDH se destaca lo siguiente:

- Importantes esfuerzos realizados por los Estados en torno a garantizar derechos; sin embargo, aún resultan indispensables acciones decididas en torno al cumplimiento de sus obligaciones. Por ejemplo, el hecho de constatarse elevados índices de informalidad laboral que afectan el ejercicio de los demás derechos; pero constando el GTPSS avances importantes en términos de cobertura en materias de salud y educación aunque con problemas de calidad, accesibilidad y adecuación cultural de dicha oferta.
- Preocupan especialmente al GTPSS los problemas vinculados al desgranamiento educativo, en particular en los quintiles más bajos de ingresos con impacto diferenciado en términos de género y etnia. Especialmente el GTPSS ha alertado a los Estados Parte sobre los problemas vinculados con la calidad educativa y la oferta intercultural que deben garantizarse al interior de cada Estado. En el campo de la salud, la recomendación formulada a los Estados se relaciona con mejorar los patrones de accesibilidad y garantizar mayor resguardo de la salud, por ejemplo en el campo de la salud mental.

- En el caso de la Convención de Belém do Pará se extraña mayor énfasis en la construcción de fuentes de información para recabar datos de violencia que impacten en el diseño de políticas integrales y universales.
- Las obligaciones en derechos humanos se encuentran indisolublemente asociadas a las garantías de acceso a la información y participación social, metas que aún no han sido alcanzadas por los Estados y que necesitan mayor inversión, sumando al incremento de compromisos financieros y presupuestarios para sostener las políticas sociales. La vinculación entre el sistema económico y las políticas sociales es indisoluble y se requiere mayor inversión estatal que dé cuenta del cumplimiento de las obligaciones estatales.
- Los dos sistemas de monitoreo diseñados se rigen por el principio de devolución, en tanto que cada Estado que remite su informe nacional es el principal beneficiario del monitoreo.
- Los indicadores de progreso permiten evaluar de manera integral las acciones desarrolladas y posibilitar, con base en información empírica, cambios en el rumbo de las políticas de los tres poderes del Estado.
- Evaluar conforme al enfoque de derechos humanos a través de los indicadores de progreso constituye una oportunidad sumamente valiosa para cada Estado y es una oportunidad para concretar.
- Asimismo, al ser un mecanismo que se rige por el principio de progresividad y no regresividad permite diferenciar mejoras o avances temporarios de los indicadores socioeconómicos de la implementación de políticas universales e integrales respetuosas de los compromisos asumidos en el Protocolo de San Salvador.
- Resta un enorme trabajo y múltiples desafíos que permitan potenciar y mejorar estos nuevos mecanismos, desde lograr que los Estados que aún no han ratificado el Protocolo lo hagan, los que no han presentado informe del primer agrupamiento lo remitan a la mayor brevedad y que se continúe con el segundo agrupamiento hasta dar regularidad al sistema de informes, en el marco de un mayor compromiso de la Organización de los Estados Americanos en torno a la institucionalidad y recursos para el GTPSS. De manera similar con la Convención de Belém do Pará, en especial desde los poderes judiciales para garantizar el acceso a la justicia a las mujeres.
- Finalmente recordar que los compromisos en materia de DESC constituyen obligaciones para con sus titulares, cada habitante de este continente.



Referencias generales

- Abramovich, Víctor, y Christian Courtis, *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Madrid, Trotta, 2002.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales*, OEA/Ser.L/V/II.132 Doc. 14, CIDH/OEA, 19 de julio de 2008, disponible en <<https://www.cidh.oas.org/pdf%20files/Lineamientos%20final.pdf>>, página consultada el 31 de enero de 2018.
- Grupo de Trabajo para el Análisis de los Informes Nacionales previstos en el Protocolo de San Salvador, *Indicadores de progreso para la medición de derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador*, 2ª ed., OEA/GTPSS, 2015, disponible en <<http://www.oas.org/es/sadye/inclusion-social/protocolo-ssv/docs/pssv-indicadores-es.pdf>>, página consultada el 31 de enero de 2018.
- Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará, *Segundo informe de seguimiento a la implementación de las recomendaciones del Comité de Expertas del MESECVI*, Washington, D. C., Mesecvi, 2015, disponible en <<http://www.oas.org/es/mesecvi/docs/MESECVI-SegundoInformeSeguimiento-ES.pdf>>, página consultada el 31 de enero de 2018.
- Organización de los Estados Americanos, “Protocolo de San Salvador: Informes Nacionales y del Grupo de Trabajo”, disponible en <<http://www.oas.org/es/sadye/inclusion-social/protocolo-ssv/informes.asp>>, página consultada el 31 de enero de 2018.
- Organización de los Estados Americanos, disponible en <<http://www.oas.org/es/>>, página consultada el 31 de enero de 2018.
- Pautassi, Laura, “Indicadores en materia de derechos económicos, sociales y culturales. Más allá de la medición”, en Pautassi, Laura, y Víctor Abramovich (comps.), *La medición de derechos en las políticas sociales*, Buenos Aires, Editores del Puerto, 2010, pp. 1-88.
- , y Natalia Gherardi, *Guía práctica para la aplicación del sistema de indicadores de progreso para la medición de la Convención de Belém do Pará*, Mesecvi/CIM, 2015, disponible en <https://www.oas.org/es/mesecvi/docs/guia_indicadores_bdp_esp.pdf>, página consultada el 31 de enero de 2018.
- , y Víctor Abramovich (comps.), *La medición de derechos en las políticas sociales*, Buenos Aires, Editores del Puerto, 2010.
- Portal de la Convención de Belém do Pará, disponible en <www.mesecvi.org>, página consultada el 31 de enero de 2018.

Indicadores para la transversalización del derecho a la diversidad cultural en las políticas públicas

*Paloma García Varela**

*María del Carmen Borja Segade***

Introducción

La cultura es un elemento imprescindible para comprender las relaciones entre las personas. El mundo actual se caracteriza por la diversidad y la pluralidad de culturas. La diversidad cultural supone una fuente de enriquecimiento mutuo para la vida de las personas.

Las políticas públicas establecen el modo de relación entre las instituciones públicas del Estado y la ciudadanía. La transversalización del derecho a la diversidad cultural nos permitirá asegurar la igualdad en las garantías de realización de los derechos humanos; garantizar la igualdad de oportunidades y el reconocimiento de derechos específicos de los diferentes grupos culturales y étnicos; y mejorar la calidad, accesibilidad y pertinencia cultural de los servicios públicos esenciales para el desarrollo humano.

Desarrollo

Diferenciando conceptos

¿Qué es la diversidad cultural?

Todos los países son sociedades multiculturales compuestas por grupos que se identifican según su etnia, religión o lengua, unidos por lazos con su propia historia,

* Directora de Formación y Comunicación y socia fundadora de la consultora ISI Argonauta.

** Directora de Investigación y Desarrollo y socia fundadora de la consultora ISI Argonauta.

cultura, valores y modos de vida. La diversidad cultural ha llegado para quedarse y crecer.¹

Existe la tendencia a reducir el término *cultura* a las expresiones artísticas y a las costumbres de una sociedad. Sin embargo, la cultura es el sistema de significados y valores que expresan el sentido de la vida de la sociedad y que configuran su identidad cultural.

La definición más consensuada internacionalmente es la elaborada por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO, por sus siglas en inglés):

La cultura debe ser considerada como el conjunto de los rasgos distintivos espirituales y materiales, intelectuales y afectivos que caracterizan a una sociedad o a un grupo social y que abarca, además de las artes y las letras, los modos de vida, la manera de vivir juntos, los sistemas de valores, las tradiciones y las creencias.²

Los seres humanos *somos seres culturales* que construimos nuestras identidades individuales y colectivas a partir de una combinación de experiencias, preferencias personales, percepciones y la memoria colectiva que nos rodea. Esta identidad determina las creencias, el pensamiento, los sentimientos y las formas de actuar.

La *diversidad cultural es un derecho* que implica que toda persona pueda participar en la vida cultural, entendida ésta como un proceso vital, histórico, dinámico y evolutivo que tiene un pasado, un presente y un futuro.

Además, el *fundamento de la universalidad de los derechos humanos se encuentra en la dimensión cultural*. Los derechos humanos son el lenguaje común de las personas y comunidades que luchan contra las relaciones desiguales e injustas. Desde su propia identidad individual y colectiva reivindican la igualdad y la justicia frente a la discriminación y la opresión. Es necesario conseguir la apropiación de estos derechos desde las unidades sociales más pequeñas, de forma espontánea y nunca como elementos impuestos, pero siempre cumpliendo con lo

¹ Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, *Diversidad cultural. Materiales para la formación docente y el trabajo de aula*, Santiago, Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe, 2005, p. 16.

² Declaración Universal de la UNESCO sobre la Diversidad Cultural, aprobada por la Conferencia General de la UNESCO el 2 de noviembre de 2001.

recogido en la Declaración Universal de la UNESCO sobre la Diversidad Cultural: “Nadie puede invocar la diversidad cultural para vulnerar los derechos humanos garantizados por el derecho internacional ni para limitar su alcance”.³

¿Cómo se aborda la diversidad cultural?

Reafirmando que las relaciones entre culturas son dinámicas y complejas, diferenciaremos tres formas de abordar la relación entre las culturas: multiculturalismo, pluralismo cultural e interculturalidad.

Cuadro 1. Formas de abordar la relación entre las culturas

Abordaje	Multiculturalismo	Pluralismo cultural	Interculturalidad
Reconocimiento de las diferencias.	Se reivindican las diferencias culturales.	Se reconocen las diferencias culturales con consecuencias jurídicas y políticas.	Establece relaciones de confianza, reconocimiento mutuo, comunicación efectiva, diálogo, intercambio y aprendizaje.
Maneras de ver las asimetrías e injusticias.	Intracultural: se visibiliza a las culturas injustamente menospreciadas.	Intercultural: se visibilizan las relaciones de poder injustas entre las culturas.	Se desarrollan competencias para comunicarse en contextos de relación con otras culturas.
Políticas para promover los derechos de los grupos culturales.	Acciones afirmativas para favorecer la igualdad de oportunidades en el acceso a los servicios del Estado.	Acciones transformadoras de las estructuras políticas, sociales y económicas del Estado para la plena participación de todos los grupos.	Igualdad en el ejercicio de los derechos y acceso a oportunidades. Orden político que reconozca la pluralidad del Estado, democracia inclusiva y participación.
Modelo de Estado.	Estado monocultural.	Estado pluricultural.	Estado pluricultural.
Tipo de relación que se promueve entre las culturas.	Coexistencia respetuosa, sin intercambio.	Intercambio, enriquecimiento y transformación mutua.	Renovación del pacto social y la construcción de una cultura política común a partir de un diálogo intercultural en las esferas públicas de la sociedad civil.

Fuente: Elaboración propia, 2017.

³ *Ibidem*, artículo 4º.

Transversalización de la diversidad cultural

La transversalización del derecho a la diversidad cultural pretende incorporar en las políticas públicas la mirada de las personas y los grupos desde su propia identidad cultural.

El concepto de transversalización que utilizamos es operativo, siendo la herramienta que nos permita trasladar los conceptos teóricos del derecho a la diversidad cultural al diseño y la implementación de las políticas públicas. Será el puente entre el nivel conceptual y el nivel operativo que nos ayudará a incorporar de forma práctica y sencilla los principales componentes de la diversidad cultural:

- a) *La universalidad de los derechos humanos.* La diversidad cultural favorece el ejercicio efectivo de los derechos humanos sin discriminación ni exclusión dentro de una gran variedad de contextos y situaciones culturales. Además, ayuda a garantizar que los derechos humanos sean reconocidos universalmente y asumidos en todas las culturas.
- b) *La interculturalidad como medio y fin para lograr el pleno ejercicio de los derechos humanos sin discriminación alguna.* La interculturalidad promueve la construcción de una sociedad donde se logre un verdadero diálogo e intercambio de experiencias para el enriquecimiento mutuo. Es necesario el fortalecimiento de las capacidades de la ciudadanía para establecer relaciones de confianza, reconocimiento mutuo, comunicación efectiva, diálogo, debate, aprendizaje e intercambio entre las diferentes culturas. También es indispensable la construcción política de nuevas relaciones donde todos los actores asuman una dimensión cultural basada en la solidaridad, la justicia, el bien común, la participación y el principio de igualdad y no discriminación.
- c) *La mirada a las personas y los grupos desde su propia identidad.* Los seres humanos somos seres culturales que configuramos nuestra identidad individual y colectiva a partir de los rasgos, símbolos, valores y normas que determinan nuestro sistema de creencias, pensamiento, sentimientos y formas de actuar.

- d) *La cultura como un proceso dinámico y vivo*. “Se recrea constantemente en la medida en que las personas cuestionan, adaptan y redefinen sus valores y prácticas ante el cambio de la realidad y el intercambio de ideas”.⁴
- e) *El principio de igual dignidad y respeto de todas las culturas*. Teniendo en cuenta las grandes disparidades socioeconómicas existentes entre los países, el respeto y la igual dignidad entre las culturas es un factor de equilibrio que puede facilitar las relaciones entre los pueblos.

Abordajes y construcción de indicadores

Hasta ahora, la construcción de indicadores relacionados con la diversidad cultural no se ha abordado desde la perspectiva de la transversalización de este derecho. Algunos ejemplos sobre los abordajes que se han realizado son:

- a) *Medición de las dimensiones de la cultura*. Aunque en la mayoría de los países las estadísticas culturales están en fase de desarrollo, existen modelos que permiten medir aspectos como el consumo cultural o la aportación de las llamadas industrias culturales al producto interno bruto, y se están empezando a incorporar también marcadores sociales como la desagregación con una perspectiva de género o de edad.
- b) *Medición de la participación cultural*. La UNESCO elaboró el manual *Cómo medir la participación cultural*⁵ con el propósito de presentar las tendencias actuales en la medición de la participación cultural, señalando los límites metodológicos y las herramientas existentes y combinando enfoques cuantitativos y cualitativos que favorezcan tanto la medición como la comprensión.
- c) *Medición de la cultura en el desarrollo*. Algunos sistemas de medición centran su atención en calcular los efectos e impactos de la cultura en el desarrollo con el fin de visibilizar sus aportes a dicho proceso y mejorar las políticas culturales y de desarrollo. La UNESCO creó una herramienta compuesta por 22 indicadores que pretenden cubrir siete dimensiones del

⁴ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre Desarrollo Humano 2004. La libertad cultural en el mundo diverso de hoy*, Nueva York, Mundi-Prensa, 2004, p. 4.

⁵ Instituto de Estadística de la UNESCO, *Cómo medir la participación cultural*, Montreal, UNESCO (Manual del Marco de Estadísticas Culturales de la UNESCO 2009, núm. 2), 2014.

desarrollo: economía, educación, participación social, gobernanza, igualdad de género, comunicación y patrimonio.

Transversalización del derecho a la diversidad cultural

La incorporación de estos indicadores supone, por un lado, incluir dos dimensiones de análisis que no se han tomado en consideración hasta el momento; y por otro lado, agregar el enfoque diferencial en los indicadores ya existentes.

La interculturalidad en cuanto a las competencias para el desarrollo de relaciones entre las culturas basadas en el diálogo y el intercambio para la convivencia

En la dimensión intercultural se deberán tener en cuenta aspectos relacionados con las competencias de los poderes públicos para el desarrollo de políticas pluriculturales como competencias de la ciudadanía para desenvolverse y comunicarse con los diferentes grupos culturales. Las políticas pluriculturales hacen referencia a las medidas adoptadas para eliminar las discriminaciones y las situaciones de exclusión entre las diferentes culturas, y el desarrollo de políticas inclusivas y participativas con enfoque diferencial dirigidas a la construcción de nuevas relaciones de poder. Las competencias ciudadanas están relacionadas con las habilidades para favorecer el diálogo y el enriquecimiento mutuo como son la comprensión, la empatía, la flexibilidad, la adaptabilidad y la tolerancia.

La identidad cultural en cuanto al conjunto de características que permiten a un determinado colectivo cultural definirse como tal

Respecto de la dimensión de la identidad cultural, ésta se compone por múltiples elementos como las tradiciones, los valores y las creencias características de una determinada cultura. Abarca diferentes categorías como son la religión, el género, la clase, la profesión, la etnia, la sexualidad, la nacionalidad, etc. Todo esto determina la concepción que una persona o un colectivo tiene de sí mismo.

Incorporación del enfoque diferencial en los indicadores ya existentes

Además de tener en cuenta las dimensiones descritas, la transversalización de la diversidad cultural pasa por incorporar un enfoque diferencial cultural en los sistemas de indicadores ya establecidos, lo que nos permitirá reconocer las diferencias, entender mejor las necesidades de cada persona y visibilizar cualquier tipo de discriminación.

La definición de indicadores para la transversalización del derecho a la diversidad cultural nos asegurará que el diseño, la ejecución y la evaluación de las políticas públicas incorporen un enfoque intercultural que no excluya a ningún grupo cultural y fortalezca las relaciones de igualdad entre las diversas culturas.

Los principales retos para la incorporación de las nuevas dimensiones a los sistemas de indicadores ya existentes son la falta de fuentes de información para la medición de determinados aspectos inmateriales de la cultura y la integración del enfoque diferencial en los indicadores ya existentes.

Conclusiones

1. Vivimos en un mundo donde las relaciones entre las diferentes culturas son desiguales e injustas. En numerosos casos existe una cultura dominante que oprime y/o excluye a las demás culturas con las que convive.
2. La diversidad cultural es un hecho que debe ser abordado desde el reconocimiento de las diferencias para desarrollar competencias dirigidas a establecer relaciones de confianza, reconocimiento mutuo, comunicación efectiva, diálogo, intercambio y aprendizaje.
3. Un Estado intercultural debe transversalizar el derecho a la diversidad cultural en sus políticas públicas, fortaleciendo las capacidades de las instituciones públicas y de la ciudadanía con el fin de realizar los cambios necesarios para avanzar en el pleno ejercicio de los derechos humanos de todas las personas y todas las culturas.
4. La transversalización del derecho a la diversidad cultural nos permitirá asegurar la igualdad en las garantías de realización de los derechos humanos; garantizar la igualdad de oportunidades y el reconocimiento de derechos específicos de los diferentes grupos culturales y étnicos; y mejorar la calidad, accesibilidad y pertinencia cultural de los servicios públicos esenciales para el desarrollo humano.

5. La definición de un sistema de indicadores facilitará esta transversalización. Para esto, en la práctica se deberá incluir el enfoque diferencial en los indicadores ya existentes e incorporar dos nuevas dimensiones de medición: la interculturalidad en cuanto al desarrollo de competencias para reforzar las relaciones entre las culturas y con las instituciones públicas, basadas en el diálogo y el intercambio para la convivencia; y la dimensión de la identidad cultural en cuanto al conjunto de características que permiten a una persona o un determinado colectivo cultural definirse como tal.
6. Los principales retos para la incorporación de las nuevas dimensiones a los sistemas de indicadores ya existentes son la falta de fuentes de información para la medición de determinados aspectos inmateriales de la cultura y la integración del enfoque diferencial en dichos indicadores.

Bibliografía

- Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, *Cómo evaluar proyectos de cultura para el desarrollo: una aproximación metodológica a la construcción de indicadores*, Madrid, AECID, 2009.
- Alonso, Guiomar, y Melika Medici, *Batería de indicadores UNESCO en cultura para el desarrollo. Manual preliminar de prueba*, UNESCO, 2011.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General núm. 21. Derecho de toda persona a participar en la vida cultural (artículo 15, párrafo 1 a), del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), E/C.12/GC/21/Rev.1, noviembre de 2009.
- Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales, aprobada por la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura el 20 de octubre de 2005.
- Declaración Universal de la UNESCO sobre la Diversidad Cultural, aprobada por la Conferencia General de la UNESCO el 2 de noviembre de 2001.
- Derechos humanos y diversidad cultural, Resolución 64/174 aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, 18 de diciembre de 2009.
- Federación Internacional de las Coaliciones para la Diversidad Cultural, *Cultura en los Objetivos de Desarrollo Sostenible Post-2015: fechas claves*, 2015.
- , et al., *Un objetivo “cultura” en la Agenda de Desarrollo Post-2015*, IFACCA/Agenda 21 for Culture/FICDC/CAE, 2015.

- Instituto de Estadística de la UNESCO, *Cómo medir la participación cultural*, Montreal, UNESCO (Manual del Marco de Estadísticas Culturales de la UNESCO 2009, núm. 2), 2014.
- Maraña, Maider, *Cultura y desarrollo. Evolución y perspectivas*, UNESCO Etxea (Cuadernos de trabajo núm. 1), 2010.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, *Diversidad cultural. Materiales para la formación docente y el trabajo de aula*, Santiago, Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe, 2005.
- , *Indicadores UNESCO de cultura para el desarrollo. Manual metodológico*, París, UNESCO, 2014.
- , *Informe mundial de la UNESCO. Invertir en la diversidad cultural y el diálogo intercultural*, París, UNESCO, 2009.
- Programa Buen Gobierno y Reforma del Estado, *Guía metodológica de “Transversalización del enfoque de interculturalidad en programas y proyectos del sector gobernabilidad” a partir de la experiencia del Programa “Buen Gobierno y Reforma del Estado” del Perú*, Lima, Programa Buen Gobierno y Reforma del Estado/GIZ, 2013.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre Desarrollo Humano 2004. La libertad cultural en el mundo diverso de hoy*, Nueva York, Mundi-Prensa, 2004.

Evaluación del derecho a la alimentación en México a partir de los indicadores para el Protocolo de San Salvador

Laura Elisa Pérez Gómez*

Introducción

La metodología de indicadores para la medición de progresos en el cumplimiento del Protocolo de San Salvador, aprobada por la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (OEA), es obligatoria para los países signatarios de este tratado de derechos humanos en la región interamericana.¹ El instrumento desarrollado fundamenta la presentación de informes basados en evidencia ante el mecanismo de seguimiento del Protocolo, además de facilitar la evaluación de las políticas públicas establecidas para garantizar cada uno de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales protegidos.

La evaluación del derecho a alimentación adecuada en México a partir de esta metodología permite valorar los avances o retrocesos en la garantía y la protección de este derecho mediante la revisión de seis grandes temas: identificación de evidencias sobre la forma en que el derecho se encuentra incorporado en el sistema legal, en el aparato institucional y en las políticas públicas (recepción del derecho); análisis de la disponibilidad efectiva de recursos del Estado para el gasto público social y sus compromisos presupuestarios (contexto financiero); revisión de las capacidades institucionales para la atención del derecho; identificación de los mecanismos y las políticas necesarios para asegurar la protección igualitaria

* Investigadora del Programa Universitario de Derechos Humanos de la Universidad Nacional Autónoma de México.

¹ Indicadores de progreso para la medición de derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador (OEA/Ser.L/XXV.2.1 GT/PSS/doc.2/11 rev.2, de diciembre de 2011; y OEA/Ser.L/XXV.2.1 GT/PSS/doc.9/13, de noviembre de 2013). La metodología de la OEA parte de las mismas bases conceptuales que la desarrollada por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (HRI/MC/2008/3, de mayo de 2008).

y no discriminatoria; valoración de las facilidades disponibles para el acceso a la información, participación, transparencia y rendición de cuentas; y evaluación de los recursos para el apropiado acceso a la justicia.

Cuadro 1. Tipos de indicadores

Categoría/principio	Tipo de indicador		
	Estructural	Proceso	Resultado
Recepción del derecho	Identifica información sobre la forma en que cada derecho se encuentra incorporado en el sistema legal y en las políticas públicas; así como los resultados generales sobre su garantía.		
Compromiso financiero y presupuestal	Valora la disponibilidad efectiva de los recursos financieros del Estado para el gasto público social y sus compromisos presupuestarios para los derechos.		
Capacidad estatal	Describe los aspectos instrumentales y de disponibilidad de recursos al interior del aparato estatal para la atención de los derechos.		
Igualdad y no discriminación	Detalla los mecanismos y las políticas disponibles para asegurar la protección igualitaria y no discriminatoria de los derechos.		
Acceso a la información y participación	<ul style="list-style-type: none"> • Revisa el nivel de información y transparencia sobre los derechos para la adecuada rendición de cuentas. • Examina la disponibilidad de mecanismos para la participación en el diseño, implementación y seguimiento de las políticas públicas correspondientes. 		
Acceso a la justicia	Valora los recursos para el apropiado acceso a la justicia, incluyendo el examen sobre la posibilidad de acceso a mecanismos de reclamo y protección.		

Fuente: Elaboración propia, 2017.

Desarrollo

Elementos normativos para la evaluación del derecho a la alimentación

En el sistema interamericano de derechos humanos la evaluación del derecho a la alimentación parte de su definición en el artículo 12 del Protocolo de San Salvador, el cual establece que:

- 1) Toda persona tiene derecho a una nutrición adecuada que le asegure la posibilidad de gozar del más alto nivel de desarrollo físico, emocional e intelectual.

- 2) Con el objeto de hacer efectivo este derecho y a erradicar la desnutrición, los Estados Partes se comprometen a perfeccionar los métodos de producción, aprovisionamiento y distribución de alimentos.

Para proceder a la evaluación, esta definición requiere una interpretación sistemática conforme a los estándares internacionales que precisan el contenido y alcance del derecho y establecen lineamientos para que los Estados cumplan con sus obligaciones. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales define en su Observación General núm. 12 al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) los componentes básicos de este derecho;² complementariamente, las directrices voluntarias de apoyo a la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) proporcionan orientaciones prácticas para cumplir con las obligaciones.³

La metodología de la OEA define 94 indicadores que, conforme a los diversos estándares señalados, abordan temas que incluyen la legislación y las políticas públicas específicas, los presupuestos, las autoridades regulatorias y los mecanismos para la reparación del daño, referidos al contexto normativo; la inseguridad alimentaria, la desnutrición, la obesidad y los programas de apoyo alimentario, respecto a rubros sobre nutrición y salud alimentaria; así como el desarrollo del sector rural, el respeto al uso de tierras y territorios, y la protección de la propiedad colectiva, en referencia a aspectos sobre producción y distribución de alimentos.

² Algunos elementos centrales son: *a)* “la disponibilidad de alimentos en cantidad y calidad suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias de los individuos, sin sustancias nocivas, y aceptables para una cultura determinada”; *b)* “la accesibilidad económica implica que los costos financieros personales o familiares asociados con la adquisición de los alimentos necesarios para un régimen de alimentación adecuado deben estar a un nivel tal que no se vean amenazados o en peligro la provisión y la satisfacción de otras necesidades básicas”; *c)* “la accesibilidad física implica que la alimentación adecuada debe ser accesible a todos, incluidos los individuos físicamente vulnerables”, y *d)* “el significado preciso de ‘adecuación’ viene determinado en buena medida por las condiciones sociales, económicas, culturales, climáticas, ecológicas y de otro tipo imperantes en el momento, mientras que el de ‘sostenibilidad’ entraña el concepto de disponibilidad y accesibilidad a largo plazo”.

³ Las directrices contienen recomendaciones para definir, entre otros aspectos, estrategias, instituciones, recursos financieros nacionales, marcos jurídicos, acceso a recursos y bienes, inocuidad de los alimentos, nutrición, apoyo a los grupos vulnerables, etcétera.

Hallazgos para México

Como parte de la vertiente de trabajo del Programa Universitario de Derechos Humanos (PUDH) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) relativa a la investigación y desarrollo de indicadores para la evaluación de la situación de los derechos humanos se elaboraron bases técnicas para el derecho a la alimentación adecuada que comprenden tanto las fichas de metadatos para cada indicador como la sistematización de la información disponible a nivel nacional. Considerando la extensión requerida para el presente artículo, en el anexo 2 se presenta una matriz simplificada (con alrededor de 30% de los indicadores totales analizados por el PUDH-UNAM),⁴ la cual permite identificar los siguientes hallazgos⁵ de acuerdo con las categorías y principios transversales definidos:

1. *Recepción del derecho.* A pesar de los avances constitucionales de 2011 y del desarrollo legislativo disponible a nivel regional,⁶ se identifica como deficiencia estructural para el cumplimiento del derecho a la alimentación adecuada la carencia de la ley reglamentaria del derecho que, aun cuando fue aprobada por la Cámara de Diputados en 2015,⁷ sigue estancada en la Cámara de Senadores. En términos de procesos, la metodología requiere la revisión del alcance de los programas vigentes para la atención de aspectos centrales del derecho como son las políticas para la erradicación del hambre, la desnutrición, los factores que provocan obesidad, etcétera.

En relación con la dimensión de resultados, el impacto se presenta en dos caras de la malnutrición: por un lado, la carencia de acceso a la alimentación⁸ afecta a 28 millones de personas y casi millón y medio de infantes

⁴ El documento completo puede consultarse en <<http://www.pudh.unam.mx/publicaciones/ALIMENTACION-PUDH-UNAM-CNDH.pdf>>, página consultada el 31 de enero de 2018.

⁵ Véanse también los gráficos del anexo 1 de esta ponencia, pp. 37-40.

⁶ Ley Marco Derecho a la Alimentación, Seguridad y Soberanía Alimentaria, aprobada en la XVIII Asamblea Ordinaria del Parlamento Latinoamericano, Panamá, 30 de noviembre al 1 de diciembre de 2012, disponible en <<http://www.fao.org/3/a-au351s.pdf>>, página consultada el 31 de enero de 2018.

⁷ Iniciativa con Proyecto de Decreto para la Ley General del Derecho a la Alimentación Adecuada, disponible en <http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2014/09/asun_3135789_20140902_1409759901.pdf>, página consultada el 31 de enero de 2018.

⁸ El indicador incluye los casos de personas que han experimentado inseguridad alimentaria moderada y severa, que abarcan desde la reducción en la cantidad de alimentos consumidos hasta episodios de hambre por la falta de alimentos. Es calculado por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social a partir de los resultados de la Escala Mexicana de Seguridad Alimentaria que levanta el Instituto Nacional de

- menores de cinco años de edad viven con desnutrición crónica (aquella que les va a impedir un desarrollo físico y mental adecuado para incorporarse apropiadamente a la vida laboral); por otro lado, México se ha colocado en los primeros lugares mundiales de población con sobrepeso y obesidad, situación que incluso se incrementa en los grupos de adolescentes y adultos en las mediciones de 2016.⁹
2. *Contexto financiero y compromisos presupuestarios.* En este aspecto se observa una reducción en las últimas décadas de la importancia del sector primario en la economía, que en la actualidad representa 3% del producto interno bruto, lo que significa una disminución en la inversión productiva, fomento y promoción de oportunidades de empleo e ingreso para las zonas rurales. En particular, se identifican presupuestos decrecientes para el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural (PEC).¹⁰
 3. *Capacidades estatales.* No se cuenta con una política pública integral para garantizar el derecho a la alimentación adecuada; son diversas las instituciones que atienden las acciones del derecho y en consecuencia hay una fragmentación de políticas y estrategias. El programa central para la atención del derecho a la alimentación de los grupos más desfavorecidos es la Cruzada Nacional contra el Hambre, cuya evaluación oficial más reciente¹¹ destaca el despido de recursos derivado de la existencia de múltiples subprogramas con traslapes en acciones y población objetivo, señalándose incluso que a nivel exploratorio inicial la Cruzada no tiene un efecto estadísticamente significativo en el indicador de carencia por acceso a la alimentación, por lo que el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) concluye que es necesario enmarcar las acciones en una estrategia más amplia de reducción de la pobreza, inclusión y acceso efectivo a los derechos humanos.

Estadística y Geografía en el módulo de condiciones socioeconómicas de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares cada dos años.

⁹ Instituto Nacional de Salud Pública, *Encuesta Nacional de Salud y Nutrición de Medio Camino 2016*, México, INSP, 2017.

¹⁰ En el PEC están incluidos los presupuestos significativos de diversos programas y acciones de instancias federales; entre los de tipo alimentario se encuentran Liconsa, Diconsa, Programa de Apoyo Alimentario y Prospera.

¹¹ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, “Balance de la Cruzada Nacional contra el Hambre 2013-2016”, disponible en <http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/ECNCH/Paginas/Balance_Cruzada_Nacional_contra_el_hambre.aspx>, página consultada el 31 de enero de 2018.

4. *Igualdad y no discriminación.* Dentro de esta dimensión transversal del derecho se puede demostrar la exclusión por ingresos derivados del trabajo que viven los primeros deciles de la población nacional; el indicador además de señalar la enorme diferencia entre estos ingresos para 10% más pobre de la población muestra la dependencia creciente de tales grupos hacia las transferencias condicionadas.
5. *Acceso a la información y participación.* Aunque en el país existen normas para regular la publicidad nociva persiste su inclusión en los medios masivos de comunicación. En cuanto a las campañas para la promoción de una vida saludable, las acciones federales se concentran en la denominada *Chécate, Mídete, Muévete* de la Secretaría de Salud; sin embargo, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (Ensanut) 2016, “un porcentaje muy reducido de la población ha recibido información sobre la campaña, siendo el centro de salud y el IMSS [Instituto Mexicano del Seguro Social] los principales proveedores de información”. Respecto de la participación social en la política pública asociada al derecho, únicamente se identificaron los comités de participación comunitaria de la Cruzada, los cuales según el Coneval no tienen posibilidad de incidencia debido a que los programas presupuestarios cuentan con muy poca flexibilidad para incorporar nuevas prioridades identificadas en los planes comunitarios.
6. *Acceso a la justicia.* En este rubro se identifica principalmente información sobre aspectos estructurales y de proceso debido a que la sistematización de casos y expedientes por derecho constituye procesos aún no disponibles para generar indicadores de resultados; no obstante, estos indicadores constituyen una fuente esencial de información cuya disponibilidad es sumamente útil para la defensa de los derechos.¹²

Conclusiones

La evaluación del derecho a la alimentación adecuada en México a partir de la metodología de indicadores del sistema interamericano permite identificar obstáculos estructurales y deficiencias en las políticas públicas que han generado

¹² Destacan las tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre accesibilidad económica a una alimentación adecuada (tesis aislada 2012521 de 2016) y sobre el derecho a un mínimo vital (tesis aisladas 172545 de 2007 y 2011316 de 2016).

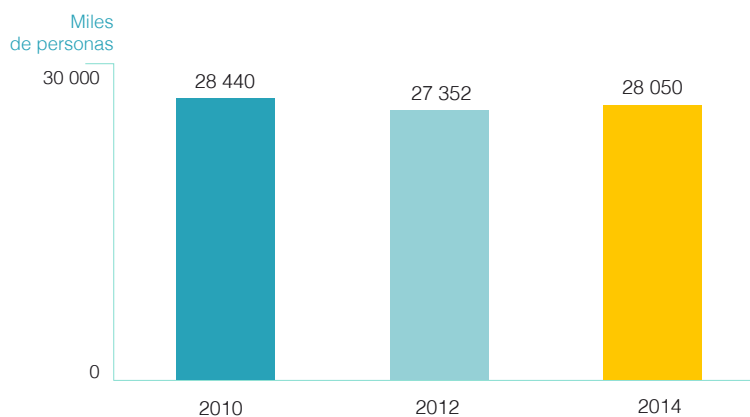
resultados violatorios de este derecho a nivel nacional: *a)* un núcleo duro de 28 millones de personas con carencia de acceso a la alimentación, persistente desde 2010, que no cuentan con los recursos mínimos necesarios para adquirir una canasta básica de alimentos; *b)* la prevalencia de casi millón y medio de infantes menores de cinco años de edad en situación de desnutrición crónica, la cual reduce sus capacidades reales para salir de la pobreza; *c)* un creciente problema de salud pública por sobrepeso y obesidad en toda la población, que en 2016 alcanzaba a 36% de los adolescentes y 70% de los adultos; *d)* una caída drástica de los incentivos económicos para el sector primario; *e)* una reducción constante de los presupuestos institucionales y para programas dirigidos a este derecho; *f)* inexistencia de una ley reglamentaria del derecho a la alimentación y carencia de una política pública integral para garantizarlo, y *g)* políticas salariales que amplían la desigualdad y generan una dependencia creciente de programas de transferencias gubernamentales en sectores desfavorecidos.

Aunque por limitaciones de espacio las evidencias mostradas en este artículo son incompletas, en síntesis puede decirse que la garantía del derecho a la alimentación adecuada en México requiere consumir procesos de armonización legislativa; la redefinición de políticas públicas de alcance universal que avancen en el combate a la malnutrición y eviten reproducir las causas de exclusión de sectores discriminados; considerar recursos e instrumentos eficaces para garantizar la producción, aprovisionamiento y distribución de alimentos; y establecer mecanismos específicos para el acceso a la justicia, todo ello en un marco de participación, transparencia y rendición de cuentas.

Anexos

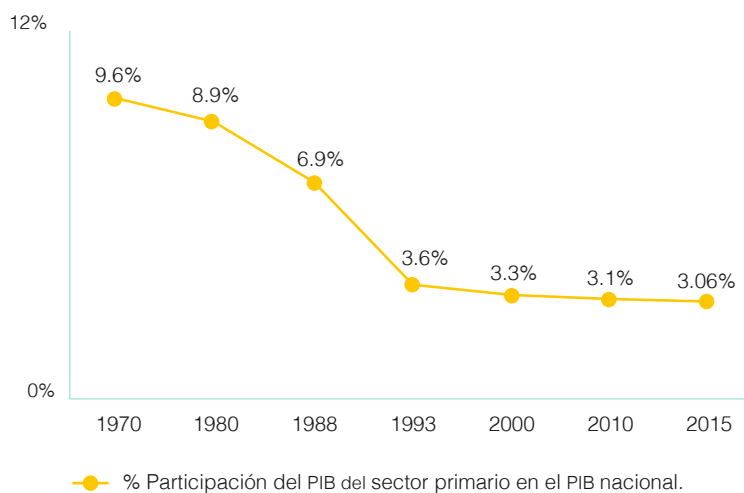
1. Gráficos de indicadores destacados sobre el derecho a la alimentación adecuada

Gráfico 1. Población total con carencia de acceso a la alimentación

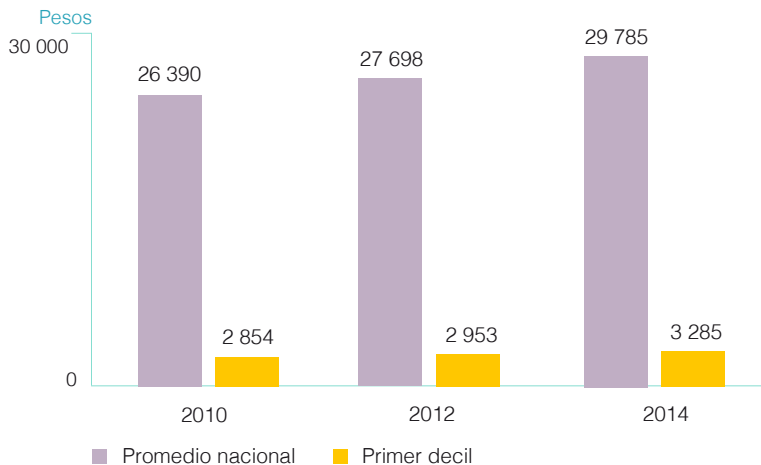


Fuente: Coneval.

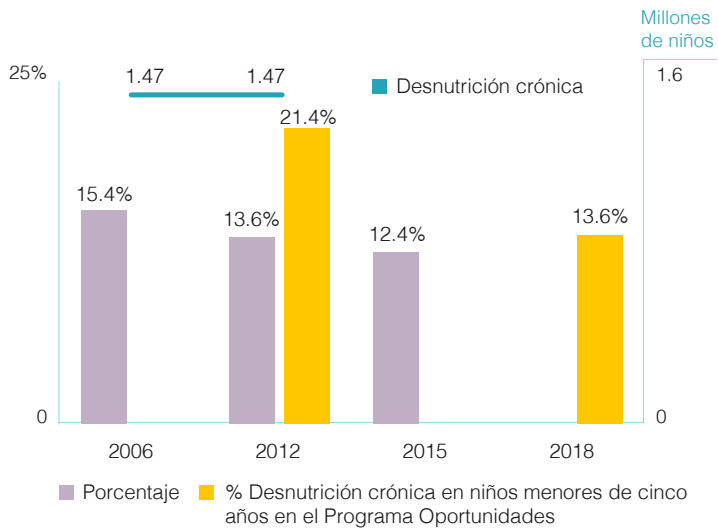
Gráfico 2. Contribución al PIB del sector primario



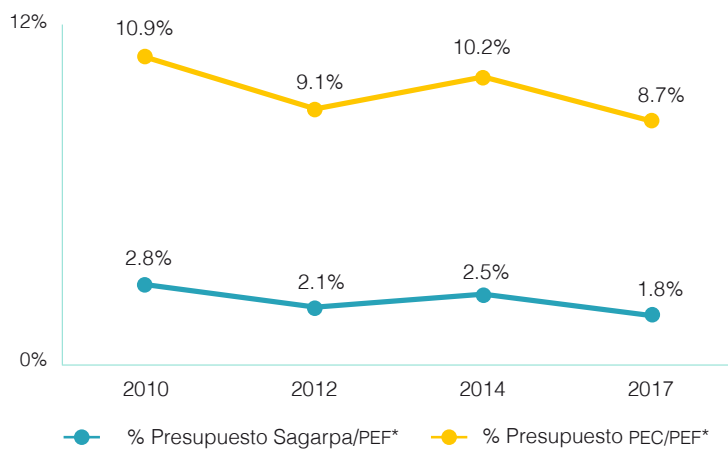
Fuente: Sistema de Cuentas Nacionales del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

Gráfico 3. Ingreso trimestral derivado del trabajo


Fuente: Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH) (precios corrientes).

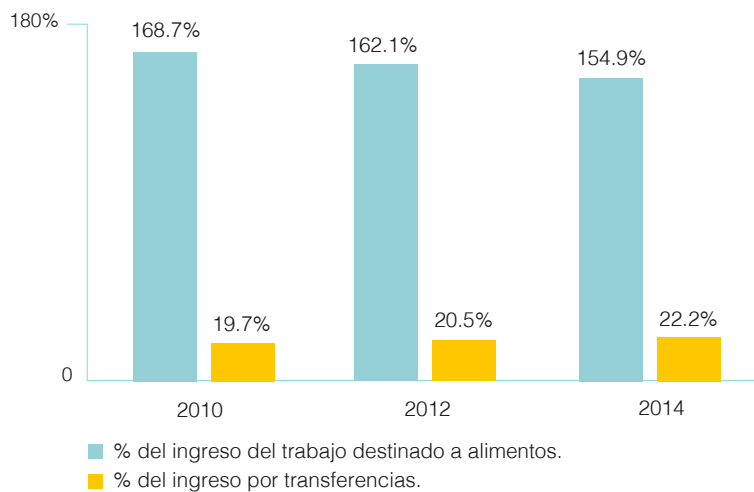
Gráfico 4. Desnutrición crónica


Fuente: Ensanut e informes de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol).

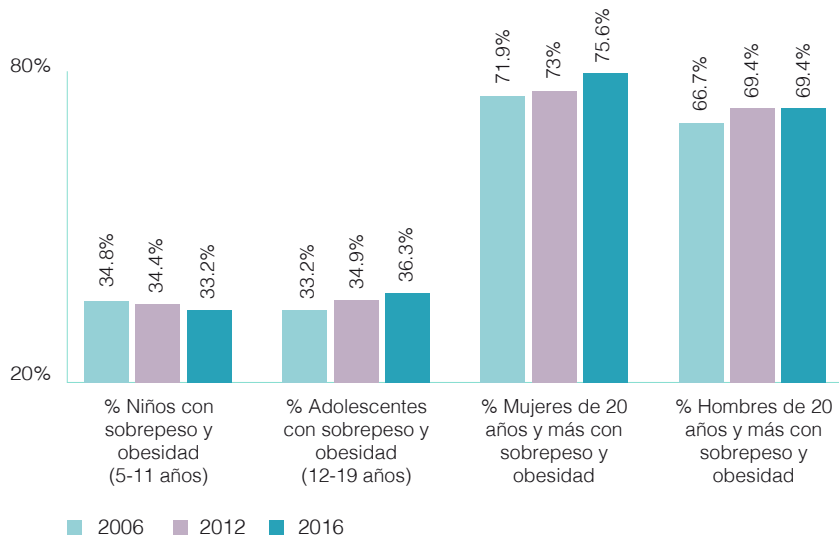
Gráfico 5. Evolución presupuestal

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), cuenta pública.

* Presupuesto de Egresos de la Federación.

Gráfico 6. Porcentaje del ingreso del trabajo destinado a la alimentación del primer decil

Fuente: ENIGH.

Gráfico 7. Sobrepeso y obesidad

Fuente: Ensanut.

2. Matriz de hallazgos con indicadores seleccionados del Protocolo de San Salvador para el derecho a la alimentación adecuada en México (nivel nacional)

Cuadro 1. Hallazgos con indicadores seleccionados del Protocolo de San Salvador para el derecho a la alimentación adecuada en México

Estructurales	Procesos	Resultados																																									
Recepción del derecho																																											
<p>Ratificación de tratados internacionales que reconocen, entre otros, el derecho a la alimentación adecuada (AaE01-10):</p> <p>i) PIDESC (sí/1981), Protocolo Facultativo (no, desde 2009).</p> <p>ii) Directrices y pautas de la FAO (sí/2004).</p> <p>Consagración del derecho a la alimentación adecuada en la legislación nacional (AaE11):</p> <p>La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) señala en su artículo 4º que “toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado lo garantizará”.</p> <p>Aunque el derecho a la alimentación se encuentra plasmado en la Constitución, en México no se cuenta con una ley reglamentaria para él. Existe una iniciativa de Ley General del Derecho a la Alimentación Adecuada en proceso de revisión, la cual tiene entre sus principales objetivos “i. Establecer las bases para garantizar el acceso, disfrute y ejercicio efectivo del derecho a la alimentación, sus prerrogativas y propiciar la autosuficiencia, seguridad y soberanía alimentarias”.</p>	<p>Políticas públicas o programas para la erradicación del hambre (AaP01):</p> <p>En México la política pública para la erradicación del hambre se estableció con base en la Cruzada Nacional contra el Hambre, la cual se constituye como instrumento de coordinación de programas ya existentes.</p> <p>Políticas públicas o programas para la erradicación de la desnutrición infantil (AaP02):</p> <p>Se identificaron algunos elementos en el Programa Nacional México Sin Hambre (PNMSH), objetivo 2: “Disminuir la desnutrición infantil aguda y crónica, y mejorar los indicadores de peso y talla de la niñez”.</p> <p>Políticas públicas o programas para el acceso a consumo mínimo de agua (AaP04):</p> <p>Se identificaron algunos elementos en el PNMSH, línea de acción 1.7.1: “Fortalecer el abastecimiento de agua y el acceso a los servicios de agua potable en zonas rurales y urbanas marginadas”; y el Plan Nacional Hídrico, objetivo 3: “Fortalecer el abastecimiento de agua y el acceso a los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento”.</p>	<p>Porcentaje de personas con carencia de acceso a la alimentación (AaR02):</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>2010</th> <th>2012</th> <th>2014</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>% Pobl. total carencia acceso alim.</td> <td>24.8</td> <td>23.3</td> <td>23.4</td> </tr> <tr> <td>Pobl. total carencia acceso alim. (millones)</td> <td>27 440</td> <td>27 352</td> <td>28 050</td> </tr> </tbody> </table> <p>Fuente: Coneval MMP.</p> <p>Resultados del Coneval relativos a los hogares con inseguridad alimentaria moderada y severa, situación en que se encontró a más de 23% de la población mexicana en 2014, que corresponde a 28 millones de habitantes.</p> <p>Tasa de desnutrición infantil (AaR06):</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>2010</th> <th>2012</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Desnutrición crónica</td> <td>15.4%</td> <td>13.6%</td> </tr> <tr> <td>Desnutrición aguda</td> <td>2%</td> <td>1.6%</td> </tr> </tbody> </table> <p>Fuente: Ensanut.</p> <p>La desnutrición crónica infantil en México es todavía un problema importante de salud pública que afectó a un millón y medio (14%) de los infantes menores de cinco años de edad en 2012.</p> <p>Prevalencia de sobrepeso y obesidad en niños y adultos (AaR10):</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>2006</th> <th>2012</th> <th>2016</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>% Niños con sobrepeso y obesidad (5-11 años)</td> <td>34.6</td> <td>34.4</td> <td>33.2</td> </tr> <tr> <td>% Adolescentes con sobrepeso y obesidad (12-19 años)</td> <td>33.2</td> <td>34.9</td> <td>36.3</td> </tr> <tr> <td>% Mujeres adultas con sobrepeso y obesidad (20 años y más)</td> <td>71.9</td> <td>73</td> <td>75.6</td> </tr> <tr> <td>% Hombres adultos con sobrepeso y obesidad (20 años y más)</td> <td>66.7</td> <td>69.4</td> <td>69.4</td> </tr> </tbody> </table> <p>Fuente: Ensanut.</p>		2010	2012	2014	% Pobl. total carencia acceso alim.	24.8	23.3	23.4	Pobl. total carencia acceso alim. (millones)	27 440	27 352	28 050		2010	2012	Desnutrición crónica	15.4%	13.6%	Desnutrición aguda	2%	1.6%		2006	2012	2016	% Niños con sobrepeso y obesidad (5-11 años)	34.6	34.4	33.2	% Adolescentes con sobrepeso y obesidad (12-19 años)	33.2	34.9	36.3	% Mujeres adultas con sobrepeso y obesidad (20 años y más)	71.9	73	75.6	% Hombres adultos con sobrepeso y obesidad (20 años y más)	66.7	69.4	69.4
	2010	2012	2014																																								
% Pobl. total carencia acceso alim.	24.8	23.3	23.4																																								
Pobl. total carencia acceso alim. (millones)	27 440	27 352	28 050																																								
	2010	2012																																									
Desnutrición crónica	15.4%	13.6%																																									
Desnutrición aguda	2%	1.6%																																									
	2006	2012	2016																																								
% Niños con sobrepeso y obesidad (5-11 años)	34.6	34.4	33.2																																								
% Adolescentes con sobrepeso y obesidad (12-19 años)	33.2	34.9	36.3																																								
% Mujeres adultas con sobrepeso y obesidad (20 años y más)	71.9	73	75.6																																								
% Hombres adultos con sobrepeso y obesidad (20 años y más)	66.7	69.4	69.4																																								

Cuadro 1. Hallazgos con indicadores seleccionados del Protocolo de San Salvador para el derecho a la alimentación adecuada en México (*continuación*)

Estructurales	Procesos	Resultados																								
Recepción del derecho																										
Políticas públicas o programas para reducir el contenido de azúcares libres en los alimentos y en las bebidas sin alcohol (AaP07):	<p>Programa Sectorial de Salud, línea de acción 3.7.1: “Actualizar la regulación en materia de alimentos y bebidas industrializadas a las mejores prácticas internacionales”; y línea de acción 3.7.4: “Fomentar la reformulación de productos para hacerlos nutricionalmente más balanceados”.</p> <p>En la Ley de Ingresos 2014 se estableció el <i>impuesto sobre las bebidas saborizadas y comida chatarra</i>; sin embargo, de acuerdo con el Instituto Nacional de Salud Pública, “México es un país que tiene una alta prevalencia de obesidad y mortalidad por sus complicaciones, vale la pena continuar con los esfuerzos para mejorar la disponibilidad de agua potable en todos los entornos, al mismo tiempo que se orienta a la población a disminuir el consumo de bebidas calóricas y se regula la publicidad de la industria dirigida a menores de edad”.</p>	<p>La problemática del sobrepeso y la obesidad es uno de los grandes retos de salud pública en México, ya que afecta a más de un tercio de la población de niños y adolescentes y a 70% de los adultos.</p>																								
Contexto financiero y compromisos presupuestarios																										
Disposiciones constitucionales que establecen la prioridad que el Estado tiene en impulsar el desarrollo del sector rural y agropecuario (AfE01):	Porcentaje del presupuesto nacional aprobado a la Sagarpa y a programas o políticas alimentarias (AfP02):	Participación del PIB del sector primario en el PIB nacional (AfR01):																								
<p>CPEUM, artículo 27, fracción XX: “el Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral”.</p>	<table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>2010</th> <th>2014</th> <th>2017</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Presupuesto Nal. (Bill \$)</td> <td>2 426</td> <td>3 338</td> <td>3 498</td> </tr> <tr> <td>% Presupuesto Sagarpa/PEI</td> <td>2.8</td> <td>2.5</td> <td>1.8</td> </tr> <tr> <td>% Presupuesto PEC/PEE</td> <td>10.9</td> <td>10.2</td> <td>8.7</td> </tr> </tbody> </table>		2010	2014	2017	Presupuesto Nal. (Bill \$)	2 426	3 338	3 498	% Presupuesto Sagarpa/PEI	2.8	2.5	1.8	% Presupuesto PEC/PEE	10.9	10.2	8.7	<table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>1970</th> <th>2000</th> <th>2015</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>% PIB sector primario/PIB nacional</td> <td>9.6</td> <td>3.3</td> <td>3.0</td> </tr> </tbody> </table>		1970	2000	2015	% PIB sector primario/PIB nacional	9.6	3.3	3.0
	2010	2014	2017																							
Presupuesto Nal. (Bill \$)	2 426	3 338	3 498																							
% Presupuesto Sagarpa/PEI	2.8	2.5	1.8																							
% Presupuesto PEC/PEE	10.9	10.2	8.7																							
	1970	2000	2015																							
% PIB sector primario/PIB nacional	9.6	3.3	3.0																							
<p>Fuente: SHCP. A precios corrientes. ** En el PEC están incluidos presupuestos significativos de diversos programas y acciones de instancias federales; entre los de tipo alimentario se encuentran Sedesol, Licinsa, Dicinsa, Programa de Apoyo Alimentario y Oportunidades (ahora Prospera).</p>	<p>Fuente: Sistema de Cuentas Nacionales del INEGI.</p>	<p>La participación del sector primario (agricultura, ganadería, aprovechamiento forestal, pesca, caza y captura; así como servicios relacionados) ha sufrido una reducción constante en la economía nacional, lo que puede interpretarse como una reducción en la inversión productiva, fomento y promoción de oportunidades de empleo e ingreso para las regiones y zonas con mayor rezago social y económico.</p>																								

Cuadro 1. Hallazgos con indicadores seleccionados del Protocolo de San Salvador para el derecho a la alimentación adecuada en México (*continuación*)

Estructurales	Procesos	Resultados																						
Contexto financiero y compromisos presupuestarios																								
<p>En el periodo 2005-2010 el presupuesto de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa) se redujo 6.1% en promedio por año. Por su parte el PEC, aunque se define como prioritario, se ha reducido drásticamente 6.6% en promedio anual en el mismo periodo.</p>																								
Capacidades estatales																								
<p>Entidad encargada y programa para fomento a la producción agrícola (AcE05):</p> <p>Sagarpa, Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario, Pesquero y Alimentario, objetivo 1: impulsar la productividad en el sector agroalimentario. José Luis Calva destaca la diferencia abismal entre las políticas de fomento agropecuario aplicadas en Estados Unidos y Canadá, que hacen del agro en esos países el sector económico con mayor injerencia gubernamental, en contraste con las políticas aplicadas en México, de disminución del gasto público en el sector. Tal disparidad en las políticas agropecuarias ha llevado a una drástica baja de precios en los productos agrícolas mexicanos.</p>	<p>Avance en metas de programas relacionados con el derecho a la alimentación (AcP01):</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>2010</th> <th>2014</th> <th>Meta 2010</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>% Producción nacional de oleaginosas</td> <td>63</td> <td>69.2</td> <td>75</td> </tr> <tr> <td>Núm. de personas en condición PEA* atendidas por al menos un programa y/o acción de la CNCI (millones)</td> <td>3.4**</td> <td>4.2</td> <td>7</td> </tr> <tr> <td>% Desnutrición crónica en niños menores de cinco años en el programa Oportunidades</td> <td>10.9</td> <td>10.2</td> <td>8.7</td> </tr> </tbody> </table> <p>* Pobreza extrema de alimentación. ** Cifra de 2013. Fuente: Informes de resultados Sagarpa y Sedesol.</p> <p>El gobierno mexicano tiene establecidos del orden de 18 indicadores con metas 2018 para cada programa sectorial, los cuales no se encuentran necesariamente relacionados con derechos humanos. Se seleccionaron dos programas sectoriales e indicadores de avance representativos para seguimiento.</p>		2010	2014	Meta 2010	% Producción nacional de oleaginosas	63	69.2	75	Núm. de personas en condición PEA* atendidas por al menos un programa y/o acción de la CNCI (millones)	3.4**	4.2	7	% Desnutrición crónica en niños menores de cinco años en el programa Oportunidades	10.9	10.2	8.7	<p>Porcentaje de hogares cubiertos por un programa público de ayuda alimentaria (AcR03):</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>2006</th> <th>2012</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>% Hogares beneficiados por el programa alimentario Prospera</td> <td>40.2</td> <td>39.9</td> </tr> </tbody> </table> <p>Fuente: Ensanut.</p> <p>Del orden de 40% de los hogares recibe alguna ayuda de tipo alimentario, siendo el programa Oportunidades (hoy Prospera) el de mayor cobertura (casi 20%). Según el Coneval, estos apoyos aislados difícilmente podrán resolver el problema de malnutrición en el país.</p>		2006	2012	% Hogares beneficiados por el programa alimentario Prospera	40.2	39.9
	2010	2014	Meta 2010																					
% Producción nacional de oleaginosas	63	69.2	75																					
Núm. de personas en condición PEA* atendidas por al menos un programa y/o acción de la CNCI (millones)	3.4**	4.2	7																					
% Desnutrición crónica en niños menores de cinco años en el programa Oportunidades	10.9	10.2	8.7																					
	2006	2012																						
% Hogares beneficiados por el programa alimentario Prospera	40.2	39.9																						
<p>Entidad encargada y programa para garantía directa del derecho a la alimentación adecuada (AcE13):</p> <p>No se cuenta con una política pública integral para garantizar el derecho a la alimentación adecuada debido, entre otros aspectos, a que no existe una ley reglamentaria del derecho a la alimentación.</p>																								

Cuadro 1. Hallazgos con indicadores seleccionados del Protocolo de San Salvador para el derecho a la alimentación adecuada en México (*continuación*)

Estructurales	Procesos	Resultados																																														
Igualdad y no discriminación																																																
<p>Incorporación en la Constitución o la legislación del enfoque diferencial (por sexo, pertenencia étnica y grupo etario) en relación con la garantía del derecho a la alimentación adecuada (AdE01):</p> <p>CPEUM, artículo 2º: “Se reconoce y garantizan los derechos de las comunidades indígenas”; y artículo 4º: “Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento”.</p> <p>Líneas de incentivos fiscales, transferencia de activos o programas de crédito especiales para productores agrícolas, mujeres campesinas, grupos indígenas y otras poblaciones que afronten condiciones de exclusión (AdE04):</p> <p>Programa para la Constitución y Operación de Unidades de Promoción de Crédito de la Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero; Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales, y Programa para Mejoramiento de la Producción y Productividad Indígena.</p>	<p>Porcentaje de población rural beneficiaria de los programas públicos de ayuda alimentaria (AdP01)</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>2006</th> <th>2012</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>% Hogar rural beneficiado por el programa alimentario</td> <td>80.3</td> <td>68</td> </tr> <tr> <td>% Hogar urbano beneficiado por el programa alimentario</td> <td>28.7</td> <td>32.3</td> </tr> <tr> <td>% Hogar nacional beneficiado por el programa alimentario</td> <td>40.2</td> <td>39.9</td> </tr> </tbody> </table> <p>Fuente: Ensanut.</p> <p>No se identificó información de los motivos por los cuales el porcentaje de hogares rurales beneficiarios de programas alimentarios disminuyó entre 2006 y 2012. Tampoco se dispone de información desglosada de los programas nutricionales enfocados a otros grupos excluidos.</p>		2006	2012	% Hogar rural beneficiado por el programa alimentario	80.3	68	% Hogar urbano beneficiado por el programa alimentario	28.7	32.3	% Hogar nacional beneficiado por el programa alimentario	40.2	39.9	<p>Porcentaje del gasto del hogar en alimentos por deciles de ingresos (AdR02):</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>2012</th> <th>2014</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Gasto corriente total trim. hogar</td> <td>25 603</td> <td>26 507</td> </tr> <tr> <td>% Gasto en alimentos</td> <td>33.69</td> <td>33.90</td> </tr> </tbody> </table> <p>Fuente: INEGI, tabulados básicos 2012 y 2014.</p> <p>El indicador (también conocido como coeficiente de Engel) muestra la magnitud del esfuerzo de los hogares para satisfacer su derecho a la alimentación, el cual equivale a un tercio de sus gastos totales.</p> <p>Porcentaje de ingresos corrientes derivados del trabajo que los hogares destinan a la compra de alimentos por deciles de ingresos (AdR03):</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>2012</th> <th>I</th> <th>2014</th> <th>I</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Ingreso corriente trim. derivado del trabajo</td> <td>27 698</td> <td>2 953</td> <td>29 507</td> <td>3 285</td> </tr> <tr> <td>% Ingreso del trabajo p/alimentos</td> <td>34.1</td> <td>162.1</td> <td>33.2</td> <td>154.9</td> </tr> <tr> <td>% Ingreso del trabajo/ingreso corriente total</td> <td>66.4</td> <td>38.5</td> <td>68.1</td> <td>36.6</td> </tr> <tr> <td>% Ingreso transf. ent/ingreso corriente total</td> <td>3.1</td> <td>20.5</td> <td>3.4</td> <td>22.1</td> </tr> </tbody> </table> <p>Fuente: INEGI, tabulados básicos 2012 y 2014.</p> <p>El indicador permite identificar que los ingresos derivados del trabajo de los hogares de los primeros deciles no son suficientes para la alimentación.</p>		2012	2014	Gasto corriente total trim. hogar	25 603	26 507	% Gasto en alimentos	33.69	33.90		2012	I	2014	I	Ingreso corriente trim. derivado del trabajo	27 698	2 953	29 507	3 285	% Ingreso del trabajo p/alimentos	34.1	162.1	33.2	154.9	% Ingreso del trabajo/ingreso corriente total	66.4	38.5	68.1	36.6	% Ingreso transf. ent/ingreso corriente total	3.1	20.5	3.4	22.1
	2006	2012																																														
% Hogar rural beneficiado por el programa alimentario	80.3	68																																														
% Hogar urbano beneficiado por el programa alimentario	28.7	32.3																																														
% Hogar nacional beneficiado por el programa alimentario	40.2	39.9																																														
	2012	2014																																														
Gasto corriente total trim. hogar	25 603	26 507																																														
% Gasto en alimentos	33.69	33.90																																														
	2012	I	2014	I																																												
Ingreso corriente trim. derivado del trabajo	27 698	2 953	29 507	3 285																																												
% Ingreso del trabajo p/alimentos	34.1	162.1	33.2	154.9																																												
% Ingreso del trabajo/ingreso corriente total	66.4	38.5	68.1	36.6																																												
% Ingreso transf. ent/ingreso corriente total	3.1	20.5	3.4	22.1																																												
Acceso a la información pública y participación																																																
<p>Encuesta nacional que mide las condiciones nutricionales de la población atendiendo a la diversidad cultural (AiE01):</p> <p>La Ensanut presenta resultados sobre la población indígena, aunque sin distinguir cada grupo étnico.</p> <p>Mecanismo para la divulgación de precios (AiE07):</p> <p>Portal y revista de la Procuraduría Federal del Consumidor.</p>	<p>Programas de divulgación y promoción del derecho a la alimentación, atendiendo a la diversidad cultural (AiP02):</p> <p>Se identificaron elementos en el Programa Especial de los Pueblos Indígenas 2014-2018, línea de acción 1.3.1: “Promover el reconocimiento y la protección de los derechos humanos de la población indígena y fortalecer las acciones del PNMSH en los municipios y localidades indígenas”; y el Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018, objetivo II. Pueblos indígenas: “Garantizar el diseño y operación de los programas sociales bajo un enfoque de derechos y de respeto a la diversidad cultural”.</p>	<p>Beneficiarios de campañas y programas para promover una alimentación saludable (AiR01):</p> <p>Durante los últimos cinco años se ha dado promoción a los hábitos alimenticios sanos a través de la campaña <i>Chécate, Mídete, Muévete</i> de la Secretaría de Salud; sin embargo, de acuerdo con la Ensanut 2016 (encuesta de medio camino), “un porcentaje muy reducido de la población ha recibido información sobre la campaña, siendo el centro de salud y el IMSS los principales proveedores de información; de igual manera, refieren a la televisión y a la radio como principales medios de comunicación en donde han escuchado o visto la campaña”.</p>																																														

Cuadro 1. Hallazgos con indicadores seleccionados del Protocolo de San Salvador para el derecho a la alimentación adecuada en México (*continuación*)

Estructurales	Procesos	Resultados																					
Acceso a la información pública y participación																							
Regulaciones para la publicidad que fomenta el consumo de alimentos nutricionalmente inadecuados (AiE09):																							
<p>Ley General de Salud, artículo 22 bis: "Será objeto de permiso, la publicidad que se realice en televisión y salas de exhibición cinematográficas, sobre la calidad y características de los alimentos y bebidas no alcohólicas, siempre y cuando dichos productos tengan el permiso de la Cofepris".</p>																							
Acceso a la justicia																							
Recursos constitucionales adecuados y efectivos para impedir vulneraciones graves al derecho a la alimentación adecuada (AjE01):	Asuntos en trámite en la jurisdicción agraria (AjP01):	Número de conflictos relacionados con el derecho a una alimentación adecuada (AjR01):																					
<p>CPEUM, artículo 103: "Los tribunales de la federación resolverán toda controversia que se suscite por actos u omisiones de la autoridad, que violen los derechos humanos".</p> <p>Recursos constitucionales adecuados y efectivos para la protección de la propiedad rural, tanto individual como colectiva (AjE02):</p> <p>CPEUM, artículo 27: "Se reconoce la propiedad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales y se protege su propiedad sobre la tierra"; y artículo 107: "El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho [...] siempre que alegue que el acto reclamado viola los derechos reconocidos por esta Constitución".</p>	<table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>2006</th> <th>2008</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>En trámite al inicio del año</td> <td>6 013</td> <td>6 048</td> </tr> <tr> <td>En trámite al final del año</td> <td>6 036</td> <td>6 059</td> </tr> <tr> <td>Número de resoluciones</td> <td>10</td> <td>13</td> </tr> </tbody> </table> <p>Fuente: Anuario Estadístico Judicial.</p> <p>Los tribunales agrarios son las instancias jurisdiccionales encargadas de resolver los conflictos de tenencia de la tierra. En el caso del Tribunal Superior, los datos señalan importante rezago.</p> <p>Existencia de jurisprudencia en los siguientes campos (AjP02-05):</p> <p>a) <i>Derecho al mínimo vital y seguridad alimentaria.</i> Tesis aislada 172545: "el objeto del derecho al mínimo vital abarca todas las medidas positivas o negativas imprescindibles para evitar que la persona se vea inconstitucionalmente reducida en su valor intrínseco como ser humano por no contar con las condiciones materiales que le permitan llevar una existencia digna".</p>		2006	2008	En trámite al inicio del año	6 013	6 048	En trámite al final del año	6 036	6 059	Número de resoluciones	10	13	<table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>2006</th> <th>2008</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Menores con pensión alimenticia por divorcio nacional</td> <td>99 509</td> <td>113 478</td> </tr> <tr> <td>Menores con pensión alimenticia por divorcio Distrito Federal</td> <td>11 105</td> <td>10 233</td> </tr> </tbody> </table> <p>Fuente: INEGI, registros administrativos de divorcios.</p> <p>No existe información sistematizada respecto del número de conflictos ante el Estado relacionados con el derecho a la alimentación. Una de las formas en que el Estado protege el derecho a la alimentación, en particular de los niños, las niñas y las y los adolescentes, es ejerciendo su obligación de protección mediante el apropiado funcionamiento de los mecanismos judiciales para la obtención de una pensión alimenticia.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Porcentaje de demandas relacionadas con el derecho a la alimentación adecuada presentadas por vía administrativa o ante cortes/ porcentaje de causas resueltas (se propone generar AjRn01). • Porcentaje de casos de víctimas que fueron adecuadamente reparadas/total de casos denunciados (se propone generar AjRn02). 		2006	2008	Menores con pensión alimenticia por divorcio nacional	99 509	113 478	Menores con pensión alimenticia por divorcio Distrito Federal	11 105	10 233
	2006	2008																					
En trámite al inicio del año	6 013	6 048																					
En trámite al final del año	6 036	6 059																					
Número de resoluciones	10	13																					
	2006	2008																					
Menores con pensión alimenticia por divorcio nacional	99 509	113 478																					
Menores con pensión alimenticia por divorcio Distrito Federal	11 105	10 233																					

Cuadro 1. Hallazgos con indicadores seleccionados del Protocolo de San Salvador para el derecho a la alimentación adecuada en México (*continuación*)

Estructurales	Procesos	Resultados
Acceso a la justicia		
	<p>b) <i>Accesibilidad económica a una alimentación adecuada.</i> Tesis aislada 2012521: “el núcleo esencial del derecho a la alimentación comprende los siguientes elementos: a) la disponibilidad de alimentos; y b) la accesibilidad a éstos”.</p> <p>c) <i>Acceso a tierras.</i> Jurisprudencia 175498: “el Estado puede imponer modalidades a la propiedad privada por causas de interés público o bien, podrá ser objeto de expropiación por causas de utilidad pública, por tanto, es ella la que delimita el derecho de propiedad en aras del interés colectivo”.</p> <p>d) <i>Derecho al agua.</i> La SCJN emitió la tesis aislada 2001560: “en el artículo 4º de la CPEUM se advierte que el derecho al agua potable es fundamental e indispensable para la realización, goce y disfrute de los demás derechos humanos. El Estado garantizará que el derecho al agua sea seguro, aceptable, accesible y asequible tanto para uso personal como doméstico”.</p>	

El enfoque de derechos humanos en la construcción de indicadores, su aplicación en el ámbito jurisdiccional

*Angélica Rocío Mondragón Pérez**

Introducción

El compromiso adquirido por el Estado mexicano a través de la suscripción de los tratados internacionales, así como de la reforma que en materia de derechos humanos se llevó a cabo en 2011 repercute en todos los ámbitos de acción de las instituciones públicas, incluida la generación de estadística institucional.

El enfoque de derechos humanos permea progresivamente en el ámbito de las instituciones, desde la previsión presupuestal, la creación de estructura especializada, la generación e implementación de política pública e institucional en la materia; así como en la medición y el seguimiento puntual de las acciones llevadas a cabo por cada institución y sus consecuencias y efectos en el acceso a los derechos por parte de la población.

El enfoque de derechos humanos en la estadística institucional y en la generación de indicadores debe:

- Visibilizar el o los derechos involucrados en el servicio público prestado por las instituciones.
- Ser sistematizado, permanente, confiable y accesible para dar cuenta del acceso de la población usuaria al derecho o derechos involucrados en el servicio público brindado por el Estado.
- Dar cuenta como país, entidad federativa o institución del cumplimiento de las obligaciones que se deben asumir en materia de derechos humanos.

* Coordinadora de Información Pública y Estadística del Poder Judicial de la Ciudad de México.

- Ir más allá de contabilizar las cargas de trabajo, el número de servicios brindados y los logros institucionales, y reflejar también en números la falta de cobertura, la calidad y la accesibilidad de los servicios involucrados.

Desarrollo

El hecho de que las instituciones que conforman el Estado mexicano tenga la responsabilidad de respetar, proteger, garantizar y promover los derechos humanos implica que estos últimos son activos,¹ es decir que no basta con que se vean reflejados en los textos de ley sino que también tienen que convertirse en el objetivo de la operación propia de la función pública. Ello hace al tema de los derechos humanos un tema transversal no sólo en la función del Estado sino también en la información institucional.

Para ello se debe prever en cada institución, en relación con el derecho o los derechos involucrados en su gestión, la generación de su información institucional bajo este enfoque a través de la construcción de indicadores de contexto, estructurales, de proceso y de resultado conforme al marco conceptual establecido para ello por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.²

Los indicadores de contexto describen el entorno en que se da el desempeño de la propia institución para atender los derechos involucrados en su función, y refleja aspectos como el entorno político, la confianza ciudadana, el presupuesto, la cultura cívica, etcétera.

Por su parte, *los indicadores estructurales* son de carácter cualitativo y describen la ratificación y adopción de instrumentos jurídicos y la existencia de mecanismos institucionales básicos que se consideran necesarios para facilitar la realización de un derecho humano, incluidos los programas nacionales y estatales.

Los indicadores de proceso abarcan todo lo relativo a la gestión y/o el proceso institucional para el buen logro de la función sustantiva y de la accesibilidad al servicio prestado. Consiste en los procesos, acciones y servicios que lleva a cabo la institución.

¹ Sandra Serrano, "Obligaciones del Estado frente a los derechos humanos y sus principios rectores: una relación para la interpretación y aplicación de los derechos", 2013, disponible en <<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3567/9.pdf>>, página consultada el 31 de enero de 2018.

² Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Informe sobre los indicadores para promover y vigilar el ejercicio de los derechos humanos*, HRI/MC/2008/3, 15 de mayo de 2008.

Finalmente, *los indicadores de resultado* miden el impacto de las acciones y los procesos de gestión en la calidad y cobertura del servicio y en la accesibilidad del derecho involucrado.

Conforme a los principios propios de los derechos humanos que son la universalidad, la interdependencia, la indivisibilidad y la progresividad, la información estadística debe dar cuenta también de éstos, mostrando la cobertura y calidad del acceso a los derechos para toda la población, la interdependencia que existe entre unos derechos y otros, y la vivencia por parte de la población de todos y cada uno de los derechos a través del tiempo.

Los pasos que se propone seguir para identificar y construir los indicadores en materia de derechos humanos ejemplificando para el caso del Poder Judicial son los siguientes:

- Identificación del derecho o los derechos humanos involucrados en el servicio público prestado. En este caso es el derecho a un juicio justo.
- Identificación de los atributos que es necesario medir en el derecho involucrado. En el caso del Poder Judicial se identificaron siete atributos que se deben medir.
- Identificación de los indicadores que sería ideal construir. Es deseable que este proceso sea abierto a la discusión tanto al interior de la institución como con otras instituciones involucradas en los mismos derechos e incluso con organizaciones de la sociedad civil u organizaciones especializadas en el tema.
- Hacer el balance entre la existencia de información disponible para la construcción de los indicadores y lo que faltaría. Considerando que el enfoque de los derechos humanos en la generación de información estadística institucional es de reciente incorporación a la política pública, es de esperarse que las instituciones no cuenten necesariamente con los datos indispensables para construir indicadores de derechos humanos.
- Es un buen inicio primero hacer la identificación de qué indicadores sería deseable construir y después confrontarlos con la información disponible e identificar la que falta.
- Identificar las fuentes de información que se requerirían para contar con los datos necesarios; éstas serían los propios registros administrativos de la institución, pero también se echaría mano de encuestas, censos y estudios cualitativos de ser necesario.

- Elaboración de un plan de trabajo para la construcción de los indicadores necesarios, el cual puede ser a corto, mediano y largo plazo. El plan que se defina debe considerar el balance hecho respecto de la información con que se cuenta para generar los indicadores (etapa a corto plazo), la que falta (etapas de mediano y largo plazo) y los costos que representa poder contar con la información faltante, es decir si se trata sólo de hacer ajustes a los campos de información que se recaban en la institución o de costear encuestas u otras fuentes de información.
- Elaboración de los indicadores con base en el plan de trabajo trazado. El plan de trabajo debe someterse a consideración y aprobación de las altas autoridades de la institución con el fin de institucionalizar el proyecto y darle la fuerza que necesita. Una vez autorizado, el área que se establezca como responsable de la construcción de los indicadores debe darse a la tarea de generarlos conforme al plan trazado y asegurar su actualización por lo menos cada año.
- También se debe establecer un mecanismo para ir proporcionando esta información a las autoridades y para su difusión. Dicha información permitiría hacer el seguimiento de los programas nacional y estatales de derechos humanos; así como contar con los datos necesarios para los informes que México debe rendir regularmente a los comités de las Naciones Unidas.

Desde esta metodología de trabajo, el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México ha venido publicando desde 2011 sus indicadores de derechos humanos, y ha ido actualizándolos y publicándolos cada año.

Esta metodología es muy flexible en cuanto a los alcances y el número de indicadores que se pueden manejar; la lista puede ser muy amplia yendo a detalle o muy general. Podemos ejemplificar la adopción de esta metodología a través de su aplicación en el ámbito de justicia respecto de un tema muy en boga y de gran interés estadístico como es la transición al sistema procesal penal acusatorio, con una selección muy básica de indicadores y con información oficial que se publica cada año.

Evidentemente el derecho involucrado es el acceso a la justicia en los procesos penales, tanto para los imputados como para las víctimas, a través de atributos que podríamos equiparar con los principios procesales que se espera que se satisfagan, como son la oralidad, la intermediación, la concentración, la presunción de inocencia, el uso mínimo de la prisión, la accesibilidad, la detención legal, el cumplimiento de los tiempos procesales, etcétera.

Los indicadores estructurales comprenden todo el marco legislativo nacional e internacional que rige y ordena este derecho, desde los tratados internacionales, la Constitución, las leyes y los códigos que regulan la materia penal. Ésta es una tarea todavía con pendientes en temas legislativos, con aspectos como la creación de la fiscalía general y la ley de seguridad interna, entre otras.

Para identificar los *indicadores de contexto* es importante preguntarse en qué contexto del país se dio la transición hacia el sistema penal procesal acusatorio; podemos incluir indicadores como:

- Tasa de prevalencia delictiva, la cual según las cifras oficiales del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)³ fue en 2015 de 28 202 víctimas del delito por cada 100 000 habitantes de 18 años de edad y más en el país. El número de delitos ocurridos tan sólo ese año ascendió a 29.3 millones.
- Cifra negra. Para 2015 ésta ascendía a 93.7% de delitos no denunciados.

Los *indicadores de proceso* que podemos considerar son:

- Número y porcentaje de delitos de los que se inició una averiguación previa. El dato es de 1.8 millones que reflejan que sólo de 6% de los delitos se inicia una averiguación previa.
- Número y porcentaje de carpetas o expedientes que se consignan a los tribunales superiores de justicia. En 2015 fueron consignadas 174 923 averiguaciones previas, lo que representó 9% de las averiguaciones previas abiertas ese año en el fuero común.
- Porcentaje de delitos que llegan a un tribunal de justicia, que fue de sólo 1%; la tasa de litigiosidad de la materia penal también fue de uno por ciento.

Entre otros, en los *indicadores de resultado* podemos incluir a los siguientes:

- Percepción del trato recibido por el personal de las procuradurías: entre las personas que denunciaron un delito 50% dijo que el trato fue malo o muy malo y para 48% fue bueno o excelente.

³ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, "Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2016", disponible en <<https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2016/default.html>>, página consultada el 31 de enero de 2018.

- Porcentaje de población de 18 años de edad y más que identifica a las autoridades y tiene algo o mucha confianza en la policía, 56%; en las procuradurías, 50%; y en los jueces, 54 por ciento.

Éstos son sólo algunos ejemplos del tipo de indicadores que se pueden construir y establecer a través de su seguimiento en el tiempo, sus interrelaciones y las metas que se han de alcanzar. Una de las maneras en que podemos establecer metas y parámetros para medir es a través de ver el comportamiento de estos indicadores en otros contextos o países y comparándolos, pues el valor relativo de los indicadores es lo que les da un significado.

Por ejemplo, sabemos que en otros países en donde se implementó la reforma penal antes que en México algunos de estos valores han ido cambiado en el tiempo; por ejemplo en Panamá, Chile y Costa Rica sus cifras negras actualmente no rebasan 80 por ciento.⁴

Las tasas de litigiosidad de la materia penal, es decir el número de juicios penales por cada 100 habitantes al año, mientras en México es de 1% en Panamá, Chile y Costa Rica estos valores son de dos, tres y cinco, respectivamente.

Conclusiones

Lo anterior nos permite sacar conclusiones como que a menor cifra negra, mayor litigiosidad; y a mayor confianza en las instituciones, mayor denuncia, por lo que podríamos poner como metas abatir la cifra negra, fomentar la denuncia e incrementar la litigiosidad. Esto sin duda permitiría que México se posicione en un mejor lugar en los *ranking* internacionales en materia de Estado de derecho y en el rubro penal.

En el índice del Estado de derecho,⁵ entre los ocho factores que se miden está la calificación que cada país tiene en materia penal. En 2015 México ocupó el lugar 93 de 102 países, es decir que se ubicó entre los peor evaluados en mate-

⁴ Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana, Chile, 2014; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y Encuesta de Hogares y Propósitos Múltiples, Costa Rica, 2014; y Segunda Encuesta de Victimización y Percepción de la Seguridad Ciudadana en Panamá, 2013.

⁵ Véase World Justice Project, *Rule of Law Index 2015*, Washington, D. C., WJP, 2015, 187 pp., disponible en <http://worldjusticeproject.org/sites/default/files/roli_2015_0.pdf>, página consultada el 31 de enero de 2018.

ria penal, sólo después de países como Venezuela, Honduras, Afganistán, Bolivia, Camboya, Belice, Myanmar, Guatemala y Pakistán.

Los tres países con los que nos hemos comparado quedaron mejor posicionados en dicho índice: Panamá ocupó el lugar 90, Costa Rica el 31 y Chile el 32; estos dos últimos países quedaron posicionados junto a países como Hungría, Malasia, Croacia y Rumania.

Dicha información nos permite tener parámetros para medir año con año la maduración, efectividad y eficiencia del sistema penal en México y realizar comparativos entre los poderes judiciales, no sólo con respecto a otros países sino también entre las entidades federativas y del Poder Judicial federal.

Toda esta información se encuentra al alcance de cualquier persona en las fuentes oficiales y en los medios electrónicos; y como éstos se pueden construir muchos otros indicadores para medir diversos aspectos de la operación del sistema de justicia y contar con elementos objetivos de evaluación, incluso relacionando el derecho a un juicio justo con otros derechos como los sociales y económicos, y asumiendo la interrelación que existe entre los indicadores de educación y el acceso a la justicia, entre el desarrollo económico y los niveles de inseguridad, o entre la competitividad del país con la eficiencia del sistema de justicia, entre otros.

En México hay mucha información e insumos que facilitan el ejercicio de construcción de indicadores de temas interrelacionados, ya sea como una actividad de investigación académica, periodística, de curiosidad e incluso de arte; sólo es que queramos hacerlo.

Experiencias del INEGI para generar y construir indicadores desde una visión de los derechos humanos

Integración de la perspectiva de derechos humanos en las estadísticas de seguridad ciudadana y justicia penal

*Óscar Jaimes Bello**

Introducción

En años recientes hemos sido testigos de una ampliación de las fuentes de información sobre diversos fenómenos sociales asociados a los derechos humanos, como el desplazamiento forzado, las personas migrantes y refugiadas, y la discriminación a grupos vulnerables, entre otros, que subsisten junto con otras problemáticas como la pobreza, la marginación y el acceso insuficiente a los sistemas educativos, de salud y de justicia. Asimismo, se ha adquirido una mayor conciencia sobre la necesidad de adoptar un enfoque de derechos en la recopilación y producción de información estadística.

Ello es resultado en buena medida del impulso por parte de los organismos internacionales, las organizaciones y actores de la sociedad civil, y las instituciones públicas nacionales responsables de la protección y defensa de los derechos humanos.

Esta ponencia se enfoca en presentar el papel de las oficinas nacionales de estadística, y en particular el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), para incluir la agenda de los derechos humanos en los trabajos de producción estadística y en los sistemas estadísticos nacionales.

* Director general adjunto de Desarrollo de Información Gubernamental, Índices e Indicadores del Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

Los sistemas estadísticos nacionales y la agenda internacional de los derechos humanos

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) opera como un ente articulador en una gran diversidad de temas a nivel internacional. Tal es el caso de la estadística oficial en la que a través de una Comisión de Estadística, en donde participan las oficinas nacionales de estadística de los países miembros, se toman acuerdos y adoptan las mejores prácticas para la producción de información estandarizada y comparable.

Asimismo, por medio de las diversas agencias de las Naciones Unidas se impulsan trabajos en temas específicos, como en el caso del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés).

Los esfuerzos de las distintas agencias de la ONU convergen actualmente en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en septiembre de 2015. Esta Agenda es un plan de acción para erradicar la pobreza y el hambre que siguen padeciendo millones de personas a nivel mundial; también tiene la intención de fortalecer la paz universal, la equidad y el acceso a la justicia.

La Agenda se compone de 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), 169 metas y 230 indicadores globales. Un punto clave de este plan de acción tiene que ver con la generación de información para fijar un punto de partida y posteriormente monitorear los avances o retrocesos de las metas establecidas en la Agenda. Mientras que los gobiernos de los países serán responsables de la implementación de la Agenda para desarrollar políticas públicas, las oficinas nacionales de estadística estarán a cargo de incorporar en sus programas anuales y en los sistemas estadísticos nacionales las mediciones, la producción de información estadística y el reporte de los indicadores globales.

Si bien la propia Agenda 2030 tiene una perspectiva de derechos, la OACNUDH publicó recientemente una guía de seis principios para asegurar el enfoque de derechos humanos en la producción de las estadísticas oficiales en las que se basarán los reportes de avances de los ODS de los países, por lo que la incorporación de estos principios debe ser considerada en el quehacer de los organismos pro-

ductores de estadísticas, como es el caso de las oficinas nacionales de estadística a nivel internacional.¹

El INEGI y el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica

El INEGI tiene el mandato de suministrar a la sociedad y al Estado información de calidad, pertinente, veraz y oportuna que sirva de insumo para la planeación y el desarrollo de políticas públicas a efecto de coadyuvar al desarrollo nacional.² En el mismo sentido, la actividad estadística del INEGI se rige por los principios de accesibilidad, transparencia, objetividad e independencia; así como por la confidencialidad, protección y reserva de los datos personales de los informantes. Estos principios se encuentran plasmados en la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (SNIEG),³ el cual tiene su fundamento en el apartado B del artículo 26 constitucional.

El INEGI es responsable de normar y coordinar el SNIEG, el cual a su vez está integrado por el propio Instituto, cuatro subsistemas nacionales de información –demográfica y social; económica; geográfica y del medio ambiente; y gobierno, seguridad pública e impartición de justicia– y un Consejo Consultivo Nacional; así como por comités ejecutivos de los subsistemas en los cuales participan otras unidades de Estado que desarrollan actividades relacionadas con la producción, integración, conservación y difusión de información de interés nacional. Además el INEGI, como miembro activo de la comunidad estadística internacional, colabora con diversas agencias de las Naciones Unidas como la UNODC –a través del Centro de Excelencia INEGI-UNODC– y la OACNUDH para generar estadísticas so-

¹ Los principios de OACNUDH sobre los datos con un enfoque basado en derechos humanos son participación, desagregación, autoadscripción, transparencia, privacidad y rendición de cuentas. Véase Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *A Human Rights-Based Approach to Data*, OACNUDH, 2016, disponible en <<http://www.ohchr.org/Documents/Issues/HRIndicators/GuidanceNoteonApproachtoData.pdf>>, página consultada el 7 de febrero de 2017.

² Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 16 de abril de 2008; última reforma publicada el 19 de enero de 2018, artículo 3º, disponible en <<http://www.snieg.mx/contenidos/espanol/normatividad/marcojuridico/LSNIEG.pdf>>, página consultada el 7 de febrero de 2018.

³ *Ibidem*, artículos 37 y 38.

bre temas de seguridad pública, victimización, impartición de justicia y derechos humanos, respectivamente.

Proyectos del INEGI con enfoque basado en derechos humanos y los ODS

En general, el marco normativo del INEGI y el SNIEG considera los principios de la OACNUDH sobre la producción de estadísticas con un enfoque basado en los derechos humanos. Particularmente, en las estadísticas de gobierno, seguridad pública y justicia que produce el INEGI, al igual que en otros temas, se abordan aspectos relacionados con la protección a los derechos humanos, como la seguridad desde el enfoque de las víctimas y el acceso a la justicia. Con este fin, el INEGI ha diseñado un conjunto de encuestas nacionales de victimización, censos nacionales de gobierno y el aprovechamiento de registros administrativos para la generación de información estadística de utilidad para la sociedad y las políticas públicas; así como para reportar la información requerida por los ODS, en especial los indicadores del ODS 16 relacionados con temas de gobernanza, seguridad ciudadana y justicia.

Entre estos indicadores destacan los siguientes: “16.1.3 Proporción de la población sometida a violencia física, psicológica o sexual en los 12 meses anteriores” y “16.3.1 Proporción de las víctimas de violencia en los 12 meses anteriores que notificaron su victimización a las autoridades competentes u otros mecanismos de resolución de conflictos reconocidos oficialmente”, que se reportarán a través de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (Envipe). También están el “16.2.2 Número de víctimas de la trata de personas por cada 100 000 habitantes, desglosado por sexo, edad y tipo de explotación” y “16.3.2 Detenidos que no han sido sentenciados como proporción de la población carcelaria total”, cuya fuente es el Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal y el Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales, respectivamente.

Otro caso para ejemplificar el enfoque de derechos humanos en los proyectos del INEGI es la Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad (Enpol), realizada por primera ocasión en 2016 con el objetivo de generar estimaciones sobre las características sociodemográficas, socioeconómicas y las condiciones de vida intracarcelaria de la población penitenciaria; así como las características del debido proceso, los delitos por los que son procesadas o fueron sentenciadas las

personas, los actos de abuso durante el arresto y el procedimiento penal, entre otros aspectos. Este proyecto es importante para el enfoque de derechos humanos porque retoma los principios de la OACNUDH, ya que para su realización y por la naturaleza de la encuesta el Instituto desarrolló protocolos de seguridad para resguardar la integridad tanto de las y los informantes como de encuestadores al momento de ingresar a los penales y durante el desarrollo de las entrevistas, así como para garantizar la confidencialidad de la información.⁴

De la misma manera, vale la pena mencionar el proyecto Recopilación de Información de los Organismos Públicos de Derechos Humanos, iniciado en 2014 y que incluyó la participación de la OACNUDH en México. El objetivo general es recolectar y sistematizar información de los organismos públicos de derechos humanos en México sobre su infraestructura y recursos humanos; y sus actividades de protección, defensa, promoción, difusión y vinculación para dar seguimiento a las principales violaciones a los derechos humanos hechas del conocimiento de estos organismos, con el fin de que sirva de referencia para la evaluación de las políticas públicas encaminadas a garantizar, promover y defender los derechos humanos en el territorio nacional; así como para el seguimiento de las recomendaciones de los órganos internacionales en la materia.⁵

Conclusiones

Las oficinas nacionales de estadística tienen un papel fundamental en el diseño de metodologías y la generación de información estadística para la construcción de indicadores con una perspectiva de derechos humanos y para atender las necesidades de información relacionadas con la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030 de las Naciones Unidas. En México, el INEGI tiene un reto importante para coordinar y colaborar con las diversas autoridades e instituciones usuarias, generadoras de información y responsables de las políticas públicas en estos temas, y en particular para aprovechar los registros administrativos.

⁴ Con el fin de asegurar la confidencialidad de los informantes se utilizó un sistema informático tipo CAPI (*computer assisted personal interviewing*) para garantizar la libertad en las respuestas y la seguridad de la información recabada.

⁵ Las estadísticas de los organismos públicos de derechos humanos pueden revisarse en <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/registros/seg_pub/der_hum/default.aspx>, página consultada el 31 de enero de 2018.

También será necesario realizar adecuaciones en las metodologías actuales y desarrollar nuevos proyectos estadísticos con mayor nivel de desagregación que faciliten la identificación de diferencias entre grupos de población, todo esto considerando los principios de participación de los sectores involucrados, la confidencialidad de los datos personales, la oportunidad de la información, y la transparencia y rendición de cuentas.

Bibliografía

Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 16 de abril de 2008; última reforma publicada el 19 de enero de 2018, disponible en <<http://www.snieg.mx/contenidos/espagnol/normatividad/marcojuridico/LSNIEG.pdf>>, página consultada el 7 de febrero de 2018.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *A Human Rights-Based Approach to Data*, OACNUDH, 2016, disponible en <<http://www.ohchr.org/Documents/Issues/HRIndicators/GuidanceNoteonApproachtoData.pdf>>, página consultada el 7 de febrero de 2017.

Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, Resolución 70/1 aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, 25 de septiembre de 2015, disponible en <<https://documents-dds-páginany.un.org/doc/UNDOC/GEN/N15/285/76/PDF/N1528576.pdf?OpenElement>>, página consultada el 7 de febrero de 2017.

Estadísticas de trabajo, derechos humanos y desarrollo sostenible

Juan Trejo Magos*

Introducción

La medición del trabajo, y más específicamente de la fuerza de trabajo que realiza la mayoría de los países, tiene como referente las recomendaciones internacionales emanadas de las Conferencias Internacionales de Estadísticos del Trabajo (CIET) auspiciadas por la Organización Internacional del Trabajo, lo que permite la comparabilidad internacional; sin embargo, esto no implica que los países realicen adaptaciones a sus propias circunstancias. Las recomendaciones en materia de medición de la fuerza de trabajo que actualmente aplican los países con algunas actualizaciones recientes datan de la 13ª CIET de 1983.¹ México en este sentido ha seguido dichos lineamientos internacionales para la generación de estadísticas laborales a través de los censos de población y encuestas en los hogares.

Respecto de los derechos humanos, entre ellos el derecho a un trabajo digno, decente o productivo con salarios y prestaciones suficientes para una vida decorosa en un marco de respeto pleno de los derechos de los trabajadores, estipulado en tratados y convenios internacionales,² en México desde la Constitución

* Secretario técnico especializado de Estadísticas del Trabajo y Previsión Social, y representante del Instituto Nacional de Estadística y Geografía en el Grupo de Indicadores del Mercado Laboral de la Conferencia de Estadísticas de las Américas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe. El presente texto contó con la colaboración de Georgina García Vilchis.

¹ Resolución sobre las estadísticas de la población económicamente activa, del empleo, del desempleo y del subempleo, adoptada por la 13ª Conferencia Internacional de Estadígrafos del Trabajo, octubre de 1982. Asimismo, cabe mencionar que actualmente muchos países atraviesan por un proceso de adaptación a las recomendaciones sobre la materia surgidas de la 19ª CIET en 2013, proceso que tomará a los países algunos años más, ya que implica importantes cambios en la conceptualización y medición del trabajo.

² Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 2200 A (XXI) del 16 de diciembre de 1966; y Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de

de 1917 quedó establecida la obligación legal de respetar, proteger y hacer efectivos los derechos laborales de los trabajadores. Asimismo, el ejercicio pleno del derecho al trabajo se fundamenta en la normatividad que regula las relaciones laborales, en las instituciones del Estado a las que se les ha encomendado velar por ese derecho y en las circunstancias nacionales económicas, políticas y sociales que hacen posible o impiden su cumplimiento.

El mundo del trabajo cambia rápidamente, las formas de producción se transforman a una velocidad sin precedente al surgir diversas formas de trabajo en donde se establecen nuevas y múltiples relaciones laborales, donde las figuras de trabajador y empleador adquieren nuevas modalidades y las fronteras que tradicionalmente los delimitaban tienden a ser difusas, trastocando las normas vigentes y haciendo más complejo el cumplimiento y respeto de los derechos laborales.

Inmersos en este cúmulo de transformaciones en la esfera del trabajo los países han buscado poner en marcha un conjunto de acciones para asegurar el progreso social y económico sostenible en todo el mundo, siendo el eje central la Agenda 2030 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Los ODS, como suele llamárseles, establecen 17 objetivos con los cuales abordan los desafíos globales urgentes en los próximos años.³ Por ello el objetivo 8 busca “promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo, y el trabajo decente para todos”,⁴ el cual contempla 12 metas y 17 indicadores. Una de sus metas es “lograr niveles más elevados de productividad económica mediante la diversificación, la modernización tecnológica y la innovación, entre otras cosas, centrándose en los sectores con gran valor añadido y un uso intensivo de la mano de obra”, siendo el indicador propuesto para monitorear y dar seguimiento a dicha meta la *tasa de crecimiento anual del producto interno bruto (PIB) real por persona empleada*.

Este indicador actualmente se tiene a nivel nacional; sin embargo, el Comité Coordinador de los ODS en México ha planteado incorporar a los diferentes actores de la sociedad y niveles de gobierno en la estrategia de implementación

Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador), adoptado por la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos en su XVIII periodo de sesiones, San Salvador, 17 de noviembre de 1988.

³ Consejo Económico y Social, *Report of the Inter-Agency and Expert Group on Sustainable Development Goal Indicators*, E/CN.3/2016/2/Rev.1, 19 de febrero de 2016, anexo IV.

⁴ Organización de las Naciones Unidas, *Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2016*, Nueva York, ONU, 2016.

de la Agenda 2030, por lo que deberán realizarse esfuerzos en la generación de indicadores en el ámbito estatal y municipal para el seguimiento y la evaluación de los ODS.⁵

Con la finalidad de contar con información de dicho indicador para el seguimiento y monitoreo de esta meta a nivel estatal, en esta ponencia se hace una propuesta para estimar el PIB real por persona ocupada a nivel estatal como insumo para calcular la tasa de crecimiento anual del PIB real por persona ocupada.

Metodología para la estimación del PIB estatal real por persona ocupada

Para calcular este indicador, que también puede considerarse una medida de la productividad laboral, es necesario contar con datos del valor real de la producción así como de los insumos laborales utilizados para generar dicha producción en cada una de las entidades federativas del país.

La información del valor de la producción la proporciona el Sistema de Cuentas Nacionales de México (SCNM), específicamente el *PIB estatal*. En este caso particular, cabe mencionar que el SCNM ofrece anualmente el PIB estatal a precios constantes en moneda nacional, es decir en términos reales tomando como referencia un año base. Sin embargo, en el caso de los ODS el PIB real está valorado en paridades del poder de compra para efectos de comparabilidad internacional. Al respecto, es importante mencionar que cualquiera de las dos medidas es de utilidad, pero para mantener la metodología de los ODS habrá que estimar el PIB estatal en moneda nacional a paridades del poder de compra.⁶

En el caso de los insumos laborales, como no se dispone de información regular de las personas ocupadas que participan en la generación de la producción de cada estado, a continuación se describe el procedimiento para estimar dichos insumos. Para ello se partió de la información de las personas ocupadas por entidad

⁵ Presidencia de la República, *Resumen Ejecutivo del Reporte de la Revisión Nacional del Cumplimiento de la Agenda 2030 en México*, 2016.

⁶ El PIB en moneda nacional a precios corrientes o en términos nominales se divide con las paridades del poder de compra que reporta la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos con el fin de expresar el PIB en dólares tomando como referencia una canasta internacional de bienes y servicios. Las paridades del poder de compra que se disponen son para el total del país y sería deseable contar con dicha información a nivel estatal debido a la variación de los precios de los bienes y servicios considerados en la canasta de referencia.

federativa de trabajo y de residencia que ofrecen los censos de población de 2000 y 2010, la encuesta intercensal de 2015, y la información de las personas ocupadas por entidad federativa de residencia de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE). El procedimiento a grandes rasgos es el siguiente:

- a) Primero, con la información de los censos y la encuesta intercensal se estimó la población ocupada anual por lugar de trabajo y de residencia por entidad federativa y grupos de actividad económica⁷ para el periodo 2005-2015, con un modelo de crecimiento geométrico y asumiendo un crecimiento constante.
- b) Segundo, con los datos anteriores se estimaron coeficientes de ajuste de la población ocupada por lugar de residencia y grupos de actividad económica para cada uno de los años del periodo considerado.
- c) Tercero, los coeficientes de ajuste se aplicaron a los ponderadores de la población ocupada por entidad federativa y grupos de actividad económica de la ENOE.
- d) Finalmente, se generó la información de la población ocupada por entidad federativa de trabajo para el periodo 2005-2015.

En términos generales, el método de estimación de la población ocupada por entidad federativa de trabajo consiste en tomar las estructuras de la población ocupada según lugar de trabajo y grupos de actividad económica de los censos de población y la encuesta intercensal y aplicarlas a la ENOE.⁸

Una vez estimada la población ocupada por entidad federativa de trabajo y el PIB estatal en paridades del poder de compra se procede a calcular el PIB real por persona ocupada y posteriormente la tasa de crecimiento anual del PIB real por persona ocupada para cada estado.⁹

⁷ Los grupos de actividad económica son primario, secundario y terciario.

⁸ Juan Trejo y Georgina García, "Metodología para la estimación del índice global de productividad laboral de la economía estatal", documento interno, INEGI, 2016.

⁹ Sistema de Información de los Objetivos del Desarrollo del Milenio, *Tasa de crecimiento del PIB por persona ocupada*, 2017, disponible en <<http://www.objetivosdesarrollodelmilenio.org.mx/>>, página consultada el 6 de febrero de 2017.

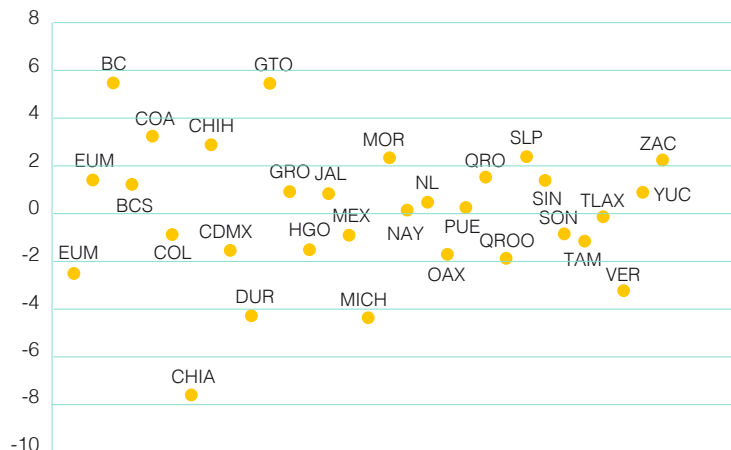
Tasa de crecimiento anual del PIB estatal real por persona ocupada 2006-2015

Resulta relevante contar con estadísticas e indicadores pertinentes para evaluar el cumplimiento de los derechos humanos, entre ellos el trabajo, con el fin de promover la aplicación de la normatividad y vigilar el quehacer institucional del Estado para garantizar el ejercicio efectivo de tales derechos.

Los indicadores de los ODS, entre ellos los contemplados en el objetivo 8, buscan monitorear el crecimiento económico sostenido e inclusivo; aumentar la productividad laboral para estimular el crecimiento económico; reducir el desempleo y el trabajo infantil promoviendo el trabajo decente y productivo en un marco de respeto a los derechos laborales; mejorar la producción y el consumo eficiente de los recursos protegiendo el medio ambiente; e incentivar el acceso a los servicios financieros junto con la ayuda al comercio como componentes esenciales del proceso de desarrollo sostenible, incorporando a los jóvenes, las mujeres, las personas con discapacidad, las y los trabajadores migrantes, y en general cuidando que no quede nadie fuera del desarrollo.

En el periodo 2014-2015 el crecimiento del PIB por persona ocupada varía en un rango de +/-2% en la mayoría de los estados. Baja California, Coahuila, Chihuahua, Guanajuato, Morelos, San Luis Potosí y Zacatecas reportaron tasas de crecimiento por arriba de 2%; mientras que Chiapas, Durango, Michoacán y Veracruz observaron tasas negativas por debajo de 2%. Los estados de Tabasco y Campeche para este mismo periodo no aparecen en el gráfico, pero registraron tasas negativas de -39.8% y -25.8%, respectivamente. Sobre esto cabe mencionar que tal comportamiento está relacionado con la actividad petrolera en dichos estados, por lo que habrá que valorar si es pertinente considerar o no dicha actividad para efectos del cálculo de este indicador a nivel estatal.

Gráfico 1. Tasa de crecimiento del PIB por persona ocupada en paridad de poder de compra 2014-2015



Fuente: Estimaciones propias con base en información de la página del INEGI.

Conclusiones

La metodología propuesta para estimar los insumos laborales por entidad federativa de trabajo permite subsanar la falta de información adecuada para estimar la productividad laboral estatal, corrigiendo con ello los sesgos de usar los insumos laborales según entidad federativa de residencia; así como disponer de información para monitorear los avances en materia de empleo planteados en el marco de los ODS a nivel de los estados en nuestro país.

Actividades para construir indicadores sobre discapacidad desde una mirada de los derechos humanos

Rita Velázquez Lerma*

Introducción

La respuesta a las preguntas de por qué y para qué construir indicadores sobre derechos humanos depende de cómo se analice. Como sujeto de derecho, se espera que se identifique cómo se ejercen, quiénes no los tienen y si tienen un mismo tratamiento; como encargado de protegerlos y asegurarlos, se trata de evaluar su aplicación, determinar si las acciones y políticas públicas han tenido impacto en ellos, y ayudar a comunicar a la sociedad los avances, retrocesos o el estancamiento. Es decir, su uso puede ser múltiple, pero en todos los casos los indicadores son necesarios.

Para establecer mecanismos y procedimientos que aseguren una buena definición de los indicadores de interés, en este trabajo se abordan algunos aspectos que considera la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en el documento *Indicadores de derechos humanos. Guía para la medición y la aplicación*.¹ Posteriormente, a partir de una de las recomendaciones que recibió México de su informe inicial para la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, se presenta un ejemplo de indicadores para el tema de trabajo; esto es resultado de una actividad en el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) en la que participan otras unidades del Estado y la sociedad civil organizada.

* Subdirectora de Estandarización de Temas Sociodemográficos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía y secretaria técnica del Comité Técnico Especializado de Información sobre Discapacidad.

¹ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Indicadores de derechos humanos. Guía para la medición y la aplicación*, Nueva York/Ginebra, OACNUDH, 2012, disponible en <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Human_rights_indicators_sp.pdf>, página consultada el 31 de enero de 2018.

Desarrollo

Los derechos humanos y el uso de indicadores

La mayoría de los derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales se acompañan de obligaciones inmediatas, así como de aspectos que deben irse realizando de forma progresiva. Cuando se refiere a las obligaciones inmediatas, como pueden ser la discriminación, la protección, etc., éstas deben ser atendidas de manera rápida; y cuando se refiere a las progresivas, éstas son las que requieren de adecuaciones y modificaciones administrativas, como son la vivienda, la alimentación y la educación inclusiva, entre otras.

En tal sentido también los indicadores deben orientarse al tipo de abordaje del derecho en cuestión. Por ejemplo, en relación con el derecho a la salud de la población infantil se identifican acciones como brindar asistencia médica, suplementos alimentarios a la mujer embarazada, garantizar la atención y el seguimiento durante el embarazo y la del infante durante su primer año de vida, la realización de pruebas o tamizajes tempranos para identificar deficiencias, etc. Analizándolo de esta forma, son muchos los indicadores, pero existe uno que puede resumir lo anterior y que es la mortalidad infantil, la cual permite dar cuenta del impacto de ejercer o no este derecho.

Por ello es importante definir qué es lo que refleja el indicador y su impacto. Ante la obligación del Estado de rendir cuentas y evaluar el cumplimiento, el progreso y el avance de la implementación, etc., la Organización de las Naciones Unidas (ONU) invita a plantear las siguientes interrogantes: qué se necesita medir, cómo se procede para seleccionar la pertinencia del indicador para lo que se desea medir, cuántos indicadores se necesitan para evaluar la aplicación del derecho, y si ello servirá para compararse con otros países.²

Otro aspecto es la fuente y la calidad de la información que servirá para calcular el indicador. Según la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica,³ éstos deben tener las siguientes características: calidad, pertinencia, veracidad y oportunidad; y para el caso de los indicadores según la ONU deben ser

² *Idem.*

³ Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 16 de abril de 2008; última reforma publicada el 19 de enero de 2018, disponible en <<http://www.snieg.mx/contenidos/espanol/normatividad/marcojuridico/LSNIEG.pdf>>, página consultada el 7 de febrero de 2018.

simples, oportunos, suficientes (número reducido), fiables y basados en metodologías transparentes y verificables.⁴

Las principales fuentes de información de corte cuantitativo son los censos, las encuestas y los registros administrativos. Cada uno de ellos tiene sus bondades y limitaciones, por ello es importante conocer sus alcances para poder seleccionar el de mayor confiabilidad y rigurosidad a partir de lo que se quiere medir (véase el anexo para su análisis en el tema de discapacidad).

Ejemplo de indicadores de derechos humanos para la población con discapacidad

La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad plantea en su artículo 31 la necesidad de disponer de información adecuada que permita formular y aplicar políticas con el fin de dar efecto a la Convención, y debe utilizarse como insumo para evaluar el cumplimiento de las obligaciones que se derivan de ella.

México presentó su primer informe a la ONU considerando los informes alternos y el del gobierno, que también fueron revisados; de tal revisión, en 2014 se derivó un conjunto de observaciones y recomendaciones específicas. En enero de 2018 nuevamente México debía rendir cuentas de la aplicación de la Convención. Para ello se formaron mesas de trabajo con el propósito de revisar y analizar lo entregado, y preparar la respuesta del país; una de dichas mesas se refería a indicadores y datos.

En ella se dio prioridad a los temas de salud, educación y trabajo; y especialmente para el tema de trabajo y empleo (artículo 27), la ONU ha señalado como preocupación “la baja tasa de empleo de las personas con discapacidad, especialmente intelectual y psicosocial, y la escasa cobertura de estrategias y programas para su fomento”,⁵ y recomendó “fortalecer con recursos adecuados los programas de acceso al empleo para las personas con discapacidad, en particular personas con discapacidad intelectual y psicosocial, incluyendo medidas que incentiven su contratación en el sector privado”.⁶

⁴ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *op. cit.*

⁵ Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, *Observaciones finales sobre el informe inicial de México*, CRPD/C/MEX/CO/1, 27 de octubre de 2014, p. 9.

⁶ *Idem.*

Conclusión

Una vez analizados en la mesa de trabajo, se proponen los siguientes indicadores:

- Tasa de participación económica por sexo, tipo de discapacidad y para la población indígena.⁷ Fuente: Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica 2014.
- Presupuesto destinado para cada programa de inclusión laboral en la administración pública federal. Fuente: Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS).
- Lugar de México en presupuesto destinado a la inclusión laboral en relación con los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (se revisará si es factible).
- Número de empresas con certificación como empresa incluyente (por año desde 2014). Fuente: STPS.
- Número de plazas generadas por las empresas con Distintivo Empresa Incluyente (DEI) por tipo de discapacidad y sexo (por año). Fuente: STPS.
- Tasa de permanencia laboral de empleados por las empresas con DEI por tipo de discapacidad y sexo (por año). Fuente: STPS.
- Número de empresas y personas que han solicitado la valoración funcional al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) para efectos del impuesto sobre la renta (por año). Fuente: IMSS.
- Número de empleados federales con discapacidad por sexo y tipo de discapacidad (por año). Fuente: Secretaría de la Función Pública.

Los siguientes pasos son evaluar con las instituciones fuente si disponen de la información y su calidad para posteriormente documentar el indicador a partir de un metadato que se ha propuesto.

⁷ Los indicadores sobre poblaciones hablantes de lengua indígena los calculará la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas a partir de su metodología interna.

Bibliografía

Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, *Observaciones finales sobre el informe inicial de México*, CRPD/C/MEX/CO/1, 27 de octubre de 2014.

Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 16 de abril de 2008; última reforma publicada el 19 de enero de 2018, disponible en <<http://www.snieg.mx/contenidos/espanol/normatividad/marcojuridico/LSNIEG.pdf>>, página consultada el 7 de febrero de 2018.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Indicadores de derechos humanos. Guía para la medición y la aplicación*, Nueva York/Ginebra, OACNUDH, 2012, disponible en <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Human_rights_indicators_sp.pdf>, página consultada el 31 de enero de 2018.

Organización Mundial de la Salud y Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico, *Training Manual on Disability Statistics*, Bangkok, OMS/ESCAP, 2008.

Anexo

Cuadro 1. Fortalezas de las fuentes de información para el tema de discapacidad

criterio	Censos de población	Encuestas por muestreo	Registros administrativos únicos	Registros administrativos continuos
Capacidad para capturar a detalle características de la discapacidad.	Débil	Débil a moderado	Moderado a fuerte	Moderado a fuerte
Capacidad para capturar detalles especiales (riqueza y diversidad de las características de las personas con discapacidad).	Moderado	Fuerte	Moderado	Débil
Precisión y cobertura.	Moderado	Fuerte	Débil a moderado	Débil a moderado
Ausencia de errores de muestreo.	Fuerte	Débil	Débil	Débil
Puntualidad de los datos.	Débil	Moderado a fuerte	Fuerte	Moderado
Detalles geográficos.	Fuerte	Débil	Fuerte	Fuerte
Capacidad de obtener información de las personas en riesgo.	Fuerte	Fuerte	Débil	Débil
Facilidad para organizarlo en los países en desarrollo.	Moderado	Fuerte	Fuerte	Débil
Número de casos disponibles para el análisis de determinadas discapacidades.	Moderado a fuerte	Débil a moderado	Moderado	Fuerte
Capacidad para estimar las tasas de prevalencia.	Fuerte	Fuerte	Débil	Débil a moderado
Identificación de las personas que requieren servicios especiales.	Débil	Débil	Fuerte	Fuerte
Utilidad para la planificación de proyectos comunitarios para las personas con discapacidad.	Débil a moderado	Débil	Moderado a fuerte	Moderado a fuerte

Fuente: Adaptación propia al español de Organización Mundial de la Salud y Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico, *Training Manual on Disability Statistics*, Bangkok, OMS/ESCAP, 2008, p. 48.

Evolución y perspectivas de los indicadores de derechos humanos en la Organización de las Naciones Unidas

Alfonso Chacón Mata*

Algunas aproximaciones a la noción de indicadores en derechos humanos

Con el advenimiento de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) después de la segunda Guerra Mundial se creó todo un nuevo marco protector en materia de derecho internacional de los derechos humanos que se supone registraría los principales derechos materializados. Es así que se habla del *núcleo duro de los derechos humanos* para hacer notar que con la aprobación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1945) y los pactos Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) (1966) e Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) (1966) la sociedad internacional se estaba enrumbando hacia una tutela codificada de provisiones normativas capaces de proteger a los seres humanos en todos sus ámbitos.

Sin embargo, esta apuesta apriorística se encuentra desde sus inicios con sendos vallados que impiden una mejor tutela y desarrollo de los diferentes derechos humanos establecidos. En primer lugar, los distintos instrumentos internacionales le dan a tales derechos un carácter progresivo y escalonado, según las posibilidades de los Estados suscriptores. En segundo lugar, el sistema de control se basa en los informes periódicos que deben presentar los Estados miembros y no admitieron desde un inicio el *locus standi* o *legitimación activa* de los individuos para interponer denuncias sobre violaciones a tales derechos. En tercer

* Licenciado en Derecho por la Universidad de Costa Rica, máster en Derecho del Trabajo y Seguridad Social por la Universidad Estatal a Distancia y máster en Protección Internacional de Derechos Humanos por la Universidad de Alcalá de Henares de España. Es profesor en la Facultad de Derecho y el posgrado en Trabajo Social de la Universidad de Costa Rica y profesor en la maestría de Derechos Humanos y Educación para la Paz de la Universidad Nacional de Costa Rica. Actualmente es presidente del Comité Ético Científico de la Universidad de Costa Rica.

lugar, los derechos no vienen precedidos de métricas o contenidos deseables de cumplimiento, lo que impide unificar o zonificar criterios de cumplimiento. Por ejemplo el derecho a la educación que se establecía en el artículo 13 del PIDESC, si bien plantea algunos compromisos que se deben adoptar por los Estados suscriptores –por ejemplo la gratuidad de la enseñanza primaria y la accesibilidad de la enseñanza secundaria, técnica y superior–, no dispone métricas de cumplimiento efectivas. Entonces quedan sin definir aspectos esenciales como qué se entiende por generalidad y acceso a la educación, o cuándo o con qué porcentaje de la población se pueden considerar estas garantías como cumplidas.

Es en este punto en el que entramos a referirnos a los *indicadores* y el uso que han tenido como herramientas de tutela más justiciable en el caso de los derechos que nos ocupan. Inicialmente, consideramos que los indicadores estadísticos son un poderoso instrumento en la lucha por los derechos humanos y en ese sentido facilitan que diferentes actores y colectivos representativos le puedan exigir responsabilidad al Estado y particulares por infracciones e inobservancia de lo estipulado. El Informe de Desarrollo Humano de 2000, elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), introdujo por primera vez la necesidad de visualizar el uso de indicadores como una herramienta de suma valía en el ámbito de los derechos humanos. Es así como el citado informe establece que los indicadores pueden ser usados como instrumentos para lo siguiente:

Formular mejores políticas y vigilar los progresos realizados/Determinar los efectos no deseados de leyes, políticas y prácticas/Determinar qué actores están influyendo en la realización de los derechos/Poner de relieve si esos actores están cumpliendo sus obligaciones/Advertir de antemano posibles violaciones y poder adoptar medidas preventivas/Fortalecer el consenso social respecto de decisiones difíciles que deban adoptarse frente a la limitación de recursos/Sacar a la luz cuestiones que han sido desatendidas o silenciadas.¹

Surge entonces, súbitamente, la interrogante en torno a la necesidad de constituir indicadores de derechos humanos; y al respecto debemos manifestar que dicha preocupación es válida, siendo que éstos deben ir encaminados a transformar la realidad social, pues de lo contrario su razón de ser es meramente ilustrativa. De

¹ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre Desarrollo Humano 2000. Derechos humanos y desarrollo humano*, Nueva York, Mundi-Prensa, 2000, p. 89.

manera concomitante se les exige toda una serie de condiciones, indistintamente de las posiciones teóricas inherentes a la evaluación del indicador y su correspondencia con el derecho determinado.

Una vez adentrados en la temática de los indicadores de derechos humanos debemos decir que éstos deben cumplir, según los expertos, con cuatro objetivos conexos: *i) verificar si los Estados respetan, protegen y realizan los derechos*, principal marco de responsabilidad para la función del Estado; *ii) velar por el cumplimiento de los principios fundamentales de los derechos* al determinar si se están realizando los derechos sin discriminación y con suficientes progresos, participación popular y recursos efectivos; *iii) velar por el acceso seguro* por medio de las normas e instituciones, las leyes y un entorno económico propicio que convierta los resultados derivados de la satisfacción de las necesidades en derechos efectivos, y *iv) determinar los actores no estatales decisivos* al destacar qué otros actores influyen en la realización de los derechos y poniendo de relieve en qué consiste esa influencia.²

Puede agregarse a lo antes expuesto que estas variables responden a su vez a diferentes ámbitos de análisis para cada uno de los objetivos. Es así como podemos discernir un ámbito institucional para el primer objetivo en el que se le exigen al Estado diversas funciones en el ejercicio y disfrute de los derechos humanos; para el segundo objetivo, un ámbito normativo compuesto por el andamiaje de recursos legales del Estado-nación y cómo la violación u omisión a tales preceptos conlleva a responsabilidad manifiesta; el tercero se ubica dentro del ámbito de la seguridad, entendido como un espectro ambiental e integrado que fortalece y dimensiona los derechos de los particulares. Finalmente, el último ámbito responde a las entradas y salidas –*inputs* y *outputs*– que ingresan y se procesan dentro del sistema político vigente, a la vez que se pretende visualizar quiénes son los agentes promotores de dichos cambios y/o decisiones.

² *Ibidem*, p. 92.

La ausencia de mecanismos de denuncia y justiciabilidad de los derechos humanos en la ONU: incidencia en la ausencia de indicadores de derechos humanos

Una de las características que presentó la ONU desde su gestación en los años cuarenta del siglo pasado consistió en la ausencia de mecanismos institucionales fuertes de defensa y denuncia respecto de las violaciones a derechos humanos. Si bien la Carta de la ONU suscrita en 1945 hace mención en el artículo 1º, párrafo tercero, de que uno de los propósitos de la organización es el “estímulo del respeto por los derechos humanos” y que la Asamblea General debe hacer “efectivos los derechos humanos” (artículo 13), así como que la ONU promoverá en el ámbito de la cooperación “el respeto universal de los derechos humanos” (artículo 55), lo cierto del caso es que su enunciación es netamente aspirativa. La propia Carta no estableció una instancia protectora de los derechos humanos desde una perspectiva de defensa para quienes les eran ultrajados y violentados tales derechos.

Es así como ninguna de las instancias que conformaban la ONU tenía una atención especializada en la vigencia de los derechos humanos, salvo el Consejo Económico y Social (Ecosoc) a quien el artículo 68 de la Carta de la ONU le otorga la competencia de establecer “comisiones de orden económico y social y para la promoción de los derechos humanos”. Fue de este modo que el 12 de agosto de 1947 se creó la Comisión de Derechos Humanos por parte del Ecosoc, compuesta inicialmente por 53 miembros; y no fue sino hasta 20 años después cuando en 1967 a través del procedimiento 1235 se le otorgó competencia para conocer de violaciones masivas a los derechos humanos fundadas en el racismo y la colonización. En 1970 se adoptó el procedimiento 1503 y se le otorgaron funciones de instrucción y cuasicontenciosas para averiguar las diferentes denuncias que se presentaban por violaciones a los derechos humanos y no tanto desde la perspectiva limitante antes expuesta.³ Puede colegirse entonces que los procedimientos de tutela de los derechos humanos en el seno de la ONU son tardíos y esta situación desde nuestra perspectiva atenta contra una mejor y progresiva justiciabilidad de los derechos en estudio. En la actualidad, la Comisión ha sido sustituida por el Consejo de Derechos Humanos a partir de 2006, con una serie de funciones y competencias que escapan al objeto de estudio.

³ Carlos Villán Durán, *Curso de derecho internacional de los derechos humanos*, Madrid, Trotta (col. Estructuras y procesos), 2002, pp. 159-166.

Este desenlace tardío de la tutela de los derechos humanos igualmente se visualiza en los denominados *procedimientos cuasicontenciosos* o *procedimientos especiales* que desarrollan los comités instaurados en los diferentes pactos o instrumentos internacionales de protección a los derechos humanos. A manera de ejemplo, los comités dispuestos en los diferentes tratados no señalaron desde un inicio la posibilidad de denunciar a los particulares por violaciones a los derechos establecidos en los diferentes instrumentos.

Salvo el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial –dispuesto en la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial–, que planteó desde un inicio en su artículo 14 la posibilidad de que recibiera denuncias de personas o grupos, a través de protocolos adicionales se fue otorgando esta posibilidad mucho tiempo después a otros comités ya existentes. A manera de ejemplo, el Comité de Derechos Humanos dispuesto en el PIDCP lo hizo hasta 1977; mientras que el Comité contra la Tortura hasta el 26 de junio de 1987 permitió esta posibilidad con las 46 ratificaciones del procedimiento.

En el caso de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC), el PIDESC en su artículo 2º condiciona el cumplimiento de estos derechos al máximo de los recursos disponibles de cada Estado. El problema de la atención de tales derechos con recursos limitados e insuficientes plantea que los Estados no se escuden en esta disyuntiva como un pretexto definitivo e insoslayable. Incluso se ha sostenido que el disfrute de ciertos DESC no está condicionado a la progresividad y que su satisfacción puede ser inmediata (como es el caso de la libertad sindical o la libertad de los padres para escoger la educación de sus hijos), sin que sea posible alegarse la inexistencia de recursos estatales necesarios para dar cumplimiento a tales obligaciones.⁴ Sobre este particular, el mismo Comité DESC ha dicho que

para que cada Estado Parte pueda atribuir su falta de cumplimiento de las obligaciones mínimas a una falta de recursos disponibles, debe demostrar que ha realizado todo esfuerzo para utilizar todos los recursos que están a su disposición en un esfuerzo por satisfacer, con carácter prioritario, esas obligaciones mínimas.⁵

⁴ Ligia Bolívar, “Derechos económicos, sociales y culturales: derribar mitos, enfrentar retos, tender puentes. Una visión desde la (in)experiencia de América Latina”, en Sonia Picado S. *et al.* (comps.), *Estudios básicos de derechos humanos*, t. v, San José, IIDH, 1996, p. 93.

⁵ Organización de las Naciones Unidas, *Recopilación de las observaciones generales y recomendaciones generales adoptadas por órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos*, HRI/Gen/1/Rev.5, 26 de abril de 2001, p. 22, párr. 10.

Dicha obligación igualmente se traduce de acuerdo con el párrafo primero del artículo 2º en el compromiso de adoptar medidas en los términos expuestos, ya sea a través de la asistencia y la cooperación entre los países.

En síntesis, la necesidad de ir recurriendo a nociones de *obligaciones mínimas* que involucran el desarrollo de indicadores nace de la propia práctica de los comités establecidos en los tratados y posteriormente de los relatores especiales. Por ello es importante resaltar que tales indicadores no son el resultado de un giro al interior del movimiento de los derechos humanos; muy por el contrario, los indicadores de derechos humanos son en realidad una adaptación de las herramientas cuantitativas desarrolladas en el contexto del análisis del desarrollo económico y el papel desempeñado por las normas jurídicas en ese contexto.

La noción de *contenido mínimo del derecho* y su apuesta por el sistema de indicadores

Con respecto a la noción de *contenido mínimo*, se ha gestado una evolución sumamente valiosa como una suerte de mecanismo garante del cumplimiento de ciertas metas básicas. Tomemos en consideración la exposición siguiente por parte del profesor Alston:

el hecho de que dicho contenido básico debe existir [...] parecería una consecuencia lógica del uso de la terminología de los derechos. En otras palabras, no habría justificación para elevar una “reclamación” a la condición de un derecho (con todas las connotaciones que este concepto presuntamente tiene) si su contenido normativo puede ser tan indeterminado que permita la posibilidad de que los que ostentan los derechos no posean ningún derecho particular a nada. Por lo tanto, cada derecho debe dar lugar a un *derecho mínimo absoluto*, en ausencia del cual deberá considerarse que un Estado Parte viola sus obligaciones.⁶

Para el periodo 1989-1991, el Comité DESC elaboró y divulgó cuatro *comentarios generales*. El primero, de 1989, fue dedicado al perfeccionamiento del sistema de informes por los Estados Parte bajo el Pacto, de modo que fuese factible una me-

⁶ Citado por Instituto Interamericano de Derechos Humanos y Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *La igualdad de los modernos: reflexiones acerca de la realización de los derechos económicos, sociales y culturales en América Latina*, San José, IIDH/Cepal, 1997, pp. 39 y 40. Las cursivas son del autor.

jor evaluación del progreso en relación con los DESC. En el Comentario General núm. 2, de 1990, el Comité sugirió medidas de asistencia técnica internacional para tales derechos, basadas en el artículo 22 del PIDESC; pero fue el Comentario General núm. 3, de 1990, en donde el Comité insistió en las *obligaciones mínimas* de todos los Estados Parte de asegurar al menos la satisfacción de niveles esenciales mínimos de cada uno de los derechos consagrados en el Pacto.⁷

Esta tendencia a la instauración de contenidos mínimos acarrea por sí misma una directriz tendiente a encontrar un grado de precisión que permita llegar a la exigibilidad de los derechos contemplados como DESC. Desde la óptica de una autora, el punto que se ha de dirimir radica en la siguiente premisa:

Al referirnos a la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales, intentamos evidenciar cómo el carácter indeterminado de un derecho puede convertirse en un obstáculo para su exigibilidad. Un reto importante que confronta el movimiento de derechos humanos consiste en identificar y desarrollar el contenido mínimo esencial de cada uno de estos derechos.⁸

Como producto de las disposiciones programáticas que conllevan la mayoría de los DESC, se suscita desde nuestra perspectiva una situación inevitable. Se trata de lo que hemos denominado como tesis de la contradicción fáctica de los DESC, consistente en contraponer las normas establecidas en relación con la ejecución o *auto self-executing* que pueden tener las mismas normas en el plano de la realidad.

Las reglas de un tratado o las del sistema internacional consuetudinario pueden ser ejecutables por sí mismas –*self-executing* (autoejecutables)– o programáticas. En el primer caso se aplican directa e inmediatamente, sin que sea menester una actividad doméstica para ponerlas en vigencia; en cambio, en las del segundo gru-

⁷ *Ibidem*, p. 58.

⁸ Ligia Bolívar, *op. cit.*, pp. 108 y 109. La autora continua diciendo lo siguiente: “Consideramos que fijar un límite mínimo uniforme por debajo del cual no debe ubicarse ningún Estado, no debilita el derecho en cuestión siempre y cuando dicho contenido sea entendido como un punto de inicio y no como un punto de llegada; por el contrario, establecer ese marco asegura una base uniforme que debe ser respetada, incluso por aquellos Estados con recursos económicos limitados. Vale recordar que una de las razones que ha impedido el desarrollo de mecanismos más eficaces de verificación del cumplimiento de las obligaciones estatales en materia de derechos económicos, sociales y culturales, es precisamente el carácter vago e indeterminado del contenido de dichos derechos, por lo que no tiene mayor sentido rechazar la posibilidad de definir el contenido mínimo de los derechos económicos, sociales y culturales. La definición de un contenido mínimo esencial de un derecho no puede significar un techo sino tan sólo un piso a partir del cual se vaya desarrollando progresivamente el más alto nivel posible de satisfacción del mismo”, véanse pp. 110 y 111.

po justamente hace falta en acto interno que las incorpore al caudal.⁹ Es importante destacar que para que se genere la autoejecutabilidad de un tratado existen dos requisitos: 1) que se trate de una disposición de la cual surja una potestad a favor del individuo como legitimado activo, de tal modo que éste pueda reclamarla *per se* ante las autoridades locales, y 2) que el precepto sea lo suficientemente amplio y a la vez concreto para poder ser manejado por los poderes del Estado sin ningún tipo de adecuación legislativa, administrativa o judicial.¹⁰

Incluso, vale decir que en algunos tipos de derechos cuestionados por su vigencia y ejecutabilidad, como serían los DESC, el Comité supervisor para este tipo de derechos, creado por la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, visualiza la justiciabilidad de los DESC más ampliamente. Para ello ha distinguido entre *justiciabilidad* y *normas de aplicación inmediata*, estableciendo que por el primer término debemos entender que se refiere a las cuestiones que pueden o deben resolver los tribunales; mientras que las normas de aplicación inmediata, en contrapartida, permiten su aplicación por los tribunales sin más disquisiciones. Concluye diciendo que

Aunque sea necesario tener en cuenta el planteamiento general de cada uno de los sistemas jurídicos, no hay ningún derecho reconocido en el Pacto que no se pueda considerar que posee en la gran mayoría de los sistemas algunas dimensiones significativas, por lo menos, de justiciabilidad.

En todo caso y dejando al margen los anteriores comentarios, se hace conveniente indicar que la ejecutabilidad o autoejecución de las normas de derecho internacional supone un valor preeminente asignado por el propio sistema jurídico que decide entronizar jerárquicamente una serie de normas al interior de un derecho receptor. Esta fundación de *nuevas normas* no debe confundirse con tratar de encontrar incorrectos paralelismos tales como la pérdida de soberanía o el espacio jurídico autónomo. Al contrario, desde nuestra perspectiva lo que se suscita es un refuerzo normativo capaz de potenciar y fortalecer la defensa y garantía en el plano endógeno de los derechos humanos en toda su franca extensión.

En otras palabras, se presenta a nivel de la disposición jurídica prevista en el tratado internacional una contradicción inherente a la entrada en vigor de tal

⁹ Juan Carlos Hitters, *Derecho internacional de los derechos humanos*, t. I, Tucumán, Ediar, 1991, p. 220.

¹⁰ *Ibidem*, p. 221.

disposición, una vez que es contrastada con la propia realidad. Lo anterior se encuentra a través de tres tipos de dimensiones o registros que hemos denominado en otra oportunidad¹¹ como *simbólico, normativo y fáctico*. El primer registro se referirá a la *aspiración o valor jurídico que se tutelará por parte de la norma, como meta última e irreductible del objetivo que se persigue*.

El segundo registro es una composición dual: de un lado es de corte netamente *descriptivo*, y del otro es *analítico*; *propugna reseñar al artículo del fundamento en el que se establece al derecho y a su vez someterá a consideración aquellos conceptos indeterminados o ambiguos presentes en la norma que hacen más difícil obtener una redacción clara*.

Por último, el registro fáctico pretende ser sumamente reflexivo. En primer lugar, se cuestionarán tres órdenes de interrogantes distintos: hacia quiénes va dirigida y bajo qué condiciones el disfrute de ese derecho, que no es otra cosa que apuntar hacia el factor *intersubjetivo*, es decir *quiénes son los sujetos beneficiados*. El segundo orden responde a la pregunta de cómo se plasmará en la realidad ese derecho; su respuesta es de dos niveles operativos de carácter complementario: *modo (forma de instrumentalización política) y tiempo (periodo de ejecución de las políticas)*. Y nos queda *el contenido mínimo de disfrute del derecho*: cuántas o qué porcentaje de la población se va a asegurar de disfrutar ese derecho, es decir una variable de orden cuantitativo basado en un criterio técnico.

Necesidad de formulación de indicadores de derechos humanos y su debate en la ONU

Desde la perspectiva de Barrios Mendieta, en el seno de la ONU es necesario emplear los indicadores para supervisar la realización de los derechos humanos. En este sentido aduce que

Aunque se tiene conciencia de las limitaciones intrínsecas de ese planteamiento, esta forma de medir la realización de los derechos económicos, sociales y culturales goza de respaldo general. La utilización de índices se planteó en el sexto periodo

¹¹ Alfonso Manuel Chacón Mata, *Derechos económicos, sociales y culturales. Indicadores y justiciaabilidad*, Bilbao, Instituto Pedro Arrupe/Universidad de Deusto (Cuadernos Deusto de Derechos Humanos, núm. 43), marzo de 2007.

de sesiones del Comité del Pacto y se podría extender su uso a otras instancias de derechos humanos.¹²

Continúa enfatizando el hecho de que la ONU debe poner el acento en la elaboración de instrumentos

para supervisar con coherencia y fiabilidad las violaciones a los derechos económicos, sociales y culturales que vayan acompañados de la reafirmación de los compromisos de los Estados y de una interpretación jurídica más estricta de sus obligaciones.

Por otra parte, el Instituto de Investigaciones sobre Desarrollo Social de las Naciones Unidas ha dicho en torno al concepto de indicador lo siguiente:

el término indicador refleja la necesaria modestia que se debe otorgar a las estadísticas que intentan medir algún aspecto del desarrollo: los indicadores no son necesariamente mediciones directas y completas de lo que intentan indicar sino, con frecuencia, medidas incompletas [...] Esto es especialmente cierto para los indicadores de desarrollo social. Un indicador no es sólo una serie estadística, sino una serie estadística, más un conjunto de supuestos.¹³

Asimismo, siguiendo con este enfoque, otra instancia supranacional como lo es la Organización Mundial de la Salud (OMS) afirma que los indicadores ideales deben reunir las siguientes características:

[Ser] válidos, es decir, deben medir lo que se supone que quieren medir; objetivos, la respuesta debe ser la misma si es medida por diferentes personas en circunstancias similares; sensibles, es decir, deben ser sensibles a los cambios de situación y específicos, es decir, deben reflejar cambios sólo en la situación a la que se refieren.¹⁴

La concepción de utilizar indicadores para medir el estado y perspectivas de los DESC es reafirmada incluso en el seno de la Declaración de Viena (1993) al indicarse que habría que examinar, en aras de fortalecer los citados derechos, “un

¹² Rafael Barrios Mendivil, “Obstáculos para la vigencia de los derechos socioeconómicos y culturales”, en Terre des Hommes, *El derecho a la equidad. Ética y mundialización social*, Barcelona, Icaria, 1997, pp. 110 y 111.

¹³ Citado por Provea en Terre de Hommes, *op. cit.*, p. 178.

¹⁴ *Ibidem*, p. 181.

sistema de indicadores para medir los avances hacia la realización de los derechos enunciados en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas”.

La ONU ha venido trabajando en los últimos dos años en un proyecto que aglutine aquellos indicadores que tiendan a supervisar el ejercicio del cumplimiento de los tratados internacionales para los Estados Parte. En tal sentido, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) dispuso que un grupo de expertos fuera articulando un criterio sistematizador para cumplir el anterior cometido; y aunque hablaremos de esta iniciativa un poco más *in extenso* en el siguiente apartado, sí conviene indicar que esta demanda de indicadores adecuados no sólo responde a la necesidad de vigilar el cumplimiento de los instrumentos de los derechos en mención –como lo expusimos antes– “sino también a la necesidad de contar con instrumentos útiles para reforzar la rendición de cuentas, articular y presentar reclamaciones sobre las entidades encargadas y formular las políticas y programas públicos necesarios para facilitar la realización de los derechos humanos”.¹⁵

En el *Informe sobre indicadores para vigilar el cumplimiento de los instrumentos internacionales de derechos humanos*, de 2006, tenemos que sus antecedentes se remontan en primera instancia a dos consultas de expertos convocadas por OACNUDH en agosto de 2005 y marzo de 2006, respectivamente. El objetivo de esas consultas fue reunir a expertos que trabajaban en el tema de indicadores para la evaluación del ejercicio de los derechos humanos procedentes de círculos académicos, organismos internacionales, la sociedad civil y órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos, con la mira de desarrollar un entendimiento común sobre el enfoque conceptual y metodológico de los indicadores para vigilar el cumplimiento de los instrumentos internacionales de derechos humanos.

En la consulta de marzo los expertos se pusieron de acuerdo sobre el enfoque presentado en este documento y sugirieron que se incluyera una lista de indicadores ilustrativos sobre algunos derechos humanos en el documento de antecedentes destinado a la reunión de los comités de los órganos creados en virtud de tratados. A la vez que señalaron la necesidad de celebrar nuevas consultas sobre esa labor y validaron los indicadores ilustrativos por medio de un ensayo experimental en el procedimiento de presentación de informes de los órganos de trata-

¹⁵ Organización de las Naciones Unidas, *Informe sobre indicadores para vigilar el cumplimiento de los instrumentos internacionales de derechos humanos*, HRI/MC/2006/7, 11 de mayo de 2006, p. 2, párr. 3.

dos de derechos humanos, los expertos convinieron en que resultaría útil para la reunión de los comités estudiar esa labor antes de tomar una decisión sobre un posible seguimiento de la iniciativa.¹⁶

Con los anteriores insumos y una solicitud formulada por los presidentes de los órganos creados en virtud de los tratados de derechos humanos, en el marco de la 17ª reunión,¹⁷ es que se gesta este documento, el cual consta de cuatro partes sustantivas y una conclusión con sus anexos,¹⁸ y es un primer intento en el seno de la organización por tratar de estandarizar indicadores cuantitativos afianzados en un marco conceptual adecuado con su propia lógica capaz de definir y diseñar los instrumentos de medición pertinentes.

Adentrándonos más en materia, tenemos que el informe enuncia que los indicadores pueden ser tanto de orden *cuantitativo* como *cualitativo*, caracterizando a los primeros indicadores en sentido estrecho como equivalentes de *estadísticas* o indicadores que se expresen o puedan expresarse en forma cuantitativa, como por ejemplo los números, los porcentajes o los índices; mientras que los segundos equivalen al uso más general *de actualidad*, ya que abarcan cualquier información relacionada con la observancia o el ejercicio de un determinado derecho, por lo que la información cualitativa puede complementar la interpretación de los indicadores cuantitativos.¹⁹

Tipos de indicadores de derechos humanos

Por otra parte y como uno de los aportes novedosos proporcionados a este intento de homogenizar indicadores, tenemos que desde la consulta de expertos realizada en 2005 se convino adoptar un enfoque común para evaluar y vigilar el

¹⁶ *Ibidem*, p. 3, párr. 5.

¹⁷ Asamblea General de las Naciones Unidas, *Aplicación efectiva de los instrumentos internacionales de derechos humanos, incluidas las obligaciones en materia de presentación de informes de conformidad con los instrumentos internacionales de derechos humanos. Nota del Secretario General. Informe de los presidentes de los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos sobre su 17ª reunión*, A/60/278, 19 de agosto de 2005, párr. 25, inciso g.

¹⁸ La estructura es la siguiente: I. Indicadores de derechos humanos: noción y lógica (párrs. 7-12); II. Marco conceptual (párrs. 13-22); III. Marco metodológico (párrs. 23-28); IV. Indicadores ilustrativos (párrs. 29-32); V. Conclusiones (párrs. 33-36), y un anexo con tres cuadros.

¹⁹ Organización de las Naciones Unidas, *Informe sobre indicadores para vigilar el cumplimiento de los instrumentos internacionales de derechos humanos*, doc. cit., párr. 8.

ejercicio tanto de los derechos civiles y políticos como de los económicos, sociales y culturales, atendiendo a la noción de indivisibilidad e integralidad de los derechos humanos. Es así como se habla de indicadores estructurales, de proceso y de resultados. Caracterizando un poco más a cada uno de éstos, tenemos que acotar que el informe en estudio los concibe de la siguiente manera:

- Los *indicadores estructurales* reflejan la ratificación o aprobación de instrumentos jurídicos y la existencia de los mecanismos institucionales básicos que se consideran necesarios para facilitar la realización del derecho humano en cuestión. Abarcan la intención del Estado o su aceptación de las normas de derechos humanos al adoptar medidas para la realización de ese derecho humano. Los indicadores estructurales tienen que concentrarse sobre todo en la naturaleza de las leyes nacionales relacionadas con el derecho en cuestión –es decir si incluyen las normas internacionales– y los mecanismos institucionales que promueven y protegen las normas. Los indicadores estructurales también deben examinar el marco normativo y las estrategias que el Estado indica que son pertinentes para ese derecho.
- Los *indicadores de proceso* relacionan los instrumentos de política de los Estados con hitos que se convierten en indicadores de resultados, los cuales a su vez pueden relacionarse de manera más directa con la realización de los derechos humanos. Los instrumentos de política de los Estados se refieren a todas las medidas que comprenden los programas públicos e intervenciones específicas que un Estado desee adoptar para hacer efectiva su intención o su aceptación de las normas de derechos humanos para alcanzar los resultados que corresponden a la realización de un determinado derecho humano. Al definir los indicadores de proceso en términos de una relación causal concreta se puede evaluar mejor la responsabilización del Estado frente a sus obligaciones. Al mismo tiempo estos indicadores ayudan a vigilar directamente el ejercicio progresivo del derecho o el proceso de protección del derecho, según sea el caso, para la realización del derecho en cuestión. Los indicadores de proceso son más sensibles a cambios que los indicadores de resultados, por lo cual son mejores para medir la realización progresiva del derecho o mostrar los esfuerzos de los Estados Parte para proteger los derechos.
- Los *indicadores de resultados* reflejan los logros individuales y colectivos que señalan el estado de realización de un derecho humano en un determinado contexto. No se trata sólo de una medición más directa de la reali-

zación del derecho humano sino también de la importancia del indicador para evaluar el disfrute del derecho. Puesto que con el tiempo consolida los efectos de diversos procesos subyacentes (que pueden ser medidos por uno o más indicadores de proceso), un indicador de resultados suele ser un indicador lento y menos sensible para reflejar los cambios momentáneos que un indicador de proceso. Por ejemplo, los indicadores de la esperanza de vida o la mortalidad podrían depender de la inmunización de una población, la educación o el conocimiento de la población en materia de salud pública, así como de la disponibilidad y accesibilidad de las personas a una nutrición adecuada.

Lo que se pretende al utilizar el marco de *indicadores estructurales, de proceso y de resultados* es contar con indicadores coherentes y detallados que puedan reflejar el aspecto de la intención y los resultados en la realización de los derechos humanos.²⁰ Cabe destacar que este criterio clasificatorio ha sido utilizado por otras instancias pares de supervisión y tutela de los derechos humanos a escala regional, como sería el caso de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, al adoptar dentro de su metodología de lineamientos para la elaboración de indicadores en el ámbito de los DESC estas variables indicadas.²¹

Finalmente, queremos destacar que el informe que nos ocupa sugiere que idealmente los indicadores *cuantitativos* al menos deberían contener los siguientes elementos: *a)* ser pertinentes, válidos y fiables; *b)* ser simples, oportunos y pocos en número; *c)* estar basados en información *objetiva*²² y en mecanismos de generación de datos; *d)* prestarse a la comparación temporal y espacial, y cumplir las normas internacionales de estadística pertinentes, y *e)* prestarse al desglose por sexo, edad y sectores vulnerables o marginados de la población.²³

²⁰ *Ibidem*, p. 10, párr. 20.

²¹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales*, OEA/Ser/L/V/II.132 Doc.14, 19 de julio de 2008.

²² Véase Organización de las Naciones Unidas, *Informe sobre indicadores para vigilar el cumplimiento de los instrumentos internacionales de derechos humanos*, *doc. cit.*, p. 5, n. 5, en donde se hace una distinción entre indicadores objetivos y subjetivos.

²³ *Ibidem*, p. 14.

Problemáticas y desafíos actuales de los indicadores de derechos humanos en el marco de la ONU

Llegamos a la parte final de esta ponencia, destacando dos eventos que estimamos que ponen en práctica el uso de indicadores para tratar de alcanzar los objetivos y metas establecidos. Nos referimos a la Declaración del Milenio y a la Agenda Mundial de Desarrollo Sustentable, cuyas particularidades en el uso de los indicadores para supervisar metas que se traducen a la vez en objetivos, hacen necesario referirlos como los dos eventos que suponen un desafío actual y contemporáneo en esta materia de estudio.

La Declaración del Milenio y la función de los indicadores de derechos humanos

Es imperioso analizar, aunque sea someramente, las implicaciones generadas por la denominada Cumbre del Milenio realizada el 8 de septiembre de 2000 en la que 189 naciones participantes establecieron y adoptaron ocho objetivos comúnmente conocidos como los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

La Declaración del Milenio de las Naciones Unidas, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 55/2, sitúa explícitamente tanto los compromisos en materia de derechos humanos como los objetivos de desarrollo en el centro de las prioridades internacionales para el nuevo milenio. Mientras que los Estados miembros renovaron su compromiso respecto de la promoción y la protección de los derechos humanos, también acordaron ocho objetivos de desarrollo cuantificados y con plazos precisos. Los objetivos y metas de desarrollo del milenio tuvieron un primer marco de monitoreo que consistió en una lista de 18 metas y 48 indicadores que debían responder a ocho objetivos específicos:

- Erradicar la pobreza extrema y el hambre.
- Garantizar la enseñanza primaria universal.
- Promover la igualdad entre los sexos y el empoderamiento de la mujer.
- Reducir la mortalidad infantil.
- Mejorar la salud materna.
- Combatir el VIH/sida, el paludismo y otras enfermedades.
- Preservar el medio ambiente.
- Establecer un acuerdo mundial a favor del desarrollo.

Estos objetivos constituyeron un plan sin precedentes en la lucha contra la pobreza en el mundo y se debían alcanzar antes del 31 de diciembre de 2015.

En la Cumbre Mundial de 2005 se acordó agregar cuatro nuevas metas al marco de monitoreo vigente a la fecha que permitieran una mejor supervisión cuantitativa de los objetivos ya planteados. Se relevaron los temas de empleo productivo, acceso a servicios de salud reproductiva, acceso a tratamiento para el VIH y biodiversidad. La selección de los nuevos indicadores relativos a estas metas fue encargada al Grupo Interagencial y Expertos en Indicadores ODM (IAEG).

El IAEG presentó el *Nuevo Marco Oficial de Monitoreo para los Objetivos de Desarrollo del Milenio* en la 62ª sesión de la Asamblea General en 2007; éste sería utilizado para reportar anualmente a la Asamblea General y se esperaba que sirviera para el seguimiento de los ODM en todos los asuntos oficiales. Dicho marco, vigente a partir de enero de 2008, contiene *21 metas y 60 indicadores reenumerados* correlativamente de acuerdo con los respectivos objetivos y metas. Además algunas metas e indicadores fueron eliminados y otros reformulados.

En el informe final elaborado por la Secretaría General de la ONU se señaló que a pesar de los esfuerzos y logros obtenidos en los ODM todavía millones de personas seguían desamparadas, en particular las más pobres y las desfavorecidas debido a su sexo, edad, discapacidad, etnia o ubicación geográfica. Se necesitarían esfuerzos específicamente dirigidos a alcanzar a aquellas personas más vulnerables. Se establecieron áreas en las que no había sido posible generar cambios significativos reales, tales como la desigualdad de género; la creciente y desigual brecha entre hogares ricos y pobres y zonas rurales y urbanas; el cambio climático y la degradación ambiental; los conflictos y el desplazamiento de refugiados; y los millones de personas en estado de pobreza y hambre y sin acceso a servicios básicos.²⁴

La Agenda Mundial de Desarrollo Sustentable: ¿nuevo reto para los indicadores de derechos humanos?

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, celebrada en Río de Janeiro en junio de 2012, fue el origen de la adopción de un nuevo cuer-

²⁴ Organización de las Naciones Unidas, *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe de 2015*, Nueva York, ONU, 2015, p. 8.

po de Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que permitan continuar con el impulso generado por los ODM dentro de un marco global de desarrollo más allá de 2015. Para crear una nueva agenda de desarrollo que tuviera como eje central a las personas se procedió a realizar una consulta global de grandes proporciones e impacto.

La piedra angular del actual proceso mundial de renovación hacia la temática del desarrollo sostenible se estableció en Río de Janeiro en junio de 2012 con la aprobación del documento final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, *El futuro que queremos*. En el documento se describían las enseñanzas extraídas de dos decenios de experiencia en materia de desarrollo y se presentaba una amplia evaluación de los progresos y las deficiencias en la aplicación de la agenda de este tipo de desarrollo. Finalmente, este documento fue aprobado en la Asamblea General de la ONU,²⁵ teniendo un impacto sumamente interesante al conjugar las visiones de las organizaciones de la sociedad civil, científicos, académicos y representantes del sector privado de todo el mundo, quienes fueron protagonistas del proceso de elaboración del nuevo programa.

En septiembre de 2015 la Asamblea General de la ONU aprobó la implementación de la Agenda para el Desarrollo Sostenible 2030, y en tal sentido los Estados miembros aprobaron una resolución en la que reconocían que el mayor desafío del mundo actual era la erradicación de la pobreza y afirmaban que sin lograrla no podía haber desarrollo sostenible. El proyecto de declaración que fue recogido en la Asamblea contenía una agenda con 17 objetivos y 169 metas de carácter integrado e indivisible que abarcaban las esferas económica, social y ambiental.²⁶

²⁵ El futuro que queremos, Resolución 66/288 aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, 27 de julio de 2012.

²⁶ Entre los objetivos que podemos señalar a manera de referencia, tenemos los siguientes: “Objetivo 1. Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo. Objetivo 2. Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible. Objetivo 3. Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades. Objetivo 4. Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos. [...] Objetivo 8. Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos. [...] Objetivo 11. Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles. [...] Objetivo 15. Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar los bosques de forma sostenible, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y poner freno a la pérdida de la diversidad biológica. Objetivo 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles. Objetivo 17. Fortalecer los medios de ejecución y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible”. Al respecto puede consultarse Asamblea General de las Naciones Unidas, *Proyecto de documento final de la*

Muchos de los ODS ya habían sido igualmente asumidos por los ODM –por ejemplo el fin de la pobreza, el de hambre cero, la salud y el bienestar, y la igualdad de género–, por lo que se continuó sobre este mismo sendero. Podemos decir entonces que estos 17 nuevos objetivos se basaron en los logros de los ODM, aunque incluyen nuevas esferas como el cambio climático, la desigualdad económica, la innovación, el consumo sostenible, y la paz y la justicia, entre otras prioridades. Los objetivos están interrelacionados; con frecuencia la clave del éxito de uno involucrará las cuestiones más comúnmente vinculadas con otro.

Los ODS se pusieron en marcha en enero de 2016 y seguirán orientando las políticas y el financiamiento del PNUD durante los próximos 15 años. En su calidad de organismo principal de las Naciones Unidas para el desarrollo, el PNUD ayudará a implementar los objetivos a través del trabajo en unos 170 países y territorios.

El PNUD presta apoyo a los gobiernos para que integren los ODS en sus planes y políticas nacionales de desarrollo. Esta labor ya está en marcha mediante el apoyo a muchos países para consolidar los progresos ya alcanzados en virtud de los ODM.

Los 17 ODS y las 169 metas de la nueva agenda se supervisarán y examinarán a nivel mundial mediante un *conjunto de indicadores mundiales*. El marco de indicadores mundiales será elaborado por el Grupo Interinstitucional y de Expertos sobre los Indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, y en marzo de 2016 la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas llegaría a un acuerdo sobre éste. El Ecosoc y la Asamblea General aprobarían entonces los indicadores.

Paralelamente, los gobiernos también elaborarán sus propios indicadores nacionales para colaborar en el proceso de seguimiento de los progresos conseguidos en el cumplimiento de los objetivos y las metas.

La Agenda de Acción Addis Abeba de 2015, que fue el resultado de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, preveía políticas y medidas concretas para apoyar la aplicación de la nueva agenda.

El cumplimiento y el éxito de la agenda se basarán en las políticas, planes y programas de desarrollo sostenible de los países y estarán dirigidos por éstos. Los



ODS actuarán como una brújula a la hora de armonizar los planes nacionales con los compromisos mundiales de los países.²⁷

Las estrategias de desarrollo sostenible asumidas como propias por los países e impulsadas por ellos requerirán estrategias de financiación y movilización de recursos. Se pasa a una fase *autogestionada* en la que se espera que todas las partes interesadas –los gobiernos, la sociedad civil y el sector privado, entre otros– contribuyan a la consecución de la nueva agenda. Se necesita una alianza mundial revitalizada para apoyar las iniciativas nacionales y así se reconoce en la Agenda 2030.

En consecuencia, el desarrollo de los indicadores para esta iniciativa supone la participación de los especialistas en la materia, el Estado y las fuerzas activas que ejercen presión al interior de los propios gobiernos. No es un producto acabado sino que está en constante confección y verificación de metas frente a los indicadores apropiados.

²⁷ Datos tomados de Objetivos de Desarrollo Sostenible, “La agenda de desarrollo sostenible”, disponible en <<http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/la-agenda-de-desarrollo-sostenible/>>, página consultada el 22 de febrero de 2016.

Encrucijadas políticas y técnicas: ¿quiénes hacen los indicadores de derechos humanos?

Claudia Ileana Espinosa Díaz*

Introducción

La saturación temática y la claridad política

La formulación de indicadores se ha convertido en un tema relevante y referente en el ámbito de los derechos humanos a nivel mundial. En los últimos 20 años organismos internacionales y regionales e instituciones académicas se han volcado a la reflexión, diseño e implementación de metodologías que miden atributos que permitan identificar derechos humanos.¹ La avalancha por supuesto no ha sido ajena a organizaciones de la sociedad civil que con distintos niveles de intervención territorial o de abordaje sobre los derechos humanos se han visto envueltas en la discusión por motivaciones propias o externas, como las que se derivan de

* Socióloga egresada de la Universidad Nacional Autónoma de México y maestra en Derechos Humanos y Democracia por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede México.

¹ Claudia Ileana Espinosa Díaz, *Indicadores de ejercicio de derechos humanos: el derecho a la alimentación adecuada y la Ciudad Rural Sustentable "Santiago El Pinar", Chiapas*, tesis de maestría, México, Flacso, 2013, pp. 24-25: "Desde las ciencias sociales podemos sostener que los derechos humanos son hechos sociales y pueden objetivarse, tanto en objetos ideales (conceptos, enunciados y teoría) como en objetos concretos (cosas, acaecimientos, procesos y fenómenos). En tanto hechos sociales, comparten la característica de no ser observables directamente, sino que se infieren a través de la medición de hechos perceptibles y por medio de hipótesis [...] podemos observar la nutrición, la seguridad alimentaria, la disponibilidad y acceso a los alimentos como ámbitos del derecho a una alimentación adecuada, pero no podemos observar una situación que podríamos calificar inmediatamente como 'el' derecho a la alimentación adecuada". Véase también Pablo Enrique Yanes Rizo, "Indicadores: herramientas de monitoreo de avances en materia de derechos humanos", en *Primer Congreso Internacional de Indicadores de Derechos Humanos. Memorias*, México, CDHDF, 2016, pp. 55-79.

la cooperación internacional.² Por otro lado, cada vez con mayor fuerza, el tema de indicadores cobra relevancia en el trabajo de instituciones gubernamentales.

En dos décadas los esfuerzos permitieron concretar acuerdos comunes que ya cuentan con una legitimidad poco cuestionada (como la tipología de indicadores estructurales, de proceso y de gestión). Aún más, participamos de premisas que sirven de sustento común a la discusión; por ejemplo, que las ciencias sociales son indispensables para contar con indicadores que den confiabilidad a partir del rigor metodológico. Y es que resulta que el acercamiento a los hechos o fenómenos sociales desde la medición es un debate clásico entre disciplinas como la sociología o la economía al que no podemos ser ajenos quienes estamos interesados en el tema.³ El hecho de voltear hacia las ciencias sociales resultó en un acierto: se obtuvo el rigor metodológico para encontrar evidencias que dieran cuenta del cumplimiento y ejercicio de los derechos humanos,⁴ las cuales permiten construir argumentos sólidos para el interés común de quienes trabajamos estos aspectos: la realización cotidiana de condiciones de vida digna.

A los acuerdos comunes y premisas compartidas se suman discusiones en múltiples aristas. Algunas incluso evidenciaron los límites del enfoque de derechos humanos y permitieron identificar que en el cumplimiento y ejercicio de los derechos humanos se ponen en juego áreas con lógicas distintas como la presupuestación, las políticas públicas o la rendición de cuentas.⁵ Por ejemplo, para quienes trabajamos políticas públicas y derechos humanos la referencia a indicadores estructurales, de proceso o de resultado nos ha confrontado con una realidad: el abordaje desde los derechos humanos no basta para mirar las capacidades estatales con las que cuenta un gobierno para cumplir sus responsabilidades en materia de derechos humanos; se requiere además entender lógicas burocráticas, distribución de recursos, monitoreo y evaluación desde una mirada de la administración pública.

² Un ejemplo de las motivaciones externas vinculadas a la cooperación internacional es la centralidad que ha cobrado el tema del monitoreo y la evaluación en convocatorias de financiamiento como las de la Delegación de la Unión Europea en México a partir de 2013.

³ Claudia Ileana Espinosa Díaz, *op. cit.*

⁴ Sobre investigaciones recientes que permiten dar cuenta del cumplimiento y ejercicio de los derechos humanos a partir de metodologías de las ciencias sociales véase Karina Ansolabehere *et al.* (eds.), *Entre el pesimismo y la esperanza: los derechos humanos en América Latina. Metodología para su estudio y medición*, México, Flacso, 2015.

⁵ Claudia Ileana Espinosa Díaz y Diego de la Mora Maurer, "La rendición de cuentas desde la perspectiva de derechos humanos", en *Revista Técnica sobre Rendición de Cuentas y Fiscalización*, núm. 10, México, ASF, 2016, pp. 11-23.

Desarrollo

La complejidad del ejercicio de los derechos humanos requiere abrirnos y en esa apertura nos comenzamos a preguntar por la relación entre indicadores de derechos humanos y los de gestión pública o indicadores de capacidades estatales. Si empezamos a cuadrar con otros temas, por ejemplo igualdad y no discriminación, se nos abren nuevos escenarios: cómo articular el enfoque de género, la mirada diferencial sobre grupos o la mirada de reconocimiento etaria. En fin. Pareciera imposible seguir el ritmo a la discusión y tratar de mantenerse al día en los debates se vuelve una tarea (casi) de tiempo completo que puede resultar desbordante.

Delimitar es una acción relevante para encontrar claridades. En esa necesidad de encuadre el objetivo de esta ponencia se ubica en dos coordenadas de discusión: el reconocimiento de que los indicadores, si bien objetivos y rigurosos, *no* son neutrales;⁶ y la que se pregunta por la utilidad en investigaciones o intervenciones específicas.⁷ Desarrollaré estos puntos tomando como referencia la relevancia de la dimensión política. Ante el desborde temático, la claridad política resulta una brújula para quienes encontramos en la medición un escenario de defensa de los derechos humanos.

Primero política y luego técnica: los indicadores de derechos humanos como medio y no como fin

La reivindicación de los derechos humanos es ante todo una reivindicación por la dignidad humana. Lo que se coloca en el centro es la expectativa de una vida digna para las personas, lo cual sin duda es una exigencia ético-política.⁸ No perder de vista este centro permite tener la claridad de que lo que realizamos en términos técnicos se pone en función de ello. Así, cuando hablamos de indicadores de derechos humanos es importante tener presente que éstos se encuentran en fun-

⁶ Ramiro Ávila Santamaría, "Indicadores, derechos y exigibilidad", en *Primer Congreso Internacional de Indicadores de Derechos Humanos. Memorias*, México, CDHDF, 2016, pp. 31-52.

⁷ Alejandro Anaya Muñoz, "Indicadores de derechos humanos: tipos, métodos y bases de datos existentes", en Karina Ansolabehere *et al.* (eds.), *op. cit.*

⁸ José Antonio Marina y María de la Válgoma, *La lucha por la dignidad. Teoría de la felicidad política*, Barcelona, Anagrama, 2000, 364 pp.

ción de esa lucha por la dignidad. Es decir, primero se vinculan a una dimensión política y después a una técnica.

La palabra *política* puede generar escozor y cuestionar la objetividad absoluta (y por demás supuesta) de los indicadores; sin embargo, no dimensionar este nivel nos puede llevar a cegarnos ante un punto relevante: los indicadores de derechos humanos no son formulaciones neutrales realizadas en los escritorios de especialistas cubiertos en mantos immaculados. Lejos de eso, los indicadores se desarrollan y se impulsan en el marco de agendas políticas muy precisas y sí son contruidos por actores con objetivos propios. Por ello hay que tener ciertas reservas iniciales con su aplicación y reservas en relación a su uso ya que, como lo señala Anaya: “los indicadores de que disponemos están lejos de ser perfectos o de ser apropiados o indicados para cualquier tipo de proyecto de investigación o para cualquier tipo de programa de política pública o de intervención por parte de organismos internacionales y/o de la sociedad civil”.⁹

Identificar la construcción de indicadores con las agendas específicas a las que corresponden da como para conferencias, seminarios y –por lo menos– dos décadas más de investigación. Por supuesto no es el objetivo de esta intervención. La invitación al público es mesurada, es una invitación al cuestionamiento propio: antes de preocuparse por el tipo de indicadores que se requieren para alguna intervención o investigación vale el esfuerzo detenerse a preguntarse cuál es el trasfondo político de lo que estamos haciendo y con cuál o cuáles agendas nos involucramos, y para ello hay un par de reflexiones que debemos tener en cuenta.

Es indispensable tener certidumbre sobre el objetivo, qué se busca: incidir, visibilizar, denunciar, confrontar, dialogar; y los actores que se involucran: quiénes son, de qué sectores (público, sociedad civil, organismos internacionales, etc.), si tienen todos y todas la misma claridad y agenda, y cuáles son los acuerdos comunes. Con estas certezas como base podemos dar pie, ahora sí, a la búsqueda de los indicadores que se requieran para los objetivos conjuntos y que se articulen con aquello que políticamente es significativo. Detenerse a reflexionar y dialogar sobre estos puntos no es menor, pues dependiendo de los objetivos y vinculaciones se tendrán resultados distintos y se convertirá a los indicadores en un medio para ello y no en un fin en sí mismo, en una acción aislada.¹⁰ Vamos con un par de ejemplos.

⁹ Alejandro Anaya Muñoz, *op. cit.*

¹⁰ Pablo Enrique Yanes Rizo, *op. cit.*, p. 61.

Hacia 2014 un conjunto de organizaciones de la sociedad civil, acompañadas por la Asociación Alemana para la Educación de Jóvenes y Adultos, nos preguntamos por la necesidad de monitorear la política pública y los presupuestos destinados a la de educación de personas jóvenes y adultas. Este ámbito educativo invisibilizado resultaba importante para organizaciones civiles y comunitarias que trabajan temas de alfabetización y educación no formal en el centro y sur del país. Las discusiones conjuntas nos llevaron a definir qué queríamos monitorear para incidir en temas de políticas públicas con un objetivo muy concreto: que la educación de adultos se reconociera como un derecho humano a nivel de implementación de programas públicos y no solamente de forma declarativa (en los que podríamos llamar indicadores estructurales).

Al momento de definir los indicadores de la metodología nos percatamos de que aquellos propuestos por instituciones como la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) no nos permitían visibilizar (al menos) dos elementos que en el tema de la educación para personas jóvenes y adultas (EPJA) son fundamentales: el derecho a la educación que no se limita al derecho a la escolarización y el derecho a la educación a lo largo de la vida. En este sentido fue necesario construir indicadores específicos para ambas dimensiones. Como el objetivo era incidir, decidimos que era relevante hacer partícipe del proceso al Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA).

El ejercicio devino en un proyecto de monitoreo e intervención que, en colaboración con el INEA, ha permitido comenzar la discusión sobre la educación como un derecho humano con personas implementadoras tanto a nivel federal como estatal. De él se derivan diversos acuerdos oficiales de colaboración y una metodología de monitoreo que terminó siendo en varios sentidos una metodología de incidencia en una institución pública. El proceso puede consultarse en la página web <derechoepja.org>.

En este tema obviar los esfuerzos de instituciones gubernamentales en la materia resulta un desatino, pues nos vela de observar cómo las instituciones públicas están resolviendo una obligación que se les ha mandado constitucionalmente: incorporar el enfoque de derechos humanos en el ámbito de sus competencias. En tal sentido quisiera traer a cuenta el esfuerzo de instituciones públicas como el Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México (Copred), quien con el objetivo de operativizar la Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación del Distrito Federal se encarga de emitir lineamientos generales de políticas públicas en la materia de combate a la discriminación en la Ciudad de México, y con ello de la evaluación y el seguimiento de las acciones de las entida-

des del gobierno capitalino apegadas al Plan General de Desarrollo y el Programa Anual para Prevenir y Eliminar la Discriminación (PAPED).

Acá el objetivo es generar una metodología *pensada por el gobierno para hacer gobierno* que articula las acciones públicas de 80 instancias gubernamentales. Los indicadores para hacer referencia al cumplimiento de los derechos humanos requeridos para tal metodología, si bien se relacionan con los propuestos por la OACNUDH, retoman indicadores vinculados a la gestión y evaluación de programas públicos que han permitido comenzar la institucionalización de rutas de seguimiento y evaluación de las acciones de entes públicos.¹¹ Los indicadores aquí se ponen en función de los esfuerzos puntuales por democratizar los procesos de monitoreo y la evaluación en las instituciones públicas.

Al preguntarse sobre quiénes hacen y usan los indicadores de derechos humanos una respuesta inicial nos puede ubicar frente a las instituciones internacionales. Y sí, sin duda estos actores han logrado visibilizar una agenda global; sin embargo, en lo local y en lo que respecta a los objetivos de este seminario de discusión quienes nos sentimos convocados a él participamos también de agendas y reivindicaciones políticas en la lucha por los derechos humanos que no son menores. Y buscamos además hacerlo cada vez con mayor profesionalismo y sustento técnico y metodológico. Así que sí, en nuestros referentes inmediatos cada vez nos encontramos con más personas y colectivos intentando mostrar violaciones u omisiones a derechos humanos con argumentos más sólidos que partan de evidencias concretas. La invitación es a tener claridad del terreno hacia donde impulsamos nuestros esfuerzos, la cual define a su vez objetivos, estrategias e indicadores que se convierten en medios y no en esfuerzos aislados.

Conclusiones

En la incesante necesidad de organismos internacionales y regionales, instituciones académicas, organizaciones de la sociedad civil y entes gubernamentales por crear o retomar indicadores de derechos humanos resulta relevante detenerse a reconocer que éstos encuentran sentido al articularse en torno a la exigencia de una vida digna, es decir que antes de ser técnica son política. En dicho punto,

¹¹ Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México, *Metodología de Seguimiento y Evaluación del PAPED 2016-2018*, México, Copred, 2017, en proceso de publicación.

quienes hacen los indicadores de derechos humanos son actores vinculados a agendas políticas específicas. Considerar que solamente los organismos internacionales hacen y usan los indicadores con miras políticas es un error; también lo hacen actores como nosotros, vinculados a reivindicaciones políticas específicas. Reconocerlas y reconocernos en ellas nos permite partir con claridad, dirigir esfuerzos y quizá también ubicar las preocupaciones por la rigurosidad técnica de los indicadores en un plano de mayor medida.

Bibliografía

- Anaya Muñoz, Alejandro, “Indicadores de derechos humanos: tipos, métodos y bases de datos existentes”, en Ansolabehere, Karina, *et al.* (eds.), *Entre el pesimismo y la esperanza: los derechos humanos en América Latina. Metodología para su estudio y medición*, México, Flacso, 2015.
- Ansolabehere, Karina, *et al.* (eds.), *Entre el pesimismo y la esperanza: los derechos humanos en América Latina. Metodología para su estudio y medición*, México, Flacso, 2015, 428 pp.
- Ávila Santamaría, Ramiro, “Indicadores, derechos y exigibilidad”, en *Primer Congreso Internacional de Indicadores de Derechos Humanos. Memorias*, México, CDHDF, 2016, pp. 31-52.
- Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México, *Metodología de Seguimiento y Evaluación del PAPED 2016-2018*, México, Copred, 2017, en proceso de publicación.
- Espinosa Díaz, Claudia Ileana, *Indicadores de ejercicio de derechos humanos: el derecho a la alimentación adecuada y la Ciudad Rural Sustentable “Santiago El Pinar”*, Chiapas, tesis de maestría, México, Flacso, 2013, 147 pp.
- , y Diego de la Mora Maurer, “La rendición de cuentas desde la perspectiva de derechos humanos”, en *Revista Técnica sobre Rendición de Cuentas y Fiscalización*, núm. 10, México, ASF, 2016, pp. 11-23.
- Marina, José Antonio, y María de la Válgoma, *La lucha por la dignidad. Teoría de la felicidad política*, Barcelona, Anagrama, 2000, 364 pp.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, “Capítulo 1. Los derechos humanos y el desarrollo humano”, en *Informe sobre Desarrollo Humano 2000. Derechos humanos y desarrollo humano*, Nueva York, Mundi-Prensa, 2000, pp. 19-26.



———, “Capítulo 5. Uso de indicadores para exigir responsabilidad en materia de derechos humanos”, en *Informe sobre Desarrollo Humano 2000. Derechos humanos y desarrollo humano*, Nueva York, Mundi-Prensa, 2000, pp. 89-111.

Yanes Rizo, Pablo Enrique, “Indicadores: herramientas de monitoreo de avances en materia de derechos humanos”, en *Primer Congreso Internacional de Indicadores de Derechos Humanos. Memorias*, México, CDHDF, 2016, pp. 55-79.

Sistema Nacional de Evaluación del Nivel de Cumplimiento de los Derechos Humanos

*Ricardo Sepúlveda Iguíniz**

Introducción

En México el Poder Ejecutivo, quien es el responsable de diseñar y ejecutar las políticas públicas, ha incluido dentro de su plan de desarrollo y en el programa nacional de derechos humanos –que es el instrumento rector de la política pública de derechos humanos– como uno de sus objetivos hacer de los derechos humanos una política en sí, una política de Estado; así lo establecen explícitamente ambos documentos.¹

Fue por ello que cuando nos dimos a la tarea de diseñar y elaborar el Programa Nacional de Derechos Humanos (PNDH) 2014-2018 nos encontramos con que en las anteriores administraciones no se contaba con un sistema de evaluación que evidenciara el avance en materia de derechos humanos, ya que no existía un mecanismo específico de medición o evaluación al respecto.

* Doctor en Derecho Constitucional por la Universidad Panamericana, director general de Política Pública de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación y secretario técnico de la Comisión de Política Gubernamental en materia de Derechos Humanos.

¹ Gobierno de la República, “Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018”, disponible en <<http://pnd.gob.mx/>>, página consultada el 31 de enero de 2018: “La consolidación de un Estado democrático en México debe tener como uno de sus componentes el pleno respeto y garantía de los derechos humanos. A pesar de los esfuerzos realizados por las instancias competentes en el tema, no se ha logrado revertir el número de violaciones que persisten en muchos ámbitos de los derechos humanos. Por ello, uno de los objetivos prioritarios del gobierno es lograr una política de Estado en la materia, que garantice que todas las autoridades asuman el respeto y garantía de los derechos humanos como una práctica cotidiana”; y Programa Nacional de Derechos Humanos 2014-2018, disponible en <http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343071&fecha=30/04/2014>, página consultada el 31 de enero de 2018: “El problema que identifica el presente diagnóstico y que atenderá este Programa es la persistencia de violaciones de derechos humanos pese a la existencia de una infraestructura institucional, de un marco normativo y de políticas públicas en la materia. Así, es necesario instrumentar una política de Estado en derechos humanos”.

Tomando en cuenta que la evaluación es un elemento esencial en cualquier política pública, incluimos en el PNDH el propósito fundamental de hacer una evaluación sistemática de las políticas y acciones en materia de derechos humanos que permita tener una continuidad a través de la mejora constante.

Podríamos afirmar que una de las carencias más significativas en los esfuerzos que se han dado a lo largo de más de dos décadas en materia de política pública de derechos humanos, especialmente en la edición de programas de derechos humanos, ha sido la falta de evaluación. Lo anterior aunado a que el diagnóstico realizado para la elaboración del PNDH evidenció que una de las problemáticas más importantes que existían en México para la instrumentación de una política de derechos humanos era la insuficiente generación y sistematización de información que permitiera tener una evaluación en materia de derechos humanos.²

Conforme a esto se tomó la decisión de que uno de los objetivos centrales de la política de derechos humanos en México fuera la sistematización de la información en materia de derechos humanos para fortalecer dichas políticas públicas. En este objetivo se proponen acciones dirigidas a contar con información actualizada, accesible, oportuna, confiable y objetiva al respecto.

Para explicar de manera más puntual la motivación de esta decisión quisiera compartir mi experiencia cuando me correspondió fundar y dirigir el Observatorio Nacional de Seguridad, Justicia y Legalidad. En ese momento, ante la crisis de violencia que vivíamos en el país la sociedad civil exigía saber exactamente qué estaba pasando, más allá de las noticias; exigían datos objetivos sobre los delitos de mayor impacto.

Desde entonces, no hace muchos años, se destinaron recursos para poder contar con los mecanismos y sistemas orientados a conjuntar toda la información a nivel nacional sobre los delitos de alto impacto como el homicidio, el secuestro, la extorsión, etc. Se crearon Plataforma México y el Centro Nacional de Información del Sistema Nacional de Seguridad Pública que, aun cuando todavía pueden

² Programa Nacional de Derechos Humanos 2014-2018, *doc. cit.*: “Una de las dificultades más señaladas para tomar decisiones y dar cuenta del cumplimiento y avance de los derechos humanos en México, es la necesidad de información sistematizada, adecuada y oportuna, especialmente referida a su goce y ejercicio [...] Desde el 2003, la necesidad de contar con la evaluación y seguimiento al cumplimiento y realización de derechos humanos en México había sido parte de las recomendaciones de la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos [...] Asimismo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos señala la falta de consenso sobre cifras y datos estadísticos, así como la ausencia de información o uniformidad en ésta sobre homicidios y desapariciones de mujeres, lo que igualmente puede ser trasladado a otras violaciones a derechos humanos”.

perfeccionarse, abrieron la posibilidad de dar seguimiento a la situación de inseguridad; a partir de ahí la sociedad pudo exigir de una manera más puntual a las autoridades y éstas trabajar de forma más asertiva en el diseño de políticas y acciones de gobierno.

Saber es poder exigir. En el caso al que me refiero, empezó a haber información más oportuna y accesible, aunque fuera sólo sobre los delitos de alto impacto. La fuente fueron las denuncias presentadas y, aunque no es el único indicador, supuso un primer elemento de seguimiento y valoración.

Esto que sucedió en el ámbito de la seguridad pública es lo que en mi opinión debe ocurrir en el de derechos humanos. Sin duda hay información porque las comisiones de derechos humanos recopilan datos sobre las quejas al igual que las procuradurías, ya que muchos delitos son también violaciones a derechos humanos; además de toda la información que generan los diagnósticos de organizaciones no gubernamentales o de organismos internacionales.

Sin embargo, esta información no está sistematizada y organizada y por lo tanto a veces es difícil diagnosticar la gravedad de la situación en temas o lugares determinados.

Desarrollo

Por todo lo anterior el objetivo 6 del PNDH incluye la propuesta de conformar un sistema nacional de información de derechos humanos. Éste es uno de los puntos estratégicos que puede contribuir a fortalecer las políticas públicas en la materia e identificar con claridad la conexión que existe entre las problemáticas de derechos humanos y el resto de los problemas sociales.

Ello se sustenta además en las estrategias 6.1, “Facilitar la generación y el acceso a la información de derechos humanos”; y 6.2, “Desarrollar sistemas de indicadores que permitan evaluar el goce y ejercicio de los derechos humanos”.

Considerando que, como ya se refirió, la evaluación es un elemento esencial que permite la continuidad de políticas públicas y la constante mejora, el proyecto en concreto que se ha emprendido es el de desarrollar un Sistema Nacional de Evaluación del Nivel de Cumplimiento de los Derechos Humanos (SNEDH).

El punto de partida para el diseño de este sistema ha sido la metodología de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) en México a nivel internacional, así como la metodología de la Organización de los Estados Americanos (OEA) para los temas regionales.

Con este propósito en mente, desde la Secretaría de Gobernación (Segob) como coordinadora de la política de derechos humanos nos dimos a la tarea de acercarnos a las dependencias y organismos correspondientes para dar inicio al proceso de sistematización de la información de indicadores de derechos humanos y lograr concretar el ya referido SNEDH.

Actualmente, el proyecto está siendo coordinado y acompañado por la Segob, la Secretaría de Relaciones Exteriores, la OACNUDH en México, el Programa Universitario de Derechos Humanos de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y la Coordinación de Estrategia Digital Nacional de la Oficina de la Presidencia de la República.

En cuanto a la metodología, nosotros sabíamos que la Asamblea de la OEA había aprobado normas para la confección de los informes periódicos respecto del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (conocido como Protocolo de San Salvador) de la OEA, el cual es obligatorio para el Estado mexicano.

En tal sentido, en 2010 se creó en la administración pública federal un grupo de trabajo encargado de analizar los informes nacionales. Este grupo tiene la tarea de confeccionar los indicadores de progreso de medición para cada agrupamiento de derechos protegidos por el Protocolo.

Entre 2012 y 2014 se aprobaron los *indicadores de progreso para la medición de derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador*, divididos en dos grupos de derechos: seguridad social, salud y educación; y trabajo, sindicales, al medio ambiente sano, a la alimentación adecuada y culturales. Se optó por comenzar a trabajar con el segundo grupo de derechos para empezar a diseñar este SNEDH.

Ahora bien, es importante señalar que, aunado a todos estos esfuerzos, se hizo necesario el desarrollo de una plataforma digital que acompañe el proceso de reporte de indicadores de derechos humanos a partir de bases de datos abiertos con la intención de automatizar su visualización, descarga y cálculo.

Al respecto, la estrategia 6.1.3 del PNDH propone la “creación de una plataforma virtual que conjunte y haga accesible la información en materia de derechos humanos”.

Para incorporar la información en la plataforma oficial de datos abiertos se decidió, dentro del grupo de entidades organizadoras, iniciar un proceso de validación de los indicadores procesados por el Programa Universitario de Derechos Humanos de la UNAM, solicitando por oficio a las entidades (en cuyas fuentes se había localizado la información) revisar las evidencias presentadas para validar o rectificar el contenido de los indicadores.

El objetivo fue lanzar la plataforma en 2017 con un ejercicio piloto que girara alrededor de la visualización de los indicadores que miden derechos humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales como parte del Protocolo de San Salvador (segundo agrupamiento: derechos a la alimentación adecuada, al medio ambiente sano, al trabajo, sindicales y culturales).

Para ello el proceso que se ha llevado hasta ahora ha tenido los siguientes pasos: *a)* en diciembre de 2016 se llevó a cabo la presentación de los objetivos y procesos del SNEDH para todas las dependencias y entidades involucradas; *b)* posteriormente, entre noviembre de 2016 y enero de 2017 se enviaron los oficios a las dependencias correspondientes para la validación de los indicadores tanto cualitativos como cuantitativos; a partir de diciembre de 2016 se comenzaron a recibir las respuestas de las dependencias, y *c)* el siguiente paso será que cada dependencia vaya cargando la información de los indicadores del segundo grupo de derechos en el sitio <datos.gob.mx> con el objetivo de ir nutriendo la plataforma para finalmente desarrollar el sistema de visualización.

Conclusiones

Debido a que existe una estrecha relación entre la gestión de políticas, los derechos humanos y los sistemas estadísticos, es preciso que todos ellos se encuentren en sintonía para poder promover el bienestar de la población. No puede haber una política pública con asertividad si no se parte de un diagnóstico sobre información objetiva y verificable. En el caso de la política de derechos humanos esto se vuelve apremiante por las circunstancias que estamos enfrentando.

Especialmente requerimos profundizar en las causas y entender que las problemáticas de derechos humanos están conectadas con otras; no son un problema en sí, pero sí una de sus más graves manifestaciones.

Recopilar y difundir información sobre los derechos humanos es un gran reto, pero consolidar un sistema como el que se está desarrollando en México representa la oportunidad de que la población pueda gozar de sus derechos en todos los ámbitos.

El acceso a la información es una herramienta fundamental para incentivar la participación de la ciudadanía y fortalecer la democracia. De igual forma, el acceso a la información contribuye a rendir cuentas acerca de las políticas públicas que se implementan o no con respecto a los derechos consagrados en los instrumentos internacionales.



Se trata de un primer paso, ya que posteriormente habrá de completar esta base con la información y los indicadores sobre los derechos civiles y políticos; pero sin duda es un paso importante que nos ayudará a todo el sector público a introducirnos en la lógica de la evaluación en derechos humanos. En realidad no se trata sólo del sector público sino de toda la sociedad.

Factores sociales de la efectividad de los derechos humanos y su traducción metodológica en indicadores

Ignacio Aymerich Ojea*

Introducción

Me gustaría aprovechar la ocasión que nos brinda este Segundo Congreso Internacional de Indicadores de Derechos Humanos para intentar hacer un balance de lo que se ha logrado en este campo y para que podamos preguntarnos en qué dirección estamos avanzando, porque este ámbito de investigación empieza ya a tener una cierta historia.

Volviendo la vista atrás, en 1897 el juez Holmes afirmaba que el jurista del futuro tendría que ser el perito en estadística y el experto en economía,¹ y este diagnóstico nos afecta porque a fin de cuentas estamos intentando analizar los derechos humanos con información estadística. Casi un siglo después, Richard P. Claude –uno de los más destacados promotores de esta línea de investigación– afirmaba que faltan teorías consistentes que expliquen por qué se produce el éxito o el fracaso de los derechos humanos, pero aun con todo

la necesidad de aplicación de la destreza a la medición, aunque no esté guiada por una teoría general, se está volviendo crecientemente evidente para quienes tienen capacidad de contribuir de forma útil y práctica a la solución de los problemas de las políticas públicas relativas a los derechos humanos internacionales. La búsqueda de teorías avaladas por datos no ha hecho más que empezar.²

* Doctor en Derecho; doctor en Filosofía; profesor titular de Filosofía del derecho en la Universitat Jaume I de Castellón, España; e investigador del Instituto de Gobernanza Democrática, <<http://globernance.org/>>.

¹ Oliver Wendell Holmes, *La senda del derecho*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 1975, p. 35.

² Richard P. Claude y Thomas B. Jabine, “Exploring Human Rights issues with statistics”, en Thomas B. Jabine y Richard P. Claude, *Human Rights and Statistics. Getting the Record Straight*, Filadelfia, University of Pennsylvania Press, 1992, p. 23.

Si éste era el pronóstico de Claude, ¿qué hemos logrado entre tanto? Intentaré mostrar que hay avances indiscutibles en algunas áreas, pero que la búsqueda de datos sustentada por una sólida modelización es la parte de los indicadores de derechos humanos que menos resultados ha ofrecido hasta ahora.

Desarrollo

Preguntémosnos en primer lugar de dónde venimos. Los indicadores de derechos humanos son herederos directos del *social indicators movement*, que tiene ya más de cuatro décadas. Su sentido original fue incorporar a otras ciencias sociales las ventajas que los indicadores habían mostrado en el ámbito de la ciencia económica.

Utilizaré como ejemplo durante mi exposición el caso del índice de inflación. Durante siglos los seres humanos han sufrido los fenómenos relativos a las variaciones de precios: las personas perdían capacidad adquisitiva y los responsables públicos se enfrentaban a devaluaciones monetarias, problemas de endeudamiento y balanzas comerciales negativas sin que se supiese muy bien cómo embridar el asunto. El desarrollo de una metodología que permitía cuantificar de manera aceptablemente precisa las variaciones de precios en ciclos cortos permitió tres cosas: hacer visible un proceso que antes era difuso, evaluar las políticas públicas y comprender científicamente las causas de la inflación.

Efectivamente, todos podemos tener la percepción personal de que los precios están subiendo, pero no sabemos si lo hacen por igual en todo el territorio o en todos los productos en venta. El desarrollo de un índice de inflación permite objetivar la dimensión global del problema más allá del subjetivismo de las opiniones individuales. En ese sentido, los indicadores permiten visibilizar procesos sociales que de otro modo no serían directamente perceptibles por el observador individual, o lo serían únicamente en términos muy difusos e imprecisos. Además, en la medida en que disponemos de una cuantificación mensual de la inflación podemos evaluar el desempeño de los responsables de la política económica. Y tercero, un economista como Friedman puede formular su tesis de que la inflación es siempre y en todo lugar un fenómeno monetario. Lo cito sólo a título de ejemplo y no es necesario que estemos de acuerdo con Friedman: lo importante es que en cuanto tenemos cuantificado el historial de las variaciones de precios podemos hacer diferentes análisis de correlación con otras variables también cuantificadas que reflejen otros procesos sociales (como, en este ejemplo, el volu-

men de moneda en circulación) y desarrollar un modelo general de estas tendencias de evolución social.

Las tres dimensiones están correlacionadas: si el problema es más claramente perceptible podemos evaluar mejor las políticas públicas, y en cuanto contamos con un modelo general podemos gestionar mejor la política monetaria cuyos resultados serán evaluables por los ciudadanos. Son estos tres efectos del uso de indicadores en el ámbito de la ciencia económica lo que el *social indicators movement* intentó trasladar a otras ciencias sociales: visibilizar procesos, evaluar políticas públicas y comprender científicamente las tendencias de evolución social. Podemos ahora hacer un balance más preciso de su aplicación a los derechos humanos a partir de esta especificación de sus tres dimensiones.

Hagamos en primer lugar un breve repaso de las iniciativas llevadas a cabo. No pretendo abarcarlo todo sino simplemente presentar algunos hitos que nos hagan ver la tendencia. Tras la aparición del índice de Freedom House en 1973 (muy discutible metodológicamente y que no cubre los derechos económicos, sociales y culturales) o las tres ediciones del indicador de Charles Humana (1983, 1986 y 1991), Naciones Unidas asumió el reto de desarrollar su propio sistema. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) estableció las bases en su informe de 2000³ y posteriormente, en 2012, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) publicó una guía para la medición y aplicación de indicadores.⁴

Merecen mención también el proyecto Metagora⁵ o la base de datos de Cingranni y Richards.⁶ Hay ejemplos de desarrollo de indicadores a nivel nacional,

³ Véase Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, "Human Development Reports", disponible en <<http://hdr.undp.org/en/content/human-development-report-2000>>, página consultada el 31 de enero de 2018.

⁴ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Indicadores de derechos humanos. Guía para la medición y la aplicación*, Nueva York/Ginebra, OACNUDH, 2012, disponible en <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Human_rights_indicators_sp.pdf>, página consultada el 31 de enero de 2018.

⁵ Véase Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, "Measuring Human Rights and Democratic Governance: Conclusion of the Metagora Work and Handing over of its Outcomes", disponible en <<http://www.paris21.org/sites/default/files/metagora-conclusions-may2008.pdf>>, página consultada el 31 de enero de 2018.

⁶ Véase CIRI Human Rights Data Project, disponible en <<http://www.humanrightsdata.com/>>, página consultada el 31 de enero de 2018.

como el británico⁷ o el danés;⁸ o a nivel sectorial, como el indicador para evaluar el grado de efectividad del Estado de derecho⁹ o el indicador desarrollado para evaluar la responsabilidad de las corporaciones en materia de derechos humanos.¹⁰ Incluso el Banco Mundial ha comenzado a incluir los indicadores de derechos humanos como una dimensión del desarrollo.¹¹ Estos ejemplos ponen de relieve que se avanza y que el uso de indicadores comienza a arraigar. Pero el esfuerzo se hace en las dos primeras dimensiones: visibilizar la efectividad de los derechos humanos y evaluar el desempeño de los responsables en este terreno. Menos avance se ha hecho en el uso de indicadores para intentar comprender científicamente de qué depende que los derechos humanos sean más eficaces en algunos lugares que en otros.

En la misma línea que el argumento de Claude antes citado y también en esa misma época coinciden Vincenzo Ferrari,¹² Zehra Arat¹³ o López y Stohl,¹⁴ entre otros, al afirmar que las investigaciones sistemáticas sobre la formación y la eficacia de los derechos humanos son escasas y limitadas en sus objetivos. Y este diagnóstico sigue siendo válido hoy. Sin despreciar las dimensiones de visibilización y de evaluación de políticas públicas, me gustaría centrarme en el resto de esta ponencia en el porqué de este menor avance de los indicadores de derechos humanos para desarrollar un modelo como el reivindicado por Claude.

A mi juicio son dos las causas que explican este retraso. En primer lugar, el progreso en cualquier área especializada del conocimiento científico requiere establecer claramente el objeto y el método, distinguiéndolos de los de otras es-

⁷ Véase Equality and Human Rights Commission, disponible en <<https://www.equalityhumanrights.com/en/our-research/human-rights-measurement-framework>>, página consultada el 31 de enero de 2018.

⁸ Véase The Danish Institute for Human Rights, disponible en <<https://www.humanrights.dk/publications/human-rights-indicators>>, página consultada el 31 de enero de 2018.

⁹ Véase World Justice Project, disponible en <<http://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/>>, página consultada el 31 de enero de 2018.

¹⁰ Véase Business & Human Rights Resource Centre, disponible en <<https://business-humanrights.org/en/platform-for-human-rights-indicators-for-business-hrib>>, página consultada el 31 de enero de 2018.

¹¹ Véase Siobhán McInerney-Lankford y Hans-Otto Sano, *Human Rights Indicators in Development. An Introduction*, Washington, D. C., Banco Mundial, 2010, disponible en <http://siteresources.worldbank.org/EXTLAWJUSTICE/Resources/HumanRightsWP10_Final.pdf>, página consultada el 31 de enero de 2018.

¹² Vincenzo Ferrari, "Sociologia dei diritti umani: riflessioni conclusive", en Renato Treves y Vincenzo Ferrari (coords.), *Sociologia dei diritti umani*, Milán, Franco Angeli, 1989, p. 175.

¹³ Zehra Arat, *Democracy and human rights in developing countries*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1991, p. 2.

¹⁴ George A. López y Michael Stohl, "Problems of Concept and Measurement in the Study of Human Rights", en Thomas B. Jabine y Richard P. Claude, *op. cit.*, p. 217.

pecialidades. Y por más que se vayan formando consensos metodológicos, este campo sigue siendo un cruce de caminos con lindes poco precisos. Nos encontramos con aportaciones de politólogos, expertos en estadística y en relaciones internacionales, economistas, juristas y otro tipo de especialistas, cada uno con su orientación de intereses y sus presupuestos formativos, pero sin haber fijado con la requerida precisión qué se trata de investigar y qué perspectiva básica se va a tener en común.

Si la cuestión es desarrollar una metodología cuantitativa (los indicadores) para evaluar en qué medida son efectivas unas normas (los derechos humanos), creo que está claro que es una investigación del ámbito de la sociología jurídica, especialidad científica que precisamente trata de responder a la cuestión de si las normas jurídicas se cumplen efectivamente en un determinado medio social. Pero utilizar métodos estadísticos para comprender la diferente efectividad de los derechos humanos ignorando el historial de la sociología jurídica en cuestiones de eficacia normativa (ya desde las investigaciones de Geiger en los años veinte del pasado siglo) puede conducir a hipótesis francamente discutibles.

Citaré sólo un ejemplo: Scott (*et al.*)¹⁵ se pregunta por qué el funcionamiento de los derechos humanos varía tanto entre los países del sistema mundial y para responder toma en consideración estas variables: producto interno bruto, dependencia exterior (en inversiones, comercio, ayuda al desarrollo y deuda), presión demográfica, estatus previo como colonia británica, influencia protestante (porcentaje de protestantes sobre el total de la población), militarización (número de militares profesionales por mil habitantes) y desigualdad en la distribución de la renta (porcentaje de participación en los ingresos nacionales que tiene el grupo de 20% más rico).

Aplicando un análisis estadístico de regresión a estas variables concluye que de las tres hipótesis principales que se vinculan a la efectividad de los derechos humanos (desarrollo económico, dependencia exterior y presión demográfica) la primera tiene una correlación positiva, la segunda es ambigua y la tercera tiene una correlación negativa. Que se haya reducido toda la explicación a estas tres hipótesis, que se formulen en términos tan simples y que además se pretendan probar con una base de datos tan exigua dice muy poco de la capacidad para responder a la pregunta inicial, por no hablar de lo peregrino de introducir variables

¹⁵ R. Scott Frey *et al.*, "Development, Dependence, Population Pressure, and Human Rights: The Cross-National Evidence", en *Human Ecology Review*, vol. 6, núm. 1, 1999, pp. 49-55.

como el pasado colonial británico (pero no el francés o el alemán) o la proporción de la población que se declara protestante (pero no budista o musulmana).

Lo que se echa en falta aquí es una modelización consistente, cosa que probablemente los autores se habrían visto obligados a elaborar si conociesen referencias básicas como la relación mostrada por Durkheim entre la división del trabajo y la decadencia de un sistema penal basado en la coacción violenta, o la relación expuesta por Tocqueville y Weber¹⁶ entre el desarrollo de una administración pública racional y la prevalencia del principio de igualdad, por citar sólo dos ejemplos de la modelización sociológica de los derechos humanos. No basta con combinar unas pocas variables económicas y aplicar un método estadístico sencillo; se peca con frecuencia de un excesivo optimismo en la utilidad de la información cuantitativa sin reflexionar sobre las exigencias de un análisis de este tipo. Los precedentes básicos de la sociología jurídica aplicada a los derechos humanos deberían ser una base común desde la cual comenzar a hablar.

La segunda causa del escaso avance en el uso de indicadores para explicar con base científica la diferente efectividad de los derechos humanos a lo largo del mundo tiene que ver con el primer paso requerido en cualquier investigación que utilice metodología cuantitativa y especialmente indicadores: los problemas de definición. Parece suponerse que para la construcción de un indicador basta con establecer las correspondencias entre las normas internacionales de derechos humanos y su traducción cuantitativa mediante sencillas asignaciones de puntos en una escala dada. Es cierto que en la línea de evaluación de las políticas públicas se lleva tiempo trabajando en cuestiones metodológicas y hay autores que creen que los planteamientos de base están ya asentados. Landman y Carvalho, por ejemplo, consideran que tras un tiempo de largos debates se ha alcanzado una sistematización conceptual suficiente para trasladar operativamente los derechos humanos en indicadores.¹⁷

Dichos procedimientos, sin embargo, se enfrentan luego a múltiples objeciones desde el punto de vista de los criterios estadísticos de fiabilidad. Como señalaba Barsh¹⁸ ya en 1993 en relación con la investigación de los derechos humanos mediante indicadores, estos criterios son la definición, la medida, la precisión,

¹⁶ Véase al respecto Ignacio Aymerich, *Sociología de los derechos humanos. Un modelo weberiano contrastado con investigaciones empíricas*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2001, especialmente el capítulo 2.

¹⁷ Todd Landman y Edzia Carvalho, *Measuring Human Rights*, Nueva York, Routledge, 2010, p. 128.

¹⁸ Russel Lawrence Barsh, "Measuring Human Rights: Problems of Methodology and Purpose", en *Human Rights Quarterly*, vol. 15, núm. 1, febrero de 1993, pp. 87-121.

la consistencia, la validez, la equivalencia y la agregación. No hay ahora espacio para detenerse en cada uno de ellos pero, a manera de ejemplo, un tipo habitual de problemas de agregación en indicadores de derechos humanos (sobre todo si el propósito es, erróneamente en mi opinión, hacer un *ranking* de países) es cómo es posible sintetizar en una misma escala el derecho a no sufrir torturas y el derecho a las vacaciones pagadas. O si se trata de resaltar problemas de discriminación, y esto ha sido señalado repetidamente, de nada sirve ofrecer los datos de las medias sin desagregar por sexos o por minorías étnicas. Pero el principal problema, por ser el más descuidado, tiene que ver con los problemas de definición, y ya lo señalaba así Barsh junto con otros autores como Scarritt o McCamant.¹⁹

Llevaría más espacio del que aquí dispongo exponer esta cuestión con la debida atención, pero me centraré en algunos ejemplos que pongan de relieve los límites que conlleva elegir una u otra definición. Se suele partir de la base de que un indicador sirve para evaluar si un Estado cumple con las obligaciones que ha asumido en materia de derechos humanos, pero definir así el objeto de análisis conduce enseguida a varios problemas. ¿Qué ocurre cuando un Estado interfiere en el proceso democrático de otro, promoviendo un golpe de Estado? Puede ocurrir que ambos ofrezcan a sus propios ciudadanos garantías de participación política libre, y así un indicador que evaluase individualmente a los Estados los valoraría positivamente a ambos. Pero si los servicios secretos del primero interrumpen el proceso democrático del segundo ese indicador no reflejaría el problema. O, en sentido inverso, cuando la cooperación al desarrollo va orientada a mejoras en la situación de los derechos humanos del país receptor, ¿cómo delimitar la parte de responsabilidad de ambos Estados en la situación de los derechos humanos? Ante problemas como el cambio climático, que tiene dimensiones globales, ¿cómo valorar el papel de un Estado individual en relación con el derecho a un medio ambiente adecuado cuando las causas del deterioro atmosférico no le son atribuibles sólo a él? Si una multinacional con sede en un determinado Estado viola los derechos humanos de ciudadanos de otro Estado, ¿a cuál de ellos se le debe imputar? Si el creciente flujo de personas que huyen de la violencia termina asentándose en los Estados vecinos al suyo (como es frecuente, y siendo éstos habitualmente poco desarrollados) y desiste de ir a países desarrollados que cada

¹⁹ Véanse James R. Scarritt, "Definitions, Dimensions, Data and Designs", en Ved P. Nanda *et al.*, *Global Human Rights: Public Policies, Comparative Measures and NGOs Strategies*, Boulder, Westview Press, 1981, pp. 115-123; y John F. McCamant, "A Critique of Present Measures of Human Rights Development and an Alternative", en Ved P. Nanda *et al.*, *op. cit.*

vez ponen más trabas para reconocer el derecho de asilo, ¿valoraremos peor al primero por no atender debidamente a los refugiados (para lo que no suele contar con recursos) y mejor al segundo (porque los pocos refugiados que acoge tienen mejores condiciones)?

El error de concepto del que suelen partir las definiciones preliminares de algunos indicadores está en diseñar el objeto de investigación en la lógica de cumplimiento/incumplimiento de una norma y aplicándola a Estados individuales. Pero, como dice la guía de OACNUDH, “un indicador no puede ni debe considerarse un sustituto de otras evaluaciones más profundas, cualitativas y judiciales”.²⁰ En otras palabras: la valoración por medio de la cual se decide si se cumple o no una norma es la labor propia de los tribunales al administrar justicia, pero un indicador no está para eso. Es un hecho que no hay tribunales internacionales con verdadera jurisdicción sobre todo el género humano y con competencia efectiva para juzgar todas las cuestiones relativas a derechos humanos salvo, por ejemplo, la CPI, y sólo para ciertos delitos y únicamente para aquellos Estados que ratificaron el Estatuto de Roma de 1998 y admiten su jurisdicción; pero que no contemos con tribunales así no nos debe llevar a esperar que los indicadores suplan esta función.

En las definiciones operativas básicas de un indicador deberíamos sustituir la lógica cumplimiento/incumplimiento de normas por la lógica propia de las ciencias sociales (y no de la ciencia jurídica, como sería lo propio si se trata de juzgar cumplimiento). Y en este segundo paradigma el objetivo debería ser identificar los procesos sociales típicos que conducen a la plena eficacia de los derechos humanos. Éste es el tipo de investigaciones que nos pueden permitir entender con argumentos científicos de qué depende que los derechos humanos sean más efectivos unos que otros.

Un pequeño ejemplo ilustrativo: cuando Amartya Sen afirma con datos estadísticos que nunca ha habido hambrunas en países con libertad de prensa y elecciones periódicas está describiendo el tipo de proceso en que los derechos humanos se interrelacionan con otros factores sociales como el desarrollo económico, de ahí que afirme que

el ejercicio de los derechos políticos básicos aumenta las posibilidades no sólo de que los poderes públicos respondan a las necesidades económicas, sino también

²⁰ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *op. cit.*, p. III.

de que la propia conceptualización –incluso la comprensión– de las “necesidades económicas” requiera el ejercicio de esos derechos.²¹

En consecuencia, quien cuente con seguir un modelo de desarrollo económico sin libertades debe ser consciente de que en ese modelo las posibilidades del propio desarrollo económico se verán lastradas y afrontarán problemas serios (como las hambrunas) que no tienen los países donde los derechos humanos son efectivos.

El análisis estadístico de regresión aplicado por Gupta, Jongman y Schmid²² al indicador de Humana mostró que en las definiciones preliminares no es irrelevante el modo de identificar el objeto de análisis, porque en la ponderación posterior se producen incoherencias: aquellos derechos que componen el llamado *núcleo duro* de los derechos humanos (derecho a la vida, a no sufrir torturas, etc.) tienen un papel explicativo mucho mayor de la efectividad del resto de derechos, y por tanto deberían tener un valor mayor en el indicador.

La correlación estadística mostrada por Zehra Arat en la obra anteriormente citada entre una alta disparidad en la distribución de la renta y el deterioro de los derechos civiles y políticos ilustra igualmente qué factores explican la efectividad de los derechos. Y la investigación de Boli-Bennett²³ sobre la correlación entre la expansión histórica de las áreas de la vida social que las constituciones ponen bajo jurisdicción estatal y la expansión del reconocimiento constitucional de derechos fundamentales muestra que el desarrollo de los derechos ha ido ligado al desarrollo de una administración pública moderna. Son ejemplos de investigaciones que nos explican qué factores y procesos sociales van ligados a la efectividad de los derechos humanos.

Conclusiones

Los indicadores sociales, incluyendo los referidos a los derechos humanos, sirven para hacer más visibles procesos sociales que de otro modo son difusos, evaluar la

²¹ Amartya Sen, *Desarrollo y libertad*, Barcelona, Planeta, 2000, p. 191.

²² Dipak K. Gupta *et al.*, “Creating a Composite Index for Assessing Country Performance in the Field of Human Rights: Proposal for a new Methodology”, en *Human Rights Quarterly*, vol. 16, núm. 1, febrero de 1994, pp. 131-162.

²³ John Boli-Bennett, “Human Rights or State Expansion? Cross-National Definitions of Constitutional Rights, 1870-1970”, en Ved P. Nanda *et al.*, *op. cit.*



acción de los poderes públicos y comprender científicamente los procesos sociales que conducen a la plena efectividad de los derechos. He intentado mostrar que esta tercera línea es hasta ahora la menos desarrollada de las tres. En adelante será necesario prestar más atención a la correlación entre la realidad de los derechos humanos que nos muestran los indicadores y aquellos procesos sociales que constituyen las premisas para su plena efectividad, y que en mi opinión son fundamentalmente tres: el monopolio de la violencia legítima, la seguridad jurídica y la racionalidad organizativa de la administración pública, todos ellos traducibles a su vez en indicadores.

Indicadores sobre la realización del derecho a la protección social

*Simone Cecchini**

Introducción

La protección social ha surgido en años recientes como un eje conceptual que integra una variedad de acciones orientadas a construir sociedades más justas e inclusivas. Ésta se refiere a garantizar un nivel básico de bienestar para todos y romper las barreras de acceso a los servicios sociales. Así, la protección social constituye un mecanismo fundamental para contribuir a la realización de los derechos económicos y sociales de la población a la seguridad social, al trabajo, a la salud, a la protección de niveles de vida adecuados para los individuos y las familias, y a la educación.

En esta ponencia se abordará la protección social desde un enfoque de derechos y se analizará una serie de indicadores que pueden ser utilizados para monitorear el efectivo cumplimiento de los derechos por parte de la población de América Latina. No se cubrirán todos los aspectos de la realización del derecho a la protección social sino que se utilizarán algunos indicadores ilustrativos sobre la cobertura, el financiamiento y la suficiencia de las prestaciones, así como algunos ejemplos de desagregaciones de los indicadores.

* Oficial senior de Asuntos Sociales de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Desarrollo

El derecho a la protección social

Como se detalla en Cecchini y Rico,¹ el piso normativo para los requerimientos de protección que los Estados deben cumplir está definido por el sistema internacional de los derechos humanos. En el marco de las Naciones Unidas, hay que mencionar la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), así como una serie de convenciones (sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, sobre los Derechos del Niño, sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares, y sobre Derechos de las Personas con Discapacidad), declaraciones (sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas) y el Convenio núm. 102 de la Organización Internacional del Trabajo sobre la seguridad social. En América Latina, en el marco de la Organización de los Estados Americanos contamos también con la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969) y el Protocolo de San Salvador (1988) en materia de derechos económicos, sociales y culturales.

En todos estos instrumentos se reconoce el derecho a la seguridad social y a un nivel adecuado de vida. De ahí que surja la discusión sobre los términos *protección social* y *seguridad social*. En la mayoría de los tratados internacionales de derechos humanos se utiliza la expresión *derecho a la seguridad social*. Una de las pocas excepciones es el artículo 28 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, donde se utiliza explícitamente el término *protección social*. Ésta es una de las convenciones más recientes en materia de derechos económicos y sociales, e indicaría el uso actual de la terminología. Si se adopta una definición amplia de la protección social que incluye tanto el componente contributivo (seguridad social) como el no contributivo (asistencia social) y en la cual el Estado juega un papel fundamental de garante de los derechos económicos y sociales –tal como se hace en Cecchini y Martínez–,² se puede argumentar que existe un derecho a la protección social. Desde esta visión, el derecho a la pro-

¹ Simone Cecchini y María Nieves Rico, “El enfoque de derechos en la protección social”, en Simone Cecchini et al. (eds.), *Instrumentos de protección social. Caminos latinoamericanos hacia la universalización*, Santiago, Cepal (Libros de la Cepal, núm. 136), 2015, pp. 331-366.

² Simone Cecchini y Rodrigo Martínez, *Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos*, Santiago, Cepal (Libros de la Cepal, núm. 111), 2011.

tección social abarca tanto el derecho a la seguridad social como el derecho a un nivel adecuado de vida que asegure el bienestar de todos los ciudadanos.

Sin embargo, hay que reconocer que en algunos países de la región existe –o ha existido en determinados momentos, como en las dos décadas sucesivas a la crisis de la deuda– una mirada más restringida de la protección social, que es vista como sinónimo de asistencia social para grupos pobres y vulnerables y en la cual actores como las comunidades y la sociedad civil desempeñan un papel más activo. De ahí que Pautassi alerte “sobre la necesidad de no confundir un discurso que adiciona y agrega garantías asociadas con derechos o programas asistenciales con *filtro de derechos*, con un verdadero modelo de garantías en torno a las obligaciones positivas de satisfacer el derecho a la seguridad social”.³

Más allá de los tratados internacionales, en América Latina se observan avances en el reconocimiento legal y constitucional de los derechos sociales a nivel nacional, en parte gracias al proceso de democratización que se vivió con el fin de muchas dictaduras. Las constituciones de Brasil (1988) y Colombia (1991) son ejemplares: la primera postula la universalización del acceso y la cobertura de los servicios sociales y la segunda resguarda los derechos a la seguridad y la asistencia social. Asimismo, en los documentos de gobierno sobre estrategias de desarrollo y en particular sobre protección social se observa de manera creciente la adopción de un discurso y un enfoque de derechos. Sin embargo, todo esto no se ha traducido necesariamente en una expresión formal de garantías sociales en la protección social, y las que existen frecuentemente provienen del campo de la salud, como es el caso del sistema universal de salud de Brasil.

Es por ello que, más allá de adoptar un genérico *discurso de los derechos*, es necesario definir el significado y las implicaciones del enfoque de derechos en la protección social. Sobre la base de Sepúlveda⁴ y Cecchini y Rico,⁵ se consideran los siguientes como elementos esenciales de las políticas públicas y los programas de protección social basados en un enfoque de derechos: *i)* igualdad y no discriminación; *ii)* progresividad y no retroceso; *iii)* uso de los máximos recursos disponibles; *iv)* integralidad; *v)* institucionalidad; *vi)* participación; *vii)* transparencia y acceso

³ Laura Pautassi, “Seguridad y protección social. Lecciones de la experiencia argentina”, en Luciana Bercovich y Gustavo Maurino (coords.), *Los derechos sociales en el gran Buenos Aires. Algunas aproximaciones desde la teoría, las instituciones y la acción*, Buenos Aires, Eudeba, 2013, pp. 16 y 17.

⁴ Magdalena Sepúlveda, *De la retórica a la práctica: el enfoque de derechos en la protección social en América Latina*, Santiago, Cepal (serie Políticas Sociales, núm. 189), 2014.

⁵ Simone Cecchini y María Nieves Rico, *op. cit.*

a la información, y *viii*) rendición de cuentas. Al seguir estos elementos, el enfoque de derechos contribuye a transformar las políticas públicas, si bien no se describe su contenido exacto.

En cuanto al monitoreo de la realización del derecho a la protección social, en la Observación General núm. 19 sobre el derecho a la seguridad social del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se dan algunas orientaciones sobre el seguimiento de los derechos a la protección social. Por ejemplo, en los párrafos 74 y 75 se indica que “Los Estados Partes están obligados a vigilar eficazmente el ejercicio del derecho a la seguridad social [...] Para facilitar este proceso de seguimiento, las estrategias o los planes de acción nacionales deben contener indicadores sobre el derecho a la seguridad social”.⁶

La Observación General núm. 19 cubre tanto el ámbito contributivo como el no contributivo de la protección social, y en particular abarca temas de salud, enfermedad, vejez, desempleo, accidentes laborales, prestaciones familiares, maternidad, discapacidad, sobrevivientes y huérfanos. En ella hay tres puntos que abordaré en esta ponencia porque los considero clave: *i*) cobertura; *ii*) financiamiento, y *iii*) suficiencia de las prestaciones.

En cuanto a cobertura, según el párrafo 23 de la Observación General núm. 19, “todas las personas deben estar cubiertas por el sistema de seguridad social, incluidas las personas y los grupos más desfavorecidos o marginados”. En cuanto a financiamiento, según el párrafo 41, “los Estados Partes deben elaborar una estrategia nacional para lograr que se ponga plenamente en práctica el derecho a la seguridad social, y asignar suficientes recursos fiscales y de otro tipo a nivel nacional”. Finalmente, en relación con la suficiencia de las prestaciones, según el párrafo 22:

Las prestaciones, ya sea en efectivo o en especie, deben ser suficientes en importe y duración a fin de que todos puedan gozar de sus derechos a la protección y asistencia familiar, de unas condiciones de vida adecuadas [...] Cuando una persona cotiza a un plan de seguridad social que ofrece prestaciones para suplir la falta de ingresos, debe haber una relación razonable entre los ingresos, las cotizaciones abonadas y la cuantía de la prestación pertinente.

⁶ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General núm. 19. El derecho a la seguridad social (artículo 9), E/C.12/GC/19, 23 de noviembre de 2007.

Indicadores de cobertura, inversión y suficiencia de las prestaciones

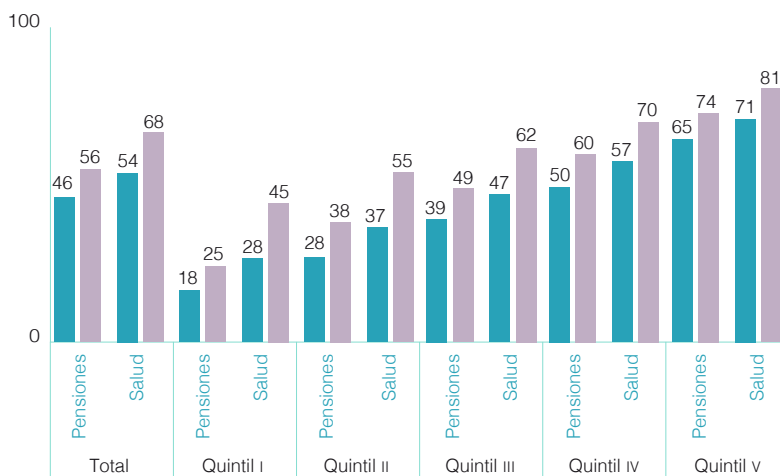
La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal)⁷ provee datos para los siguientes indicadores sobre cobertura contributiva de la protección social que permiten afirmar que en la última década América Latina muestra un incremento moderado de cobertura contributiva:

- Afiliación a sistemas de pensiones de las personas asalariadas de 15 años de edad y más: cantidad de personas ocupadas asalariadas de 15 años de edad y más que están afiliadas a un sistema previsional (público o privado) como porcentaje del total de personas ocupadas asalariadas del mismo grupo etario.
- Afiliación a sistemas de salud de las personas asalariadas de 15 años de edad y más.
- Afiliación a sistemas de pensiones de las personas ocupadas de 15 años de edad y más.
- Afiliación a sistemas de salud de las personas ocupadas de 15 años de edad y más.
- Personas de 65 años de edad y más que reciben pensiones contributivas.

Los datos para estos indicadores provienen de encuestas de hogares y pueden ser desagregados según nivel de ingreso, nivel de educación, grupo de edad, sexo, área de residencia y raza o etnia. La desagregación de los indicadores según distintas dimensiones es fundamental para incorporar la perspectiva de derechos humanos que se enfoca en particular en la condición de los grupos más desfavorecidos, según los principios de no discriminación e igualdad. Al mismo tiempo, la desagregación de los indicadores permite visibilizar que la cobertura contributiva en la región sigue siendo insuficiente y muy segmentada, según ingresos (gráfico 1), nivel educativo, grupos de edad (gráfico 2), sexo, raza y etnia (gráfico 3) y área geográfica de residencia.

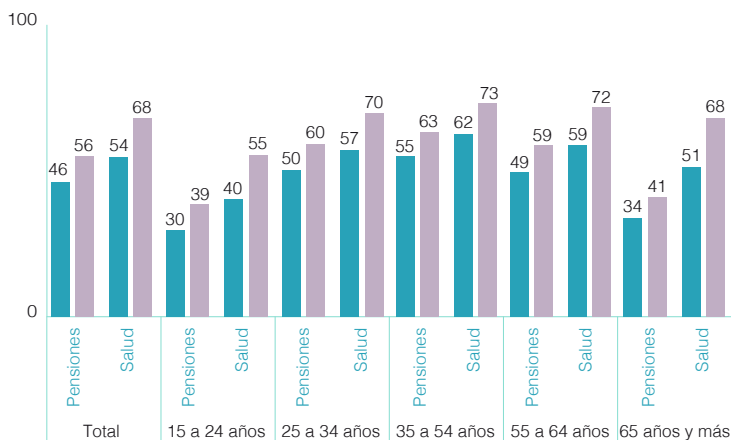
⁷ Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Panorama social de América Latina 2013*, Santiago, Cepal, 2013; Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Desarrollo social inclusivo. Una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir las desigualdades en América Latina y el Caribe*, Santiago, Cepal, 2015; y Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Panorama social de América Latina 2015*, Santiago, Cepal, 2015.

Gráfico 1. América Latina (18 países): personas asalariadas de 15 años de edad y más afiliadas a sistemas de pensiones y salud, según quintiles de ingreso per cápita, alrededor de 2002 y 2013 (en porcentajes)



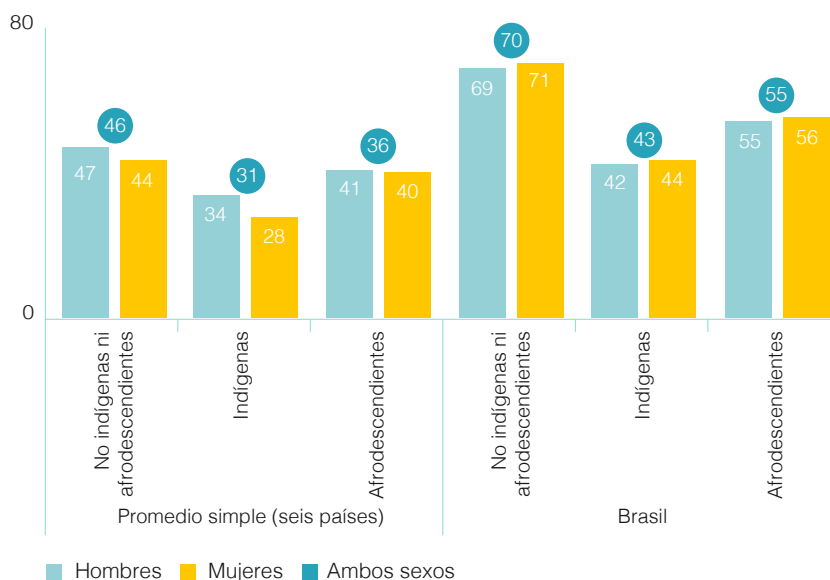
Fuente: Cepal, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares.

Gráfico 2. América Latina (18 países): personas asalariadas de 15 años de edad y más afiliadas a sistemas de pensiones y salud, según grupo de edad, alrededor de 2002 y 2013 (en porcentajes)



Fuente: Cepal, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares.

Gráfico 3. América Latina (seis países y Brasil): personas ocupadas de 15 años de edad y más afiliadas a sistemas de pensiones, según raza o etnia y sexo, alrededor de 2013 (en porcentajes)



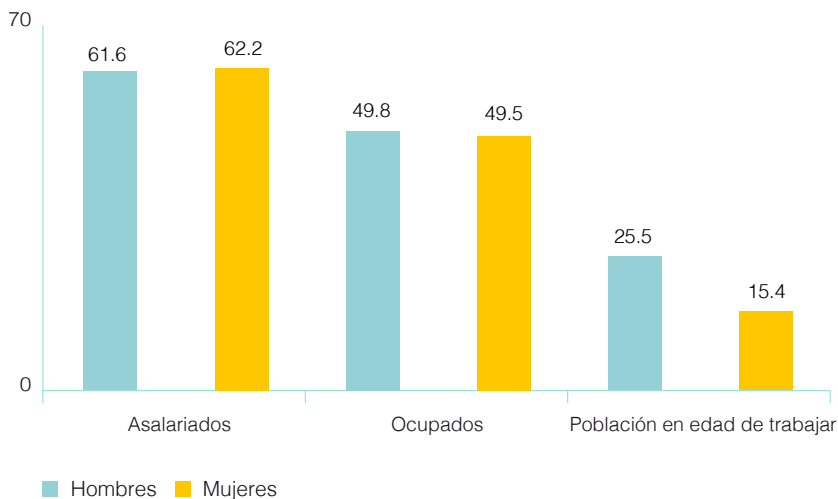
Fuente: Cepal, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares.

Nota: Promedio simple sobre la base de la información de Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Ecuador, Perú, Paraguay y Uruguay. Se identifica a la población afrodescendiente sólo en las encuestas de Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Ecuador, Perú y Uruguay.

En relación con la brecha de género en el acceso a la protección social contributiva, cabe destacar que no se observan diferencias entre hombres y mujeres cuando comparamos afiliación a la seguridad social de las personas asalariadas o de las ocupadas, sino cuando se analiza la afiliación en el conjunto de la población en edad de trabajar (*véase* gráfico 4). Esto se explica por el hecho de que al considerar tanto a la población activa como a la inactiva en el mercado laboral se evidencian las diferencias de género relacionadas con las menores tasas de participación laboral de las mujeres (que implican lagunas de afiliación y aportes) ligadas a la carga de trabajo no remunerado vinculado con el cuidado de niños, adultos mayores y personas con discapacidad.⁸

⁸ Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Panorama social de América Latina 2008*, Santiago, Cepal, 2009.

Gráfico 4. América Latina (16 países): afiliación a la seguridad social, según sexo, alrededor de 2006 (en porcentajes)



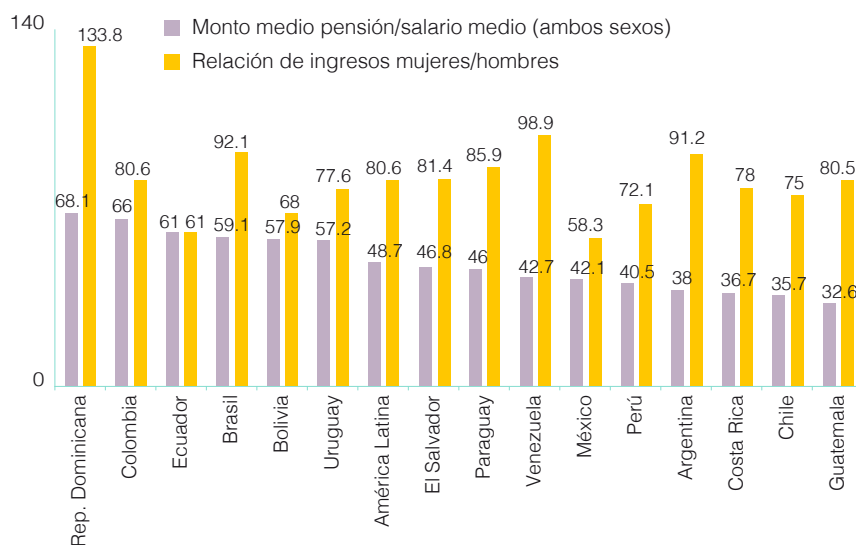
Fuente: Elaboración propia sobre la base de Cepal, *Panorama social de América Latina 2008*, Santiago, Cepal, 2009.

La menor afiliación de las mujeres a la seguridad social tiene como resultado que en todos los países de la región –excepto Argentina– las mujeres reciben pensiones y jubilaciones contributivas en menor proporción que los hombres de 65 años de edad y más. Asimismo, en todos los países –excepto República Dominicana– existe una brecha de género en relación con los montos de las prestaciones, que para las mujeres son menores que para los hombres.⁹

Respecto de la suficiencia de las prestaciones contributivas, podemos utilizar el indicador que relaciona el monto medio de las pensiones contributivas en un determinado país con el salario medio en ese mismo país. En el gráfico 5 se observa que esta relación varía mucho entre países, pasando de un máximo de 68.1% en República Dominicana a los mínimos de 35.7% en Chile y 32.6% en Guatemala. Nuevamente, los montos que reciben los varones por pensiones y jubilaciones contributivas son superiores a los de las mujeres.

⁹ Flavia Marco Navarro, *La nueva ola de reformas previsionales y la igualdad de género en América Latina*, Santiago, Cepal (serie Asuntos de Género, núm. 139), 2016.

Gráfico 5. Monto medio de la pensión contributiva/salario medio y relación entre los ingresos de las mujeres y los hombres de 65 años de edad y más por jubilaciones y pensiones contributivas, alrededor de 2014 (en porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Flavia Marco Navarro, *La nueva ola de reformas previsionales y la igualdad de género en América Latina*, Santiago, Cepal (serie Asuntos de Género, núm. 139), 2016.

En cuanto a la protección social no contributiva (tradicionalmente conocida como *asistencia social*), la Cepal¹⁰ utiliza indicadores de cobertura basados en datos de encuestas de hogares y de registros administrativos:

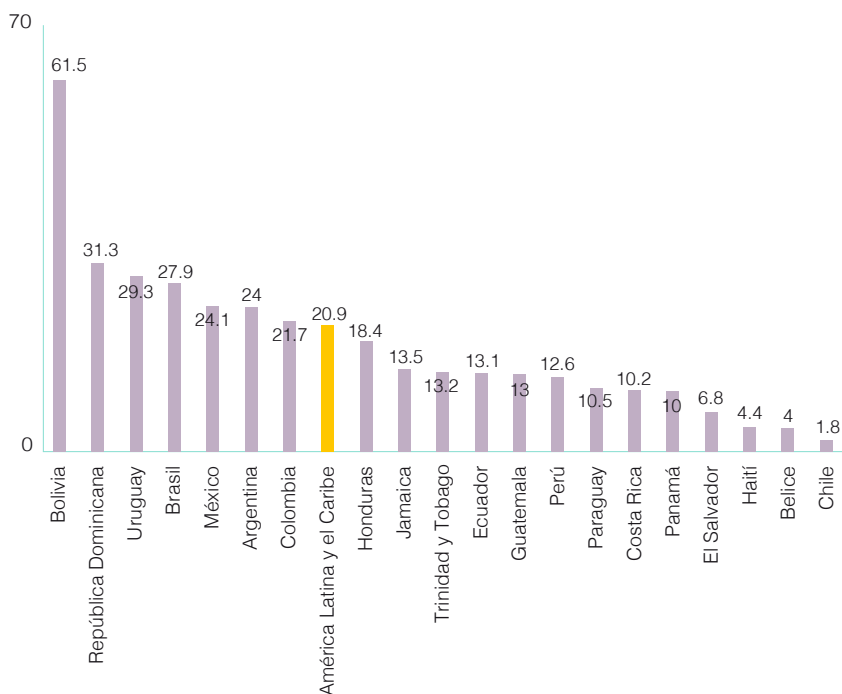
- Población que vive en hogares en los cuales al menos uno de los miembros es destinatario de un programa de transferencias condicionadas (PTC) (como porcentaje de la población total pobre o extremadamente pobre).
- Personas de 65 años de edad y más que reciben pensiones no contributivas.

La región ha avanzado de manera sostenida en términos de cobertura de programas de protección social no contributiva y los PTC al día de hoy cubren a uno de cada cinco latinoamericanos y caribeños. Sin embargo, la cobertura de éstos varía

¹⁰ Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Desarrollo social inclusivo. Una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir las desigualdades en América Latina y el Caribe*, op. cit.

mucho según los países (gráfico 6); aún muchos latinoamericanos y caribeños quedan excluidos de cualquier prestación y los montos de las transferencias son bajos.

Gráfico 6. América Latina y el Caribe (20 países): personas que viven en hogares destinatarios de PTC, alrededor de 2015 (en porcentajes de la población total)



Fuente: Simone Cecchini y Bernardo Atuesta, *Programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe. Tendencias de cobertura e inversión*, Santiago, Cepal (serie Políticas Sociales, núm. 224), 2017.

Considerando que los PTC son orientados a la población que se encuentra en condición de pobreza y extrema pobreza es relevante comparar el número de personas que viven en hogares destinatarios de los PTC no sólo con la población total, como lo hecho en el gráfico 6, sino también con la población que vive en pobreza y extrema pobreza en los países de la región.

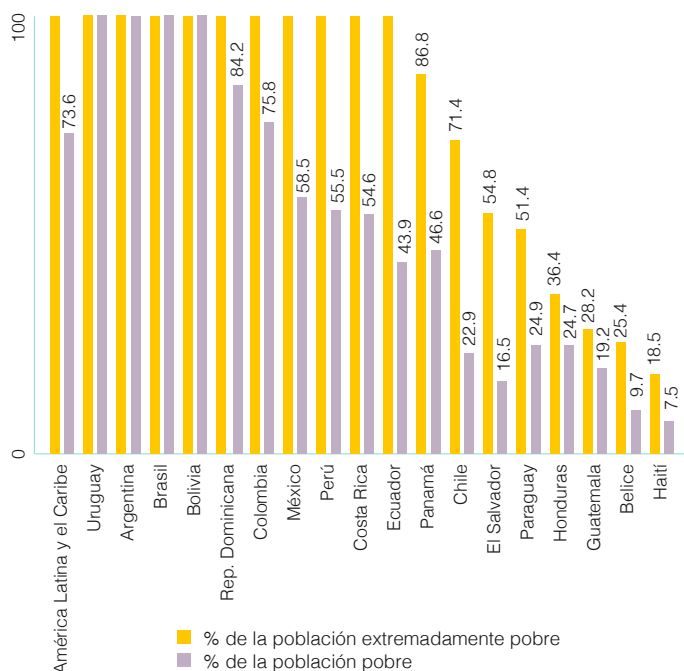
Utilizando este indicador se observa que a nivel regional en 2015 el número total de personas que vivían en hogares destinatarios de los PTC era mayor que el número de personas que vivían en situación de extrema pobreza, pero representaba solamente 73.6% del número de personas en situación de pobreza. Se observa

asimismo que en más de la mitad de los países el número de personas en hogares destinatarios era igual o mayor a la población extremadamente pobre, si bien en algunos países los programas no son lo suficientemente amplios para cubrir a la población más pobre. Solamente Uruguay, Argentina, Brasil y el Estado Plurinacional de Bolivia tienen un número de personas que viven en hogares destinatarios de los PTC que es mayor o igual a la población que se encuentra viviendo en condiciones de pobreza (gráfico 7). Sin embargo, esto simplemente nos indica que en dichos países el tamaño del programa es adecuado para hacer frente a la magnitud de la población que vive en situación de extrema pobreza (o pobreza), y no quiere decir que todas las personas en situación de extrema pobreza (o pobreza) sean cubiertas por los PTC.

Todos los programas de transferencias condicionadas sufren en alguna medida de errores de exclusión, lo que implica que un número determinado de personas en situación de extrema pobreza no es cubierto por los PTC; así como de inclusión, lo que muestra que algunas personas que no son extremadamente pobres o pobres participan de estos programas. Para evaluar estos errores es necesario utilizar datos de encuestas de hogares tanto sobre la cobertura de los programas como sobre la población pobre y extremadamente pobre.¹¹

¹¹ Simone Cecchini y Bernardo Atuesta, *Programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe. Tendencias de cobertura e inversión*, Santiago, Cepal (serie Políticas Sociales, núm. 224), 2017.

Gráfico 7. América Latina y el Caribe: personas en hogares destinatarios de los PTC, según países, alrededor de 2015 (en porcentajes de la población extremadamente pobre y pobre)*



Fuente: Simone Cecchini y Bernardo Atuesta, *op. cit.*

* Sin tomar en cuenta los errores de inclusión y exclusión.

Una manera de analizar la suficiencia de las prestaciones de los PTC es comparar el monto per cápita mensual que reciben los hogares que participan en estos programas con la línea de pobreza y extrema pobreza. Como se puede observar en el cuadro 1, que presenta datos para 10 países de la región, las transferencias no son por lo general muy elevadas, por lo que el impacto sobre los indicadores de pobreza y extrema pobreza a nivel nacional –más que sobre el índice de recuento– se observa sobre todo en los indicadores relativos a la parte más baja de la distribución del ingreso, como la brecha y la severidad de la pobreza.¹²

¹² Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Desarrollo social inclusivo. Una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir las desigualdades en América Latina y el Caribe, op. cit.*

Cuadro 1. América Latina (10 países): monto per cápita mensual de las transferencias condicionadas, basado en encuestas de hogares, alrededor de 2011 y 2013 (en dólares de 2005 y como porcentaje de las líneas de indigencia y de pobreza)

País y programa	Dólares de 2005		Monto como porcentaje de la línea de indigencia		Monto como porcentaje de la línea de pobreza	
	2011	2013	2011	2013	2011	2013
Bolivia (Estado Plurinacional de), Bono Juancito Pinto o Bono Madre Niño-Niña Juana Azurduy de Padilla	0.57	0.51	2.4	2	1.4	1.2
Chile, Asignación Social	10.67	9.16	22.9	18.4	13.7	11.4
Colombia, Familias en Acción	11.98	...	44.6	...	23.4	...
Ecuador, Bono de Desarrollo Humano	8.33	10.17	25	29.1	15.3	17.6
Honduras, Programa de Asignación Familiar (PRAF)	3.67	...	11.6	...	6.6	...
México, Oportunidades	10.29	10.2	16.1	14.5	9.8	9.1
Panamá, Red de Oportunidades	6.84	5.76	18.3	14.6	11.1	9.1
Paraguay, Tekoporã	4.99	3.48	16.7	11.6	10.4	7.2
Perú, Juntos	4.87	4.7	18.5	18.7	8.9	8.7
Uruguay, Tarjeta Uruguay Social	31.94	41.19	68.2	83.8	37.2	46

Fuente: Cepal, sobre la base de procesamientos especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Considerando que la población que vive en condiciones de pobreza y extrema pobreza cuenta con ingresos autónomos –si bien no sean suficientes para superar esa condición–, otra manera de evaluar la suficiencia de las prestaciones es comparar el monto de las transferencias de los PTC con el déficit mensual de recursos de dicha población, que se refiere a la distancia entre los ingresos generados por esas familias y las líneas de pobreza y extrema pobreza.¹³ En el promedio regional las transferencias monetarias condicionadas representan, según datos de encuestas de hogares, 37.9% del déficit mensual de recursos de la población pobre y 66.6% del déficit mensual de recursos de la población extremadamente pobre. Según datos de los registros administrativos, los montos máximos de las transferen-

¹³ *Idem*; y Simone Cecchini y Aldo Madariaga, *Programas de transferencias condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*, Santiago, Cepal (Cuadernos de la Cepal, núm. 95), 2011.

cias podrían cubrir 42.9% del déficit mensual de recursos de la población pobre y 82.4% del déficit mensual de recursos de la población extremadamente pobre.¹⁴

En relación con el tema de la suficiencia de las prestaciones, es importante que los programas contemplen mecanismos de indexación automática para que no pierdan valor en el tiempo, defendiéndolas de la inflación.¹⁵ Sin embargo, los ajustes de las prestaciones en la región suelen realizarse de forma discrecional: en 2011, de 21 programas cinco ajustaban los montos de las transferencias según variación del índice de precios al consumidor y esta medida se sustenta en una ley sólo en tres casos.

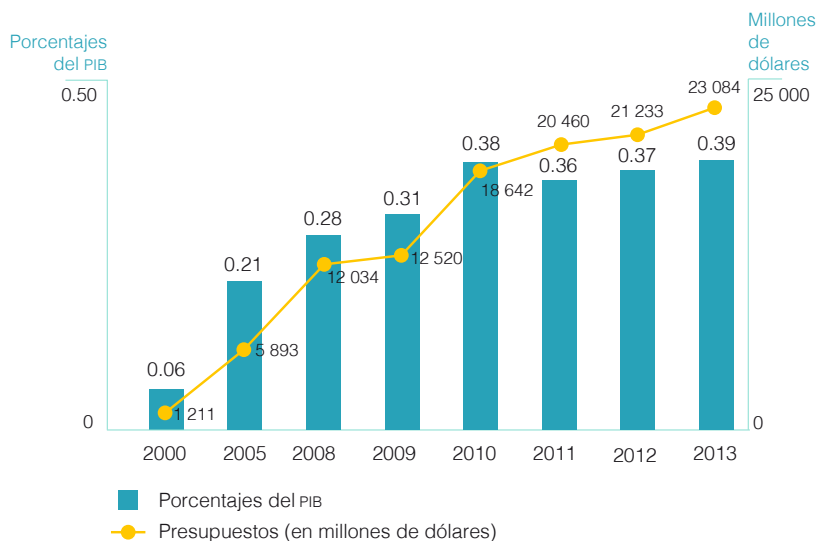
Pasando al tema de la inversión, según se relata en el Panorama Social de América Latina de la Cepal,¹⁶ la inversión social ha aumentado en la región a lo largo de las últimas dos décadas, tanto en relación con la inversión pública total como con el producto interno bruto (PIB), aunque existen grandes diferencias entre países. Al mismo tiempo, ha aumentado la inversión para la superación de la pobreza, si bien aún es modesta (gráfico 8).

¹⁴ Simone Cecchini y Luis Hernán Vargas, “Estimating coverage, investment and poverty impact of Conditional Cash Transfers (CCTs) in Latin America and the Caribbean”, Bonn, 15 a 17 de abril de 2015.

¹⁵ Simone Cecchini y Aldo Madariaga, *op. cit.*

¹⁶ Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Panorama social de América Latina 2015, op. cit.*

Gráfico 8. América Latina (21 países): inversión pública en programas de transferencias condicionadas, 2000-2013 (en porcentajes del PIB y millones de dólares)



Fuente: Cepal *Desarrollo social inclusivo. Una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir las desigualdades en América Latina y el Caribe*, Santiago, Cepal, 2015.

Indicadores estructurales

La tipología de indicadores de derechos humanos propuesta por las Naciones Unidas (2006) inspirándose en el trabajo de Paul Hunt, relator especial de la Comisión de Derechos Humanos sobre el derecho de la persona al disfrute del nivel más alto de salud física y mental, descansa en tres categorías de indicadores: estructurales, de proceso y de resultado. Los indicadores estructurales “reflejan la ratificación o aprobación de instrumentos jurídicos y la existencia de los mecanismos institucionales básicos que se consideran necesarios para facilitar la realización de los derechos humanos”, prestando atención a las políticas y prácticas de las entidades jurídicas y administrativas.¹⁷

¹⁷ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Informe sobre los indicadores para vigilar el cumplimiento de los instrumentos internacionales de derechos humanos*, HRI/MC/2006/7, 11 de mayo de 2006, p. 9.

Esta categoría de indicadores es característica del campo de los derechos humanos y no ha sido parte tradicionalmente del ámbito de los indicadores sociales. En relación con la protección social no contributiva, ejemplos de indicadores estructurales son el marco legal de los PTC y su anclaje institucional. Dichos indicadores remiten al establecimiento de derechos que garanticen el acceso de los ciudadanos al conjunto de prestaciones de los programas y a la protección de éstos de las fluctuaciones políticas y económicas.

Las leyes e instituciones públicas formales permiten la instalación y perdurabilidad de los programas de protección social no contributiva en el aparato público, así como la generación de las estructuras y los vínculos de coordinación interinstitucional pertinentes.¹⁸ En 2011, de 20 programas sólo cuatro estaban basados en una ley.

Conclusiones

En conclusión, los indicadores disponibles muestran una realidad de brechas y logros en la realización del derecho a la protección social en América Latina. Si bien en la región a lo largo de la última década ha aumentado la afiliación a la seguridad social por parte de las personas ocupadas, aún existen grandes brechas en la afiliación a sistemas de pensiones y de salud según ingreso, residencia urbana o rural, y pertenencia étnica y racial.

La protección social no contributiva, y en particular los programas de transferencias monetarias para la superación de la pobreza, han surgido para hacer frente a los grandes vacíos de protección y constituyen hoy una puerta de entrada a la protección social para una quinta parte de la población latinoamericana. Sin embargo, los indicadores cuantitativos muestran que también quedan retos pendientes de cobertura y suficiencia de las transferencias no contributivas.

Finalmente, es importante reconocer que además de indicadores cuantitativos de proceso y resultados, es necesario utilizar indicadores cualitativos y estructurales sobre el marco legal y el anclaje institucional de la protección social.

¹⁸ Simone Cecchini y Aldo Madariaga, *op. cit.*

Bibliografía

- Brady, H., *Censuses and Surveys: Still Useful for the Common Good?*, International Data Forum Conference, Beijing, 5 a 7 de junio de 2007.
- Cecchini, Simone, y Aldo Madariaga, *Programas de transferencias condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*, Santiago, Cepal (Cuadernos de la Cepal, núm. 95), 2011.
- , y Bernardo Atuesta, *Programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe. Tendencias de cobertura e inversión*, Santiago, Cepal (serie Políticas Sociales, núm. 224), 2017.
- , y Luis Hernán Vargas, “Estimating coverage, investment and poverty impact of Conditional Cash Transfers (CCTs) in Latin America and the Caribbean”, Bonn, 15 a 17 de abril de 2015.
- , y María Nieves Rico, “El enfoque de derechos en la protección social”, en Cecchini, Simone, *et al.* (eds.), *Instrumentos de protección social. Caminos latinoamericanos hacia la universalización*, Santiago, Cepal (Libros de la Cepal, núm. 136), 2015, pp. 331-366.
- , y Rodrigo Martínez, *Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos*, Santiago, Cepal (Libros de la Cepal, núm. 111), 2011.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Desarrollo social inclusivo. Una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir las desigualdades en América Latina y el Caribe*, Santiago, Cepal, 2015.
- , *Panorama social de América Latina 2008*, Santiago, Cepal, 2009.
- , *Panorama social de América Latina 2013*, Santiago, Cepal, 2013.
- , *Panorama social de América Latina 2014*, Santiago, Cepal, 2014.
- , *Panorama social de América Latina 2015*, Santiago, Cepal, 2015.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General núm. 19. El derecho a la seguridad social (artículo 9), E/C.12/GC/19, 23 de noviembre de 2007.
- Marco Navarro, Flavia, *La nueva ola de reformas previsionales y la igualdad de género en América Latina*, Santiago, Cepal (serie Asuntos de Género, núm. 139), 2016.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Informe sobre los indicadores para vigilar el cumplimiento de los instrumentos internacionales de derechos humanos*, HRI/MC/2006/7, 11 de mayo de 2006.



Pautassi, Laura, “Seguridad y protección social. Lecciones de la experiencia argentina”, en Bercovich, Luciana, y Gustavo Maurino (coords.), *Los derechos sociales en el gran Buenos Aires. Algunas aproximaciones desde la teoría, las instituciones y la acción*, Buenos Aires, Eudeba, 2013.

Sepúlveda, Magdalena, *De la retórica a la práctica: el enfoque de derechos en la protección social en América Latina*, Santiago, Cepal (serie Políticas Sociales, núm. 189), 2014.

Producción de información en salud y políticas regionales. Iniciativas de integración de datos epidemiológicos desde una perspectiva de derechos humanos (Mercosur-Unasur)

*Laura Angélica Gottero**

Introducción

El trabajo que se presenta en esta conferencia pretende constituir un aporte al debate sobre la producción de información generada por los Estados haciendo foco en la construcción regional de políticas a partir de la labor del Mercado Común del Sur (Mercosur) y la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur). Para ello, se recortó un objeto de estudio específico: las iniciativas de integración de información epidemiológica en el marco de sistemas desarrollados por los países intervinientes en ambos bloques internacionales.

Se considerará que estas experiencias de políticas regionales constituyen formas concretas y medibles de evaluar el grado de cumplimiento del derecho a la información (producción y acceso) como una dimensión de los derechos humanos, y en este caso del derecho a la salud. Con frecuencia se asume que la información epidemiológica por sí misma contribuye y cumple con este objetivo, pero la persistencia de las desigualdades en salud y de enfermedades prevenibles muestra que es necesario volver a debatir qué tipo de información se requiere y se debe producir para que el acceso a la salud y su protección como derecho de todas las personas sean efectivamente una realidad en la región.

El análisis que se presenta surge del seguimiento y estudio del Sistema de Vigilancia de Salud para América del Sur (Vigisas) en el Mercosur, a través de las

* Licenciada y profesora en Ciencias de la Comunicación, doctora en Ciencias Sociales, investigadora y docente del Centro de Justicia y Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Lanús, Argentina. Contacto: <lauritagottero@gmail.com>.

actas de reunión publicadas durante el periodo 2008-2016¹ por la Comisión de Vigilancia en Salud (Covigsal), espacio encargado de gestionar el funcionamiento de dicho sistema de información epidemiológica. Por otro lado, y en relación con el Vigisas, se recopilan los debates suscitados en diferentes órganos de la Unasur que dan cuenta de los objetivos y expectativas respecto de la producción de información en salud –específicamente en términos de vigilancia para la salud y epidemiología–, debido a que la documentación disponible no permite un seguimiento a través de un único foro, como es el caso del Mercosur. Asimismo, se recuperaron en el seguimiento de la Unasur las referencias al Vigisas-Mercosur con el fin de mostrar el rumbo y las características de los incipientes intentos de articulación entre ambos bloques.

La metodología empleada consiste en un diseño flexible de carácter cualitativo que comprende un marco teórico-metodológico sobre formulación, implementación y redes de políticas públicas, producción de información y derecho a la salud; así como abordajes conceptuales sobre vigilancia epidemiológica y vigilancia para la salud desde una perspectiva de epidemiología crítica.

Desarrollo

Análisis en espacios del Mercosur

En el contexto del Grupo de Mercado Común (GMC), la Covigsal representa uno de los espacios más activos dentro del Subgrupo de Trabajo Salud núm. 11 (SGT) del Mercosur.

El propósito de establecer un piso mínimo de armonización de información epidemiológica entre los países del Mercosur constituyó un objetivo de política central en los debates de la Covigsal, incluso antes de la formulación de un sistema de información para la vigilancia en salud como tal. De ahí que la formulación y los intentos de implementación del Vigisas, así como los debates relativos a la producción de información, se elaboraron y discutieron desde la Covigsal y la Subcomisión de Vigilancia Epidemiológica.

¹ El relevamiento continuó hasta 2016, pero al momento de enviar este artículo no se habían publicado actas de las reuniones realizadas en ese año.

El cuadro 1 que se encuentra en el anexo presenta una síntesis de los temas tratados con respecto al Vigisas en las reuniones de la Covigisal en el periodo 2008-2016, cuyo estudio permitió arribar a las conclusiones de esta investigación. De su observación y análisis surgen las siguientes conclusiones parciales, año tras año, que han sido recorridas en la conferencia:

- *2008*: las primeras preocupaciones sobre el Vigisas no se vinculan con el tipo de información que será producida sino con la estructura tecnológica que soportará la carga de datos.
- *2009-2010*: el Vigisas es caracterizado como una *herramienta* para la recolección de datos epidemiológicos en la región; esto implica un desplazamiento de la idea de “sistema de información de vigilancia en salud” hacia un rol instrumental dentro de una estrategia de vigilancia epidemiológica.
- *2011*: el Vigisas es considerado un *software* para el intercambio de información; se focaliza entonces la dimensión técnica/tecnológica del sistema.
- *2012*: se evidencia una ausencia de explicaciones políticas e institucionales. La contratación de profesionales técnicos para sortear los obstáculos de implementación refuerza esta mirada.
- *2013-2014*: los largos periodos sin puesta en funcionamiento no conducen a una revisión de las premisas del sistema ni a un diagnóstico que permita indagar posibles razones no técnicas para estas grandes demoras.
- *2015*: el Vigisas se encuentra *en desarrollo* –término casi eufemístico– y, en consecuencia, una de las apuestas más importantes en términos de políticas regionales de información en salud se encuentra, luego de siete años, en una fase todavía incipiente o suspendida de su concreción.
- *2016*: sin registros documentales.

Análisis en espacios de la Unasur

Tal vez aprendiendo de la experiencia histórica del Mercosur y también porque muchos funcionarios participaron en ambos espacios de manera simultánea (en las discusiones por el Vigisas-Mercosur y en los espacios de epidemiología propios de la Unasur) es que este bloque regional creado en 2008 comenzó con otro tipo de enfoque en sus debates. En las decisiones que subyacen a la formulación de políticas como el Plan Quinquenal Unasur Salud (PQ 2010-2015) y la conformación de redes y grupos técnicos se observa una transformación tanto del discurso

como de la operatividad de estos espacios, que aun sin lograr un ritmo constante de reunión y de documentación plantean su funcionamiento con algo más de dinamismo y adecuación con la agenda sanitaria regional.

Se observó una multiplicidad de espacios promisorios, pero afectados por la fragmentación y la superposición de iniciativas, debido a que no funcionan de manera coordinada. Ello se relaciona con el primer problema surgido durante la exploración documental: no se cuenta con los registros de todas las reuniones, y que hay años donde no consta documentación sobre los debates. Eso obedece en algunos casos a que no hubo reuniones –lo cual refuerza la impresión de dinamismo inicial e inconstancia posterior de muchos de estos espacios–, y en otros a que no pueden hallarse los anexos a los que la discusión señalada en las actas hace referencia. Entonces fue preciso recorrer diferentes órganos de Unasur Salud, así como seguir las transformaciones de denominación que el grupo técnico de epidemiología iba adoptando. El resultado es el cuadro que se presenta en el anexo y cuyos rasgos predominantes se enumeran a continuación:

- La producción integrada de información epidemiológica es una inquietud de Unasur Salud desde su inicio.
- El peso discursivo de las denominaciones constituyó un foco de atención para el grupo técnico de epidemiología, que pasó de llamarse Escudo epidemiológico a Red Sudamericana de Vigilancia y Respuesta (RSVR), pues consideró que su primer nombre tenía un carácter bélico que no representaba las intenciones de trabajo en conjunto.
- Pese a la importancia y pertinencia de las propuestas, el impacto de éstas se atenúa por los largos periodos sin reuniones y la fragmentariedad de las discusiones. A la vez, tal fragmentación genera iniciativas superpuestas y similares pero desarticuladas que licúan esfuerzos y generan la necesidad de una nueva *propuesta de gobernanza*.
- En la labor de la RSVR se observa el desfase entre el dinamismo de la formulación y la falta de intensidad puesta en la implementación. Esto conspira no sólo con las buenas ideas que acompañan su formación, sino también con la posibilidad de implementar políticas regionales en epidemiología donde la producción de información integrada y articulada fortalezca y proteja el derecho a la salud.
- Se evidencia una *volatilidad de los temas de agenda* por la inclusión de problemáticas sanitarias urgentes, pero también por el cumplimiento de acuerdos con otros organismos internacionales como la Organización

Panamericana de la Salud (OPS) que promueven una repetida resistemización de datos ya construidos. Esto obstaculiza el cumplimiento de metas temáticas propias de la Red que llevarían a construir debates estructurales respecto del tipo de información que un Estado y un bloque regional necesitan para proteger y promover el derecho a la salud de sus sociedades.

Conclusiones

El seguimiento del Vigisas y de las iniciativas en producción de información desarrolladas desde la RSVR –tal es su nombre más duradero– muestran también la relevancia de repensar estrategias de elaboración de datos que posibiliten actualizar las caracterizaciones y las necesidades de los escenarios latinoamericanos en materia del derecho a la salud. Porque sin un cúmulo de información adecuada para leer los procesos de salud-enfermedad desde un enfoque de derechos no es posible formular políticas públicas que lean en esa clave los diagnósticos y formulen líneas de acción en concordancia; ni en un plano regional articular esos datos construidos en pos de estrategias extensas y articuladas sobre cuestiones comunes de las agendas sanitarias.

El seguimiento de las discusiones en el Mercosur y la Unasur permite ver que los espacios sobre epidemiología en estos foros plantean la relevancia de un abordaje regional de política epidemiológica y vigilancia para la salud. En el marco de estas aseveraciones, resulta importante y urgente recuperar la especificidad, las interpretaciones y la amplitud de planificaciones que brinda la construcción de un sistema de información sobre la base de un enfoque de vigilancia para la salud –y no sólo de una vigilancia epidemiológica que detecta alertas de salud sin contextualizar sus causas y sus consecuencias.

Esta tarea representa un objetivo prioritario para reconectar las políticas de salud en el área de la epidemiología con una perspectiva de derecho a la salud como un derecho humano. Porque las explicaciones contextualizadas que son posibles desde la vigilancia para la salud son las únicas que pueden enlazar las urgencias expresadas por la vigilancia epidemiológica en un escenario de desigualdades estructurales, de juegos sociales complejos y de políticas heterogéneas en territorios diversos.

En ese contexto general de abordajes epidemiológicos la existencia del Vigisas como sistema de información tanto para el Mercosur como para la Unasur constituye una iniciativa promisoriosa y necesaria que cubriría gran parte de las deman-

das que desde la medicina social, la salud colectiva y la epidemiología crítica –así como desde la gestión en salud institucional/estatal– se orientan a demandar una información más adecuada para los procesos sociales, políticos y económicos que inciden vertiginosamente en el estado de salud de los pueblos.

Sin embargo, y justamente por la pertinencia de la iniciativa, es que el análisis del proceso y los intentos de puesta en funcionamiento del Vigisas permiten extraer lecciones aún no aprendidas por el propio sistema, pero que resultan imprescindibles no sólo para que este esquema inicie una fase concreta de implementación sino también para construir una experiencia ejemplificadora para otras políticas similares como las planteadas en los espacios de Unasur Salud.

A partir del análisis de las dinámicas particulares, pero con resultados similares, que se encuentran en ambos espacios se vuelve necesario replantear el tipo de información epidemiológica que se considera necesaria o central para elaborar políticas de salud en la región, puesto que el dato construido contiene en sus premisas la *hoja de ruta* de los diagnósticos y brinda pistas de los contenidos faltantes cuando, pese a las múltiples estrategias ensayadas, una enfermedad de notificación obligatoria prevalece en la región. Y en este sentido no es un acto mecánico el aportar datos para construir un sistema integrado sino que debe formularse el debate sobre cuáles son las informaciones adecuadas para elaborar una agenda sanitaria común en contextos de integración regional.

Anexo

Cuadro 1. Formulación e implementación del Vigisas-Mercosur (2008-2016)

Encuentro	Iniciativas-temas tratados	Tareas previstas
2008	Acuerdo para su implementación. Creación de un Comité Gestor.	Los países deben enviar sus datos para cargar el sistema. Confección de un cuestionario de pedido de información para todos los países.
2009	Plataforma lista para la carga de datos. Se reitera que está lista para su implementación.	Armonización de criterios con otros sistemas de información epidemiológica. Armar glosario técnico, instructivo y manual de capacitación.
2010	La implementación sigue pendiente. No hay carga de datos. Se reitera a los Estados que cumplan con los compromisos de carga.	Elaborar un consenso regional para que el Vigisas sea una <i>herramienta exclusiva</i> de notificación, intercambio y análisis de datos: de la <i>política de información al instrumento de recolección</i> .
2011	Realización de pruebas piloto con resultados insatisfactorios.	Todos los países refirieron problemas para utilizar el Vigisas. Chile solicitó continuar con la carga en la red de información andina.
2012	Realización de pruebas piloto con resultados insatisfactorios.	Contratación de un gestor técnico para la implementación. Ausencia de explicaciones <i>políticas</i> .
2013	Plan de sustentabilidad para la implementación del Vigisas. Balance de cumplimiento: Vigisas <i>en desarrollo inicial</i> . Conclusión del diseño <i>con dificultades</i> .	Pedido a los coordinadores nacionales de cada país para que colaboren y promuevan el uso del sistema. Se espera la contratación de los técnicos. Conclusión del Vigisas prevista para junio de 2014.
2014	Reuniones sin registros documentales.	Reuniones sin registros documentales.
2015	Balance de cumplimiento Vigisas: diseño, implementación y conclusión <i>en desarrollo</i> .	Indefinición en la contratación de profesionales. Se reitera la responsabilidad de los países en el tema frente al GMC.
2016	Reuniones sin registros documentales.	Reuniones sin registros documentales.

Fuente: Elaboración propia sobre la base del análisis documental.

Cuadro 2. Iniciativas en producción regional de información epidemiológica-Unasur Salud (2009-2015)

Encuentro	Iniciativas-temas tratados	Tareas previstas
I y II Reunión de Escudo Epidemiológico (2009)	Integración de los sistemas de información con el Mercosur (Vigisas) y con el ORAS-CONHU (VIGICONHU).	Elaborar una propuesta preliminar de política sudamericana de vigilancia y respuesta.
Reunión RSVR-Red Dengue (octubre de 2010)	Se establece formalmente la Red Dengue, uno de cuyos objetivos es “integrar información estratégica sobre dengue en la región”.	Fortalecer al Vigisas como sistema de información sobre el dengue y armonizar estrategias de vigilancia.
III Reunión de RSVR (diciembre 2010)	Es preciso que cada país designe un grupo focal y se formen subgrupos técnicos.	Establecer un <i>link</i> desde la Unasur para acceder a la plataforma del Vigisas.
IV y V Reunión RSVR (2011)	Examen de implementación del RSI ante la OPS. Inquietudes sobre compatibilidad, instrumento de recolección y representación de <i>especificidades</i> latinoamericanas en el registro de la OPS.	Se plantea como una dificultad la migración de datos sin evaluar la compatibilidad del contenido (no de <i>software</i>) entre los registros del Mercosur y los de la OPS.
III y IV Reunión del Consejo Consultivo-ISAGS (2013)	Necesidad de articular grupos técnicos y redes para evitar la fragmentación y la superposición de acciones.	Se propuso un <i>análisis de gobernanza</i> de los grupos de trabajo y las redes. Se reforzó la necesidad de que los grupos técnicos se apropien de las herramientas de comunicación disponibles.
VI Reunión del Grupo de Vigilancia, Alerta y Respuesta (2014)	Elaboración de información adecuada para la comunicación de riesgos en prevención del chikungunya.	Solicitud ante el Mercosur de un informe sobre el estado del Vigisas.

Fuente: Elaboración propia sobre la base del análisis documental.

Desaparición forzada en México: reflexiones sobre el marco normativo

*Ulises Sandal Ramos Koprivitz**

Introducción

Un tema que es de gran importancia y relevancia, y que tenemos que seguir reflexionando, es el tema de las desapariciones forzadas.

Me gustaría comentarles brevemente lo que estamos haciendo en la Universidad de las Américas Puebla en torno a los indicadores en materia de derechos humanos.

En el Congreso del año pasado tuvimos la oportunidad, un equipo de colegas y su servidor, de presentar el Índice Global de Impunidad 2015 que elabora la Universidad de las Américas Puebla junto con el Consejo Ciudadano de Impunidad y Justicia.

En un segundo esfuerzo, en 2016 se hizo un desagregado del índice de impunidad en torno al Estado mexicano y otro de todas las entidades federativas donde se analizó la impunidad, no como un problema de percepción sino que se trataron de buscar indicadores que nos permitieran analizarlo desde un punto de vista objetivo y básicamente en dos dimensiones importantes: en una dimensión estructural, que tiene que ver con las capacidades del Estado para enfrentar el problema de la unidad; y por otro lado la dimensión de la funcionalidad, cómo funcionan estas capacidades instrumentadas de las instituciones del Estado para resolver el problema.

De manera intencional quedó fuera el tema de los derechos humanos. Este ejercicio impulsado por la Comisión de Derechos Humanos de Distrito Federal para crear indicadores es un problema que se ha venido discutiendo desde varios

* Coordinador del posgrado en Derecho de la Universidad de las Américas Puebla e investigador adjunto en el Centro de Estudios sobre Impunidad y Justicia.

ámbitos de la sociedad: desde el social, de organizaciones de la sociedad civil, instituciones públicas encargadas de la protección y divulgación de los derechos humanos tanto a nivel nacional como internacional, y por supuesto desde la academia.

Sustentación

Identificar cómo poder medir el tema de los derechos humanos y su relación o vínculo con la impunidad no es una tarea fácil. En este contexto nos invitaron para presentar el Índice Global de Impunidad y el Índice de Impunidad México 2017, pero que ahora tendrá un capítulo en materia de derechos humanos. Estamos esperando que un par de temas editoriales se resuelvan y probablemente estaríamos saliendo con este índice a mediados de año.

Lo que queremos abordar en este capítulo es básicamente tres fenómenos delictivos. El primero tiene que ver con el tema de la tortura; existen o coexisten por lo menos dos tipos generales o penales para el delito de tortura, dos descripciones de la conducta humana distintas en la ley y obedecen a dos criterios en el ámbito internacional: el criterio de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y el criterio interamericano. En ese contexto las distintas legislaciones en el país han ido adoptando ya sea el sistema de la ONU o el interamericano. En el caso de la Ciudad de México se ha adoptado el sistema interamericano y en el caso federal se ha adoptado el sistema de la ONU.

El debate ha estado circulando en torno a una palabra: la palabra *grave*. Para el sistema ONU, el sistema federal y otras entidades federativas la tortura implica dolores o sufrimientos *graves* infligidos por un servidor público. El problema es que no se ha inventado el *gravómentro* para saber qué conlleva o no, qué tanto es grave y qué tanto no. Y entonces en la Ciudad de México se ha instrumentado el sistema interamericano donde le quitamos esta palabra que, más que ayudar a un problema de solución de este tipo de delitos y más bien investigarlos y sancionarlos adecuadamente, ha servido como un espacio de impunidad en la interpretación de los jueces. Y francamente podemos ver que hay números increíbles respecto de sentencias de tortura que encuentran ese espacio de la gravedad como un problema identificable que los jueces no han podido resolver.

De ahí ha venido una serie de recomendaciones internacionales donde se requiere que México tenga una ley general en la materia y que se resuelva por lo menos el tipo penal y una adecuada instrumentación para poder detectar otros

elementos como el estrés postraumático, con el Protocolo Estambul, entre otros mecanismos para investigar y sancionar este delito que se ha generalizado de costa a costa y de frontera a frontera en el país.

El segundo elemento sobre el que se está trabajando tiene que ver con las detenciones ilegales. Este nuevo sistema de justicia penal, que es instrumentado a partir de la reforma de 2008 y su complemento en materia de derechos humanos en 2009 al ámbito constitucional y que nos arrojó a este nuevo sistema de justicia penal, desde nuestro punto de vista todavía maneja un concepto que no se ha logrado erradicar y que es un problema toral en materia de derechos humanos en torno a la flagrancia.

Sabemos que existe la cuasiflagrancia, este concepto que a veces nos choca mucho porque es algo que es como la flagrancia, pero no es flagrancia. Seguimos en esa ambigüedad, sigue descrita en el nuevo código nacional de procedimientos penales y está abierta la posibilidad a que las personas sean detenidas, no por caso urgente, no en flagrancia en estricto sentido, inmediatamente después de haberse cometido el delito o por una orden judicial. Parece ser que todavía hay estos problemas endémicos en muchas agencias del Ministerio Público en donde existen estas detenciones a petición de parte. Hay una disociación entre lo que ocurre en la norma y lo que ocurre diariamente.

Finalmente llegamos a la desaparición forzada. Es un tema que duele mucho a toda la sociedad mexicana y que los números que arrojan todavía son inciertos sobre este delito que está a la vista de todos y se menciona constantemente. Aquí reflexionaré brevemente sobre el marco jurídico que tenemos en materia de desaparición forzada en México y hacia dónde debería ir.

Se ha analizado de *lege data* este derecho que tenemos vigente, relativamente nuevo. El delito de desaparición forzada en materia penal se tipificó por primera vez a principio de siglo en el Código Penal Federal y está disociado al estándar internacional, lo dicen muchas organizaciones especialistas en derechos humanos en la diferentes sesiones que se ha presentado durante 2015 y 2016 ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y que se han resuelto en distintos casos ante la Corte.

El tipo penal habla únicamente de un delito cometido por funcionarios públicos, es decir que existe una identidad especial por parte del sujeto activo; pero los estándares internacionales y las convenciones –particularmente la Convención Internacional para Desaparición Forzada de Personas– indican que puede también cometerse desaparición forzada con aquiescencia del Estado, es decir con

autorización, permiso o consentimiento de agentes del Estado. Esto no está en el tipo penal federal; únicamente es cometido por funcionarios públicos.

Si el problema lo trasladamos a las distintas entidades federativas nos vamos a dar cuenta de que no todas las entidades federativas lo tienen tipificado, y las que sí lo tipificaron recientemente –estamos hablando de estas recomendaciones tanto del Grupo de trabajo sobre desapariciones forzadas como del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH)– lo hicieron a partir de 2013 y esta tipificación se ha hecho con base en lo que dice el Código Penal Federal, que no está unificado con lo que dice el estándar internacional salvo en un par de casos que es la ley especial de la Ciudad de México en donde se considera la comisión del delito cometido por aquiescencia del Estado y por particulares.

Cuando este tipo delictivo se empezó a configurar en el ámbito internacional obedecía básicamente a un problema de dictaduras en donde se le atribuía todas las desapariciones a las fuerzas del Estado. Hoy vivimos en un Estado de derecho muy complicado donde no sólo las autoridades están cometiendo desapariciones forzadas sino que también están involucrados particulares. Especialmente se le atribuye a miembros de la delincuencia organizada que pueden actuar en contubernio, con aquiescencia o de manera separada; el problema es que existen desapariciones de personas. Tenemos un muro de personas desaparecidas que es solamente una muestra de las cientos de miles de personas que ahora lamentablemente ya no pueden exigir sus derechos.

Estamos observando que existe un problema funcional en la norma: no está adecuada al sistema internacional; tendría que homologarse a los criterios y estándares más altos en materia de derechos humanos que hoy por hoy son los estándares internacionales que no necesariamente ya se encuentran a la altura del fenómeno delictivo que podemos estar viviendo en grandes partes de Centroamérica y en nuestro país.

Todavía hay variables del tipo penal que ni la ley más avanzada en México en la materia, que sería la de la Ciudad de México, contempla; por ejemplo su indiscutible relación con los *crímenes de lesa humanidad*. Existen muchos autores, en distinta literatura y en resoluciones de tribunales internacionales en donde se identifica este tipo de delito, la desaparición de las personas, que atenta contra el núcleo duro de los derechos humanos.

Es decir que el elemento sustantivo, el bien jurídico tutelado de los derechos humanos, no sólo se identifica con los derechos que se están conculcando a la persona desaparecida y sus familiares sino que es un atentado real contra el gé-

nero humano; por eso se le considera un delito internacional y está previsto, por ejemplo, en el Estatuto de la Corte Penal Internacional (CPI) en el artículo 7º, donde nos explica que es un crimen contra la humanidad, es decir con ciertas características, en un contexto de generalidad, sistematicidad, en un ataque contra la población civil y con conocimiento de esta política pública instrumentada para desaparecer a quien pudiera ser incómodo. Estamos hablando de un *crimen de lesa humanidad*.

Lo que implica que un delito como la desaparición forzada sea un crimen contra la humanidad es que cualquier Estado o régimen jurídico tendría que tener la potestad y la capacidad jurídica para investigar y sancionar dicho delito. En este contexto me parece que una buena propuesta de *lege ferenda* del derecho que ha de venir por encima del derecho que ya tenemos, *lege data*, tendría que incluir dentro del tipo penal esta característica, que lo asuma la propia norma en esta ley general que está en discusión actualmente en el Congreso sobre desaparición forzada, que incluye la desaparición por aquiescencia de agentes del Estado, que incluya la desaparición cometida por particulares pero que además incluya este vínculo con el crimen de lesa humanidad como ya está tipificado, que la norma nacional sea compatible con estos estándares internacionales.

Para ello habría que resolver otro par de problemas que van de la mano; uno de ellos es la aceptación del principio de justicia universal, es decir que cuando se trata de delitos de orden internacional como el genocidio, crímenes de guerra, tortura como ya se ha manifestado por la OACNUDH, que es generalizada en este país, constituye un tipo penal que asociado a cierto contexto es un crimen internacional que implica que cada Estado se puede arrogar a sí mismo ese derecho extraterritorial para juzgar este tipo de delitos.

Cuando estamos hablando de impunidad es difícil creer en esta transparencia de los órganos gubernamentales si es el Estado el que está involucrado en la desaparición y es él quien investiga y se juzga a sí mismo. Por qué no abrir el escrutinio como en otros países –Argentina, Estados Unidos y España– del principio de justicia universal. Seguimos teniendo un miedo al escrutinio internacional y a que se aperture efectivamente la jurisdicción penal en este tipo de delitos.

Tenemos otro tipo de problemas, otros problemas funcionales que tienen que ver con nuestro marco normativo. Nosotros firmamos y ratificamos la Convención del Protocolo de Roma de 1998, que le da competencia a la CPI en tres delitos básicamente: genocidio, crímenes de guerra y de lesa humanidad, y todo el catálogo de delitos que pueden ser considerados como de lesa humanidad, desaparición forzada y tortura.

Conclusiones

En el artículo 21 de nuestra Constitución el Estatuto de Roma no permite reservas para modificar el contenido de las relaciones y obligaciones del Estado frente a la comunidad internacional. Dice que únicamente el titular del Ejecutivo, el presidente de la república, podrá someter cada caso a consideración del Senado, si ese caso es llevado o no a la competencia de la CPI. Esperar a que el titular someta su caso o el de sus funcionarios a aprobación del Senado para que éste sea juzgado en una instancia internacional genera un candado constitucional intencional.

Con las leyes generales que están en el tintero en la mira del Poder Legislativo –la Ley General de Tortura, Ley General de Desaparición Forzada y la Ley General de Seguridad Interior– vamos a encontrarnos con este tipo de candados constitucionales que no permiten operar formalmente estas ideas conceptuales, las cuales pueden estar en una ley en la que a simple vista parecen bien determinadas pero que carecen de compatibilidad con los estándares internacionales.

En el tema del Estado de excepción, con las fuerzas armadas haciendo funciones de policía y contraviniendo lo que dice el artículo 129 –pues no existe un porqué en relación con que el Ejército tenga que estar en las calles–, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ya dijo que sí, que en un lugar determinado por un tiempo específico y por apoyar a las autoridades civiles –porque de la seguridad pública están a cargo, de acuerdo con el artículo 21, las autoridades civiles–. Sin embargo, esta temporalidad y espacio específico, que en un momento dado se pretendió para Michoacán en 2006, se ha vuelto la norma general. Ya lo dijo el secretario de la Defensa, que están actuando sin un marco normativo y solamente con una interpretación de la SCJN.

Éstos son los temas que se tendrían que ir desencadenando para poder establecer un marco normativo jurídico adecuado que se regule y esté a la altura de los estándares internacionales o que a estas alturas lo supere, hablando de justicia universal y entendiendo el tipo delictivo como el delito de *lesa humanidad*.

Lo anterior en la parte funcional. En la parte estructural sería qué tenemos dentro de las instituciones del Estado para prevenir, investigar, juzgar, sancionar y reparar el daño de desaparición de personas. Aquí la situación está peor, pues los índices globales de impunidad nos pueden dar cuenta de cuáles son las capacidades estructurales que tenemos. La primera de ellas es en materia de Ministerios Públicos y jueces. La media mundial es de 17 agencias del Ministerio Público o 17 jueces por cada 100 000 habitantes; en México es cuatro. La distancia es kilométrica y el número de desapariciones es muy alto; dependiendo del organismo

internacional, organización de la sociedad civil o institución pública que la esté ofreciendo, las cifras van desde 20 000 por año a 80 000 por año. ¿Cuál es la capacidad para la atención formal de esa ausencia *habeas data*, es decir de esa falta de información y cifras específicas y ese *habeas corpus* dónde está el cuerpo, la persona y el ejercicio de sus derechos en torno a estas ausencias?

Me parece que el Centro Prodh en una de las audiencias recientes de años pasados ante la CIDH decía que las cifras de desaparecidos contra averiguaciones previas, ahora carpetas de investigación instrumentadas y sentencias resueltas por desapariciones, no llenaban las dos palmas de las manos. Estamos hablando de siete u ocho sentencias por este delito contra el universo de personas desaparecidas. Tenemos un problema estructural muy grande.

Sabemos que no tenemos un Centro Nacional Forense que cuente con las capacidades técnicas necesarias para atender el problema extraordinario que vive este país. ¿Cuál es el problema de la impunidad con la desaparición forzada? Es absoluto, categórico; mientras no aparezca la persona existe un grado de impunidad rampante, y si no hay una sanción pues sigue manifestándose. Esto no se va a poder resolver hasta que no aparezca la persona y no haya una sentencia firme en contra del culpable.

¿Qué es lo que podríamos medir y que nos ayudará a poder reducir esos parámetros y números de impunidad absoluta? Pues precisamente la modificación normativa, es decir el marco jurídico que se adecúe a los estándares internacionales. Y segundo, la instrumentación y puesta en marcha de estas instituciones de las cuáles ya han dado cuentas los distintos organismos de derechos humanos públicos en el país, las organizaciones de la sociedad civil especializada en desaparición forzada y tortura, y los organismos internacionales, entre ellos el Centro Nacional Forense con esta capacidad; y además los cuerpos de investigación especializados que tengan la capacidad para atender este tipo de delitos.

Un acercamiento a la medición de la *capacidad* y la *voluntad* estatal en el área de los derechos humanos

Alejandro Anaya Muñoz*

Introducción

La ponencia se desprende de un proyecto de investigación en curso que se inserta en la discusión de la ciencia política y las relaciones internacionales sobre la brecha entre el compromiso y el cumplimiento de las normas internacionales de derechos humanos. El proyecto se centra en la exploración del papel de las capacidades y la voluntad estatal como *condiciones* bajo las cuales podrá ser más factible el paso del compromiso al cumplimiento. La ponencia se enfoca sobre todo en describir el ejercicio de conceptualización y operacionalización de las nociones de *capacidad* y *voluntad estatal* y en un intento explícito por rastrear indicadores. En este sentido, presenta un conjunto concreto de indicadores sobre *capacidad estatal* y el resultado de un esfuerzo de rastreo de indicadores sobre *voluntad estatal*, y reflexiona sobre la posibilidad de definir *valores* en una escala ordinal.

El presente trabajo es un ejercicio que implica buscar, rastrear y trabajar con indicadores asociados con los derechos humanos. Me enfocaré en lo relacionado con la identificación y sistematización de indicadores y con la conceptualización previa para después llegar a los indicadores, que es la sustancia del proyecto de investigación.

El trabajo en proceso implica la generación de indicadores o el rastreo de algún tipo de indicadores y la operacionalización de los conceptos, lo que ha sido el reto más complicado o difícil del proyecto. Éste se centra en dos conceptos –voluntad y capacidad– e involucra indicadores de proceso.

* Doctor en Gobierno y maestro en Teoría y Práctica de los Derechos Humanos por la Universidad de Essex, Inglaterra; y miembro del Sistema Nacional de Investigadores del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, nivel II.

Específicamente desarrollaré los indicadores de voluntad y capacidades en el tema del cumplimiento con las normas internacionales de derechos humanos. El proyecto de investigación se inscribe dentro de esta literatura que está preocupada o está explorando las razones por las cuales el resultado principal de los procesos internacionales de socialización relativos a las normas de derechos humanos es que existe mucho compromiso por parte de los Estados, pero poco cumplimiento. Esta literatura ha identificado claramente esa brecha entre lo que los Estados dicen que van a hacer, lo que se han comprometido a hacer y a cumplir, y lo que es la realidad de la vigencia de los derechos humanos en la práctica. Mientras tenemos mucho compromiso hay muy poco cumplimiento.

Desarrollo

La literatura previa se ha enfocado en las dinámicas internacionales y transnacionales de socialización que teóricamente llevarían a que los Estados cumplieran. Pero encontré que no hay cumplimiento, que solamente hay compromiso. La discusión ha evolucionado para centrarse en las condiciones internas o nacionales bajo las cuales es más probable que se dé el paso del compromiso al cumplimiento. ¿Cuáles son las condiciones nacionales bajo las cuales es más probable que los Estados no solamente se comprometan sino que también cumplan?

Parte de esa literatura se está enfocando de manera destacada en el tema de las capacidades institucionales: ¿cuál es su papel en la determinación del cumplimiento por parte de los Estados?

El punto en el que estoy insistiendo en este proyecto es que, más allá de las capacidades, tenemos que acercarnos de manera explícita y sistemática al tema de la voluntad, porque toda esta literatura que está reflexionando sobre el cumplimiento y las capacidades está encorchetando el tema de la voluntad, la están tomando como dada.

El argumento principal de la literatura sobre las capacidades estatales es que cualquier explicación sobre el incumplimiento que no tome en cuenta las capacidades está incompleta. Plantea básicamente que cuando hay pocas capacidades o las capacidades del Estado son pobres, los efectos de la socialización se bloquean y entonces el Estado no puede cumplir con las normas internacionales.

De entrada es un argumento atractivo. Muchos de los que trabajan en la práctica en las instituciones públicas de derechos humanos se dan cuenta de que hay



pocas capacidades institucionales para conseguir ciertos objetivos. Tenemos pocos Ministerios Públicos, pocos jueces, etcétera.

Lo anterior nos lleva a plantear una hipótesis de trabajo sobre el incumplimiento de México, ¿por qué México no cumple con sus compromisos internacionales de derechos humanos? La hipótesis que derivaría de esta propuesta es que, al menos en parte, no lo hace porque no tiene las capacidades internacionales suficientes.

Pero no podemos dar a la voluntad por sentada, en eso estoy insistiendo en este trabajo. La voluntad es importante para explorar por qué los Estados no cumplen; ésta es difícil de generar. La voluntad para que un Estado verdaderamente intente romper inercias, prácticas arraigadas y esquemas de incentivos es muy difícil de generar, porque hay beneficios para las autoridades al violar derechos humanos y porque los costos para cambiar esas dinámicas son muy altos. Desde esta perspectiva, cualquier teoría sobre el incumplimiento tiene que tomarse muy en serio y explorar empíricamente a la voluntad.

¿Qué tanto los Estados o los gobiernos han tenido verdaderamente voluntad para cumplir con sus compromisos y con las normas?

Pensemos en estos dos conceptos: el concepto de capacidad y el concepto de voluntad. La clave en cualquier ejercicio para tener buenos indicadores es ese paso del concepto al indicador, no podemos brincar de un concepto a un indicador. Tenemos que llenar ese concepto con sustancia y después operacionalizarlo. Eso es muy complejo pero es lo más importante para tener buenos indicadores porque los conceptos, sobre todo los de derechos humanos, son muy ricos, son muy densos; y los indicadores como ustedes saben son simples, sencillos y tienen que ser muy acotados.

Mi definición de capacidades se centra en la noción de recursos: ¿cuáles son los recursos tanto materiales como humanos que tiene el Estado o que tienen sus instituciones para poner en práctica las normas, las reglas y las políticas que quiere implementar? Éste es el primer paso, conceptualmente: centrar la idea de capacidades en la noción de recursos.

Y número dos, ya avanzando hacia la operacionalización de esta idea, propongo identificar que el Estado tiene distintas funciones y sectores en su área de trabajo o de responsabilidades. En cada uno de éstos posee distintas capacidades: habrá sectores en los que tendrá más capacidad y otros en los que tendrá menos.

En este trabajo en concreto me estoy centrando en la función de seguridad pública y procuración e impartición de justicia.

Para ya aterrizar esos conceptos a los indicadores, lo que exploro empíricamente es a la policía o a las fuerzas policiacas, a las agencias de investigación y procuración de justicia, y al aparato para impartir justicia; policías, agencias del Ministerio Público y jueces.

Retomando el concepto de voluntad que ha estado encorchetado en la literatura, y que por lo menos en la literatura de la ciencia política y las relaciones internacionales no se había desarrollado explícitamente el concepto, es algo muy intuitivo plantear que el Estado tiene o no voluntad. Es en la literatura de la administración pública donde sí encontramos cierto trabajo conceptual sobre la noción de voluntad, sobre todo en la literatura anticorrupción o la literatura sobre la lucha contra la corrupción.

Sigo entonces una conceptualización que se basa en las nociones de *preferencia e intención*. Se puede decir que un actor tiene la voluntad de alcanzar el objetivo x si tiene una preferencia fuerte por x y por lo tanto si tiene la intención de conseguir ese objetivo.

El reto empírico es cómo observamos preferencia e intención; observar si un actor, en este caso un gobierno, tiene una preferencia real o sincera por cierto objetivo de política pública, y observar si verdaderamente ha tenido la intención de conseguirlo.

Tomar como referencia empírica el discurso o lo que los gobiernos dicen es una mala idea en este caso, porque los actores y sobre todo los Estados en materia de derechos humanos son insinceros y generalmente expresan cosas que en verdad no creen o no comparten y las dicen porque hay costos de no plantearlo así. Hay que centrarnos en lo que los actores verdaderamente hacen para poder observar esa voluntad.

La literatura de la administración pública y de estudios sobre la corrupción nos propone estos cinco indicadores para rastrear esa voluntad de los Estados:

- a) *Locus de la iniciativa*: es decir el *lugar* de donde emergen las iniciativas de política públicas: de dónde vienen, a quién se le ocurrió, quién impulsó esas iniciativas; si fue el gobierno o fueron iniciativas impuestas, sugeridas o forzadas desde afuera.
- b) *Rigor analítico*: con qué rigor analítico el actor exploró el problema previo para entender el problema, y qué tantos análisis y diagnósticos sistemáti-

- cos se realizaron para entenderlo. Si no hay análisis sistemáticos y rigurosos, no hay voluntad verdadera de conseguir los objetivos.
- c) *Mobilización del apoyo*: qué tanto el gobierno moviliza a otros actores cuando tiene preferencia por algo y qué tanto moviliza a actores sociales para apoyar su agenda, porque suponemos que luchar contra la corrupción y luchar contra las violaciones a los derechos humanos son tareas difíciles y va a haber resistencias dentro del propio aparato estatal.
- d) *Aplicación de sanciones creíbles*: quizá es el indicador más importante. Cuando un actor está realmente comprometido con cierto resultado de política pública sanciona consistentemente, o cuando menos ejemplarmente, a los violadores de esa norma. Qué tanto se sanciona a los violadores de las normas es importante para mostrar voluntad. Un Estado que tiene voluntad los va a castigar, mientras que uno que no tiene voluntad no castiga a nadie.
- e) *Continuidad en el esfuerzo*: cuando ya se adoptó una iniciativa hay que ver qué tanto se le apoya a la larga. Cambiar dinámicas de violaciones a los derechos humanos y de corrupción no es algo que se logre de la noche a la mañana, y menos si nada más se aprueba una ley o creando una unidad en alguna secretaría. Se tiene que apoyar sistemáticamente en un largo plazo; esto incluye la asignación de presupuesto.

Un ejemplo, en cuanto a las capacidades de la policía estatal y municipal (utilizando datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía), es que tenemos 349 policías por cada 100 000 habitantes. En más de tres cuartas partes de los estados hay menos de estos 340 agentes por cada 100 000 habitantes. Más aún, los agentes existentes cuentan con muy bajos niveles de escolaridad: 51% secundaria, 32% preparatoria y 10% universidad; y tienen sueldos muy bajos: 43% entre 5 000 y 10 000 pesos, y 44% entre 10 000 y 15 000 pesos. Esto sugiere muy poca capacidad. En cuanto a Ministerios Públicos, agentes investigadores, peritos y jueces, si bien son mejor pagados y tienen más alta escolaridad, el principal problema es que son muy pocos, insuficientes para el tamaño de la población y tomando en cuenta el número de delitos registrados que tienen que atender y procesar.

Y en cuanto a la voluntad encontramos que: a) *locus* de las iniciativas: estas últimas son resultado más bien de la presión desde *afuera* y desde *adentro*, no de una preferencia previa o independiente de las autoridades (con algunas excepciones); b) rigor analítico: es muy escaso (con algunas excepciones parciales); c) movilización del apoyo: existe movilización y alianzas, pero éstas más bien son

promovidas por actores de la sociedad civil (algunas excepciones); *d*) aplicación de sanciones creíbles: muy escasas sentencias (12 por desapariciones y 15 por tortura hasta 2015), y *e*) continuidad en el esfuerzo: existen programas nacionales de derechos humanos, pero sin mecanismos de monitoreo o evaluación; e iniciativas y reformas sin perspectiva de largo plazo.

Entonces, si quisiéramos capturar estos indicadores dentro de una escala ordinal (0, muy bajo; 1, bajo; 2, regular; 3, alto; 4, muy alto), lo podríamos hacer de la siguiente manera:

Cuadro 1. Nivel de los indicadores

Indicador	Nivel
Locus de la iniciativa	Bajo
Rigor analítico	Bajo
Mobilización del apoyo	Bajo
Aplicación de sanciones	Muy bajo
Continuidad en el esfuerzo	Muy bajo

Conclusiones

1. Los indicadores señalan niveles bajos de *capacidad estatal* para el sector de seguridad pública y procuración y administración de justicia.
2. La batería de indicadores utilizada para acercarnos a la *voluntad estatal* parece funcionar bien para el área de los derechos humanos, aunque presenta potenciales problemas de endogeneidad que es necesario tomar en cuenta.
3. Los indicadores de *voluntad estatal* reflejan niveles muy bajos de ésta para el caso de México.

Medición de derechos humanos: fractales y *proxys*

*Luis Daniel Vázquez Valencia**

Introducción

Retomaré un par de argumentos sobre mediciones en materia de derechos humanos. El primero es sobre lo difícil que es medir los derechos humanos, el problema de cómo los medimos. El segundo es a qué tipo de indicadores creo que habría que ponerle un poco más de atención en materia de derechos humanos.

Cómo medir derechos humanos: las obligaciones

En torno a la manera de medir derechos humanos, revisaremos el conjunto de obligaciones que integran cualquier derecho humano: a la salud, a la educación, a la integridad personal, a la vivienda, etc. Todos los derechos humanos están integrados por un conjunto de múltiples obligaciones. En este punto lo que tendríamos que hacer es construir un set de indicadores, un índice con un extenso conjunto de indicadores que nos permitan ver, por ejemplo, las cuatro obligaciones principales: garantizar, respetar, proteger y promover; pero que además de ver esas cuatro obligaciones, nos permitan identificar los elementos institucionales de cada una de esas obligaciones: accesibilidad, calidad, disponibilidad y aceptabilidad.

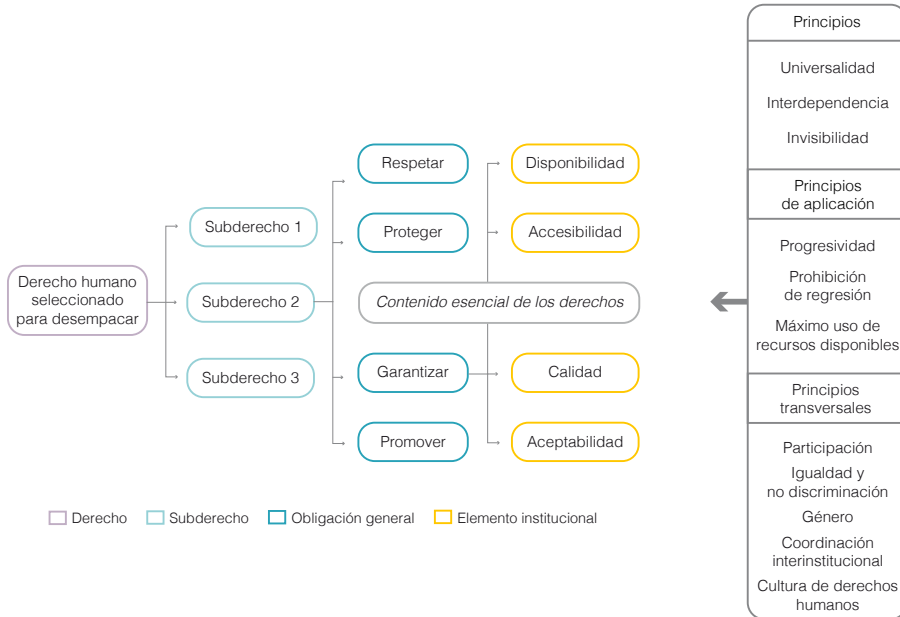
* Profesor-investigador de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede México; y miembro del Sistema Nacional de Investigadores del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

Si quisiéramos medir cada derecho humano tendríamos que medir todas y cada una de sus obligaciones y construir con ellos un índice. Hay derechos humanos que tienen un nivel de desarrollo tan grande que pueden tener cientos de obligaciones, razón por la cual medir un derecho humano en su totalidad es muy difícil, prácticamente imposible.

Cada derecho humano tiene una forma de fractal, son justamente cientos de obligaciones las que integran cada uno de los derechos humanos. Entonces uno de los primeros puntos para acercarnos a poder medir los derechos humanos sería cómo pasamos de los fractales a los *proxys*. ¿Cómo generamos un índice parsimonioso con indicadores que si bien no dan cuenta de la totalidad de las obligaciones que integran al derecho sí nos permiten dar una buena idea sobre cómo se encuentra el ejercicio de ese derecho?

Debido a la dificultad de medir el derecho humano en su totalidad, lo que normalmente hacemos es utilizar *proxys*, utilizar únicamente algunos de los elementos que integran el derecho humano. Debemos tener cuidado con afirmaciones relacionadas con el cumplimiento o no de un derecho humano, por ejemplo a la vivienda, los de los pueblos a la propiedad de sus tierras, etc. Debemos tener cuidado porque no estamos midiendo la totalidad del derecho sino sólo algunas de sus dimensiones. En cambio, lo que sí podemos mirar son las tendencias, los puntos de inflexión, y esto es muy relevante para poder realizar diagnósticos y evaluaciones del derecho.

Es más complicado cuando lo que pensamos no es únicamente cómo medimos un derecho humano sino cómo pasamos de la medición de un derecho a la medición de la perspectiva de derechos humanos; no es lo mismo la medición de los derechos humanos que la perspectiva de derechos humanos. La perspectiva de derechos humanos supone una serie de otras cosas como las obligaciones en materia de derechos humanos, pero también otro conjunto de elementos: la perspectiva de género, la de igualdad y no discriminación, que haya participación en las decisiones políticas vinculantes, coordinación interinstitucional y transparencia. Entonces si vamos a medir la perspectiva de derechos humanos necesitamos muchos otros indicadores.

Diagrama 1. Obligaciones en materia de derechos humanos

Fuente: Elaboración propia.

Lo primero que tenemos que pensar es cuáles son las obligaciones a las que le vamos a dar prioridad, porque lo que suele ocurrir es que en cada uno de los derechos se multiplique, que las obligaciones se multipliquen de forma fabulosa. A veces pasa que el conjunto de obligaciones e indicadores no nos dejan mirar la totalidad del derecho; por el contrario, podemos perdernos con mucha facilidad en la maraña de decenas de obligaciones.

Qué indicadores son hoy los más relevantes para México: los de resultado

El segundo punto que quiero afirmar en materia de derechos humanos, específicamente a partir del trabajo que ha desarrollado la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), es que existen tres tipos de indicadores: estructurales, de proceso e indicadores de resultado.

Dentro del ciclo de vida de las políticas públicas tenemos cuatro tipos de evaluación: de diseño, de gestión, de resultados y de impacto. Desde mi punto de

vista, las dos últimas son las más importantes. La primera tiene que ver con el diseño de política pública y la segunda con la gestión, si se está cumpliendo con los parámetros esperados de eficacia, eficiencia, economía y productividad. De igual manera, cuando pensamos en evaluaciones en materia de política pública las de resultados y las de impacto son muy importantes.

Un ejemplo muy sencillo lo podemos ver en los programas de apoyo económico con transferencias condicionadas como Oportunidades, Prospera, etc., que en general involucran una transferencia condicionada de dinero. Lo que se esperaba en ese tipo de programas era romper la brecha generacional de la pobreza, es decir no es que se esperara que la familia que iba a recibir el recurso inmediatamente saliera de la pobreza, pero sí se esperaba que en la medida en que esa familia llevara a los niños a la escuela, a una revisión de salud cada determinado tiempo, esos niños con el paso de los años se iban a convertir en adultos con más capacidades, con mejor educación, con más salud y en consecuencia iban a tener mejores empleos y por ende iban a salir de la pobreza. Lo que se esperaba con ese tipo de programas era romper la brecha generacional de la pobreza.

En la medida en que en México se tienen esos programas desde hace ya muchos años, más de 20 años, ya pudimos hacer las primeras evaluaciones tanto de resultados como de impacto. Los resultados esperados es que los niños tuvieran más salud y más años de escolaridad, y en los resultados efectivamente eso pasó. La primera generación de niños que estaban en estos programas de transferencias condicionadas, ahora adultos, fueron más saludables y con mayor escolaridad con respecto a sus padres. Sin embargo, el programa no tuvo el impacto esperado, es decir que esos niños, ahora adultos con más salud y mayor escolaridad, siguen siendo pobres, por lo que no se rompe la brecha generacional de la pobreza. Ahí podemos mirar la diferencia entre los resultados y el impacto. Ahora tenemos migrantes pobres más educados, más saludables y mejor preparados para transitar rumbo a Tamaulipas, etcétera.

Justamente eso es lo que nosotros deberíamos estar midiendo: el impacto de las políticas públicas, el impacto de las acciones gubernamentales. En el marco actual en materia de política pública en general, y de política de derechos humanos en particular, en México tenemos un proceso político integrado por el clientelismo, la negación, la simulación, la corrupción y la impunidad. Es en este marco donde el análisis del impacto se hace mucho más necesario.

México gasta mucho presupuesto en materia de derechos humanos, el montón de acciones que se hacen en materia de derechos humanos, el montón de actividades, pero en lo que se pone poca atención es en el impacto. Si tuviéramos que

decidir qué es lo que queremos mirar cuando estamos viendo específicamente políticas públicas en materia de derechos humanos, lo que tendríamos que mirar es precisamente ese impacto, el impacto real de las intervenciones del Estado, el ejercicio efectivo de los derechos humanos de las personas; ahí es donde prácticamente tendríamos que tener el ojo y ahí es donde prácticamente no tenemos indicadores. No tanto cuánto presupuesto se gasta sino si el gasto en ese presupuesto tiene efecto o impacto efectivo en el ejercicio de derechos humanos; no tanto cuántas acciones se hacen sino si esas acciones tienen impacto efectivo en el ejercicio de derechos; no tanto cuántos programas de política social hay sino si esos programas efectivamente tienen impacto en los distintos derechos económicos y sociales.

Ejemplo de medición de un derecho a partir de obligaciones

Un par de ejemplos sobre cómo podemos construir un indicador en materia de derechos humanos. Esto es algo que nosotros hicimos con los derechos humanos laborales, tomando en cuenta que cada derecho tiene subderechos:

Derechos humanos laborales (DHL).

- Paso 1. Definir el subderecho: al empleo.
- Paso 2. Construir la obligación: garantizar un empleo.
- Paso 3. Elemento institucional: elegir entre accesibilidad, disponibilidad, calidad y aceptabilidad. Aquí vamos construyendo indicadores a partir de la información existente:
 - Disponibilidad: tasa de desempleo.
 - Calidad: empleo formal/informal.
 - Accesibilidad: desempleo juvenil/mujeres.

Aquí podemos observar que en accesibilidad tenemos problemas de discriminación: hay más jóvenes desempleados y hay más mujeres desempleadas con respecto a los hombres.

Con esto es que empezamos a construir justamente nuestro conjunto de indicadores que van a crear el índice en materia de derechos humanos laborales. En este caso lo que intentábamos hacer era crear una base de datos para América

Latina entre 2000 y 2011. Lamentablemente no siempre se tienen los datos, es decir, una cosa es construir el indicador y otra es tener los datos suficientes que alimenten el indicador; lamentablemente no siempre se tienen los datos y por eso lo que nosotros hacemos es trabajar con *proxys*.

En el caso de la investigación de derechos humanos laborales trabajamos con las siguientes *proxys*:

Cuadro 1. Indicadores usados para mirar derechos humanos laborales

Subderecho	Indicador	Referencia
Salario digno (individual).	<ul style="list-style-type: none"> - Salario mínimo real (positivo). - Empleo vulnerable (negativo). 	<ul style="list-style-type: none"> - Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). - Banco Mundial (BM).
Empleo suficiente (individual).	<ul style="list-style-type: none"> - Tasa de desempleo anual (negativo). - Empleo juvenil (positivo). 	<ul style="list-style-type: none"> - Cepal. - Organización Internacional del Trabajo (OIT).
Libertad de asociación sindical (colectivo).	<ul style="list-style-type: none"> - Casos presentados a Comités de la OIT (negativo). 	<ul style="list-style-type: none"> - OIT.
Derecho a huelga (colectivo).	No se encontraron indicadores para medir el ejercicio del derecho a la huelga.	

Fuente: Elaboración propia.

Con esos indicadores lo que hicimos fue un trabajo de promedios ponderados, luego clasificamos a los países de América Latina en tres niveles:

Cuadro 2. Nivel de ejercicio de derechos humanos laborales en América Latina

Bajo ejercicio de los DHL	Mediano ejercicio de los DHL	Alto ejercicio de los DHL
Bolivia	Costa Rica	Argentina
Brasil	El Salvador	Chile
Ecuador	México	Colombia
Guatemala	Perú	Panamá
Honduras	Uruguay	Venezuela
Nicaragua		
Paraguay		

Fuente: Elaboración propia.

Otra cosa que estamos haciendo actualmente es que acabamos de terminar un libro sobre la relación entre corrupción y derechos humanos; lo que les mostraré son los indicadores de derechos humanos. Realizamos dos bases de datos: una base de datos internacional que como unidad de análisis tiene el año y el país; y una nacional, para México, en la que usamos como unidad analítica la entidad federativa y el año. Toda esta información ya existe y es gratuita.

Cuadro 3. Indicadores mundiales de derechos humanos

Unidad	Indicadores
Año-país	<p>Derechos civiles y políticos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Índice de integridad personal/CIRI-HRDP*/1996-2011. 2. Índice de empoderamiento/CIRI-HRDP/1996-2011 (este índice incluye tanto libertades civiles de uso político como derechos sociales). 3. Libertades civiles/Freedom House/1996-2015. 4. Derechos políticos/Freedom House/1996-2015. 5. Índice de derechos electorales (participación política)/CIRI-HRDP/1996-2011. <p>Derechos económicos y sociales:</p> <ol style="list-style-type: none"> 6. Índice de empoderamiento/CIRI-HRDP/1996-2011 (este índice incluye tanto libertades civiles de uso político como derechos sociales). 7. Índice de derechos económicos y sociales de las mujeres/CIRI-HRDP/1996-2011. 8. PIB per cápita con paridad de poder adquisitivo a dólares constantes de 2011/BM/1996-2014. 9. Esperanza de vida al nacer/BM/1996-2015. 10. Años de escolaridad promedio/IDH-PNUD**/2005-2014.

Fuente: Elaboración propia.

* The Cingranelli-Richards Human Rights Data Project.

** Índice de desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Cuadro 4. Indicadores locales de derechos humanos

Unidad	Indicadores
Año-entidad federativa	<p>Derechos humanos en general:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Total de quejas presentadas ante la CNDH,* 2000-2014. 2. Total de recomendaciones de la CNDH, 2000-2014. <p>Derechos civiles y políticos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 3. Defunciones por homicidio según entidad federativa de ocurrencia (INEGI**), 2000-2014. 4. Porcentaje de muertes por homicidio con respecto al total de muertes violentas (INEGI), 2004-2014.

Cuadro 4. Indicadores locales de derechos humanos (*continuación*)

Unidad	Indicadores	
Año-entidad federativa	5. Total de quejas sobre desaparición forzada presentadas ante la CNDH, 2000-2014.	
	6. Averiguaciones previas por delito de desaparición forzada (PGR***), 2000-2014.	
	7. Total de quejas sobre detenciones arbitrarias presentadas ante la CNDH, 2000-2014.	
	8. Total de quejas sobre tortura presentadas ante la CNDH, 2000-2014.	
	9. Participación electoral en las elecciones federales (INE****), 2000-2014.	
	Derechos económicos y sociales:	
	10. Mortalidad infantil (Conapo*****), 2000-2014.	
	11. Esperanza de vida al nacer (Conapo), 2000- 2014.	
	12. Indicador sobre el nivel de desarrollo (IDH-PNUD), 2008, 2010 y 2012.	
13. El componente de salud del IDH-PNUD, 2008, 2010 y 2012.		
14. El componente de educación del IDH-PNUD, 2008, 2010 y 2012.		
15. El componente de ingreso del IDH-PNUD, 2008, 2010 y 2012.		
16. Población en situación de pobreza (Coneval*****), 2008, 2010, 2012 y 2014.		
17. Población en situación de pobreza moderada (Coneval), 2008, 2010, 2012 y 2014.		
18. Población en situación de pobreza extrema por entidad por año (Coneval), 2008, 2010, 2012 y 2014.		
19. Población vulnerable por carencias sociales (Coneval), 2008, 2010, 2012 y 2014.		
20. Población vulnerable por ingresos (Coneval), 2008, 2010, 2012 y 2014.		
21. Población con rezago educativo (Coneval), 2008, 2010, 2012 y 2014.		
22. Población con carencias por acceso a los servicios de salud (Coneval), 2008, 2010, 2012 y 2014.		
23. Población con carencias por acceso a la seguridad pública (Coneval), 2008, 2010, 2012 y 2014.		
24. Población con carencias por calidad y espacios de la vivienda (Coneval), 2008, 2010, 2012 y 2014.		
25. Población con carencias por acceso a los servicios básicos de vivienda (Coneval), 2008, 2010, 2012 y 2014.		
26. Población con carencias por acceso a la alimentación (Coneval), 2008, 2010, 2012 y 2014.		
27. Población con un ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo (Coneval), 2008, 2010, 2012 y 2014.		
28. Población con un ingreso inferior a la línea de bienestar (Coneval), 2008, 2010, 2012 y 2014.		

Fuente: Elaboración propia.

* Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

** Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

*** Procuraduría General de la República.

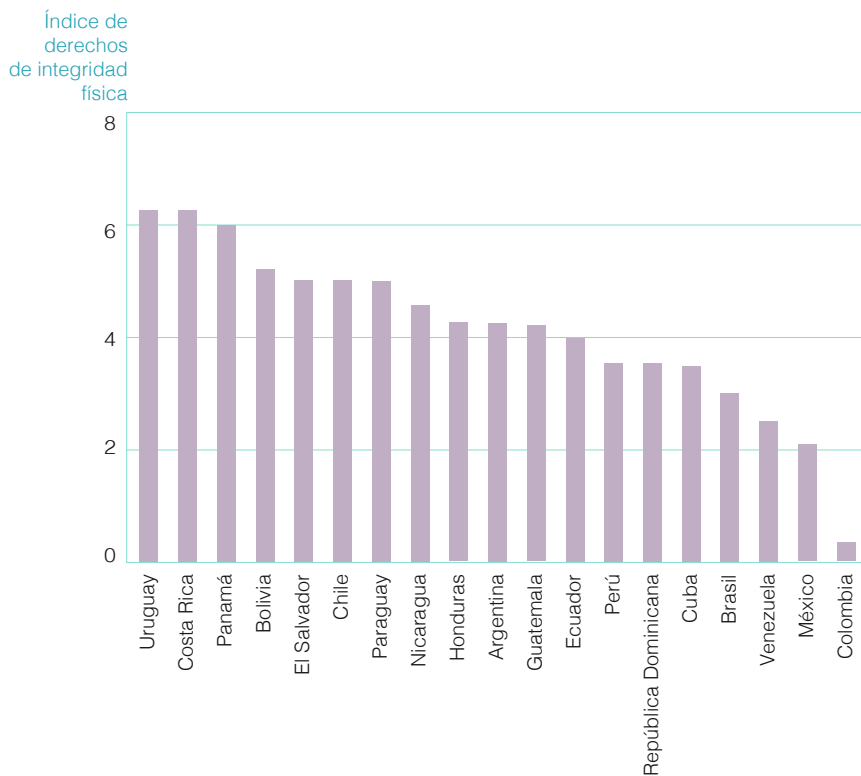
**** Instituto Nacional Electoral.

***** Consejo Nacional de Población.

***** Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

Gracias a este conjunto de indicadores podemos hacer nuestras conclusiones y una de ellas es que México se encuentra en el penúltimo lugar en integridad física de acuerdo con la base de datos de CIRI, sólo antes de Colombia. Ésta es una de las violaciones más graves en materia de derechos humanos.

Gráfico 1. Media del índice de derechos de integridad física para los países de América Latina, 1996-2011



Fuente: Elaboración propia a partir de información de CIRI Human Rights Data Set.

Indicadores de derechos humanos: nuevo contexto y asuntos críticos para la Ciudad de México

*Pablo Enrique Yanes Rizo**

Introducción

Durante el Primer Congreso celebrado en 2016 se señalaba la importancia que tenía el proceso –en ese momento todavía una idea, un acuerdo político– de la formulación de la Constitución Política de la Ciudad de México. Hoy, como ustedes saben, ya la Constitución fue publicada; una parte de ella entra en vigor de manera inmediata y empezará el proceso de las leyes secundarias, y el resto del cuerpo constitucional después de resueltas todas las controversias e impugnaciones entrará en vigor el 17 de septiembre de 2018.

Hay que prepararse para este proceso y para asumir que la Constitución Política de la Ciudad de México representa, hasta ahora en el país, el esfuerzo más serio y relevante para materializar la reforma constitucional de 2011, como puede constatarse al encontrar que muchos de los conceptos del nuevo artículo 1º constitucional (de 2011) se encuentran explícitamente referidos y desarrollados en el texto que finalmente fue aprobado por la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México.

Recordemos que la reforma constitucional de 2011 fue una reforma conceptualmente muy potente cuyo nivel de aterrizaje todavía es embrionario pero que establece una ruta importante. Parte del proceso de adaptación del marco normativo y de las políticas de México con respecto al nuevo contenido del artículo 1º constitucional lo conforman los muy relevantes protocolos de actuación emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en materia de género, infancia, personas con discapacidad, personas adultas mayores y el último que

* Coordinador de Investigaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe en México.

se produjo, que es muy significativo, en relación a los derechos de los pueblos y comunidades frente a las grandes obras de infraestructura.

México se encuentra en un proceso de materialización y concreción de estos contenidos centrales del enfoque de derechos humanos en iniciativas normativas y de políticas públicas. No deja de ser notable que de manera explícita el artículo 1º de la Constitución mexicana establece que todas las autoridades en el ámbito de su competencia deberán actuar conforme a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos humanos. Lo anterior tiene la estatura de un macroindicador, de una macromirada para establecer el grado de consistencia y cumplimiento de las políticas con respecto a este nuevo mandato constitucional y el enfoque de derechos humanos.

Un nuevo comienzo

La Constitución Política de la Ciudad de México recoge de manera explícita los cuatro principios a los que me he referido y me gustaría destacar algunos contenidos que están en el nuevo texto constitucional de la Ciudad de México. Se establece claramente, dentro del capítulo de principios rectores, que “los derechos humanos son inalienables, imprescriptibles, irrenunciables, irrevocables y exigibles”; esto implica procesos de interpretación y de construcción de herramientas para materializarlos pero evidentemente se marca un punto de llegada, una dirección en la cual tienen que moverse todas las acciones públicas.

Asimismo, nos dice que “en la aplicación e interpretación de las normas de derechos humanos prevalecerá el principio pro persona”, lo cual se recoge de manera muy explícita en el nuevo marco constitucional de la Ciudad de México. En función de ello habrá que desarrollar todos los criterios interpretativos para establecer precisamente cuándo estamos frente a la aplicación o no de este principio fundamental que se complementa evidentemente con el de progresividad y no regresividad.

“Los derechos humanos, en su conjunto, conformarán el parámetro de regularidad constitucional local”, es decir que el criterio de interpretación de la constitucionalidad de las acciones que se desarrollen en la Ciudad de México se basará en el enfoque de derechos humanos tomado en su conjunto y no en esta idea de separación, jerarquización y fragmentación.

El siguiente precepto constitucional es de enormes implicaciones: “la reparación integral por la violación a los derechos humanos incluirá las medidas de

restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica”. Aquí se está estableciendo que los procesos de restitución son procesos que van más allá de la idea común de que se puede resolver sólo a través de un mecanismo de indemnización o de un procedimiento de tipo administrativo; tiene que ver con las garantías de no repetición, con el mundo de la subjetividad, por eso está el elemento moral y simbólico incluido en el nuevo texto constitucional.

Entonces la pregunta clave que tenemos que responder para la formulación de indicadores es ¿se está garantizando el cumplimiento de los compromisos en materia de derechos humanos? Lo primero es conocer los compromisos para poder establecer su grado o no de cumplimiento y se trata de medir el avance en materia de cumplimiento en las dimensiones de respeto, promoción, garantía y protección a los derechos humanos, también de manera explícita establecido tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como en la Constitución Política de la Ciudad de México.

Es importante hacer un reconocimiento a la contribución que ha hecho el Grupo de trabajo para el seguimiento del cumplimiento de los derechos del Protocolo de San Salvador –en el cual Laura Pautassi es experta independiente– que establece que no sólo hay que fijarse en los indicadores cuantitativos sino también en una categoría sumamente útil que es la de señales de avances cualitativos. Ello en un contexto en el que es necesario asumir también los límites de los indicadores.

Los indicadores no sustituyen la capacidad reflexiva ni el ejercicio analítico, un mismo indicador y resultado se pueden analizar e interpretar desde muy diferentes perspectivas. Hay que tener cuidado con no caer en la indicadocracia, en la cual el indicador dice y es verdad juzgada. Son indicadores para –valga la redundancia– indicar, pero eso no sustituye la interpretación, la capacidad analítica y la posibilidad frecuente de que un mismo indicador tenga diversas interpretaciones y se deriven de él distintas implicaciones.

Entre las premisas fundamentales que tenemos para poder hablar en rigor de indicadores de derechos humanos es que primero necesitamos una definición explícita del contenido mínimo del derecho; la definición de este contenido mínimo es objeto de fuertes debates que incluyen las dimensiones de la moral social y el consenso social.

Un ejemplo: cuando se plantea cuál es el contenido mínimo del derecho a la educación no hay una definición técnica única o universal sino que tiene que ver con una definición moral, política y ética de cada sociedad. Así, ¿el derecho a la

educación para la Ciudad de México es que todo mundo sepa leer y escribir, que todo mundo termine la primaria, que todo mundo termine la secundaria o que se universalice la educación media superior? ¿Cuál es el contenido mínimo?

No hay, por ende, una definición técnica externa a la definición moral y ética de cuál debe ser el contenido mínimo de este derecho, y a su vez éste se puede ir moviendo conforme se logran ciertos umbrales y conforme al grado de desarrollo de cada sociedad. Volviendo al caso de la Constitución en México, es bien sabido que la definición de educación obligatoria ha ido cambiando; en un tiempo era la educación básica, después se agregó el preescolar y ahora se ha agregado la educación media superior, aunque aquí el debate es si para los que nacen hoy no es retroactivo también. Esto es si la progresividad y no regresividad, en la lógica del principio pro persona, también implica la posibilidad o no de la retroactividad en la definición de umbrales.

Es un debate muy interesante, porque en algunos casos se considera, por ejemplo, que si tú naciste cuando el umbral sólo era la primaria está satisfecho tu derecho a la educación porque tú completaste la primaria; es el caso de muchos adultos mayores en la actualidad en México. Pregunta para el debate y la definición de indicadores: ¿el hecho de que la norma se eleve aplica retroactivamente para las personas?

Asimismo, hay que referirse al criterio de máxima utilización de recursos y aquí hay interpretaciones amplias y restringidas. En algunos casos se considera que la máxima utilización de recursos solamente es el gasto eficiente del presupuesto asignado. Otra interpretación establece, por el contrario, la necesidad de definir cuál es el máximo posible potencial de una sociedad que puede ser destinada al cumplimiento de los derechos humanos.

En México hay una brecha del bienestar muy significativa. Siendo la segunda economía de América Latina y siendo el país que tiene un producto per cápita que está en el Grupo A de América Latina, junto con Argentina, Chile, Brasil, Uruguay, Costa Rica y Panamá próximamente, en materia de indicadores sociales México todavía está en el Grupo B. Lo anterior parece indicar que hay una distancia entre el tamaño de la economía, el grado de riqueza, el desarrollo del país y el grado de bienestar efectivamente alcanzado.

El criterio de máxima utilización de recursos no es sólo un análisis de carácter presupuestal; es también un análisis de carácter fiscal de los recursos de los que puede disponer y movilizar un país.

El principio de interpretación pro persona y el principio de no regresividad y progresividad es necesario relacionarlos, pero también diferenciarlos del incre-

mentalismo o el gradualismo. Hay un debate intenso respecto a que si es lo mismo gradualidad que progresividad; desde mi punto de vista la progresividad implica gradualidad pero es más que gradualidad, porque si no cualquier tipo de incremento se presentaría como una trayectoria de progresividad.

Déjenme ilustrarlo con un ejemplo. Cuando estuve a cargo de la evaluación de la política social de la Ciudad de México se encontraban casos en los que una delegación pasaba de otorgar 300 becas en un año a entregar 350 becas para el siguiente, y se llegaba a decir que se estaba cumpliendo con el criterio de progresividad. No, esto es incrementalismo simple.

Progresividad no es qué tanto te distancias del punto de partida sino qué tanto te acercas y a qué velocidad al punto óptimo de llegada que tú mismo has establecido. Porque si no, la progresividad es el cuento de nunca cumplir plenamente el derecho; de tener algunas iniciativas pequeñas, pero efectivamente estar todavía muy distante del punto óptimo social al cual quieres llegar para ser consistente con el enfoque de derechos humanos. En ese sentido, también habrá un debate muy fuerte y particularmente en la Ciudad de México sobre qué es la progresividad, porque es uno de los conceptos más presentes y repetidos a lo largo del texto.

Pero el punto probablemente más relevante es que la Constitución establece nuevos derechos y eso va a implicar la generación de nuevos indicadores. No es simplemente un ejercicio para venir a aplicar lo que ya se encuentra bastante consolidado en materia de indicadores básicos como, por ejemplo, los avances sustanciales en el seguimiento al Protocolo de San Salvador que se han hecho en materia de definición de indicadores para los derechos a la salud, a la seguridad social, al trabajo, los derechos culturales, a la alimentación y a un medio ambiente sano, entre otros, sino que estamos frente a un desafío de pensar nuevos derechos y nuevos indicadores, y por ende de la generación de los indicadores que permitan acercarse mejor a la medida de su cumplimiento.

Entre algunos de los derechos que están explícitamente establecidos en la Constitución Política de la Ciudad de México y para los cuales va a haber que desarrollar un marco analítico y un conjunto de herramientas e instrumentos se encuentran:

- Derecho a la autodeterminación personal.
- Derecho a la integridad.
- Derecho a defender los derechos humanos.
- Derecho a la buena administración pública.

El desafío es muy fuerte porque estamos hablando de nuevas miradas que nos van a obligar a desarrollar nuevos instrumentos. Lo menos recomendable en materia de indicadores es colocarse en posición de piloto automático cuando estamos entrando en zona de turbulencia y en consecuencia se va a requerir la generación de instrumentos, mecanismos y miradas específicas para valorar el grado de avance en el cumplimiento de estos nuevos derechos. De no ser así, el riesgo es que se quede en retórica, en bonitas definiciones con bonitas palabras. En cambio, si los asumimos como derechos, aterrizar el nuevo marco jurídico en concepción, mirada teórica e indicadores específicos es un enorme reto que no se va a resolver en uno o dos años; habría que tomarlo más bien como un nuevo gran programa de trabajo en materia de derechos humanos y generación de indicadores que se abre para la Ciudad de México.

Permítanme agregar más derechos de la Constitución Política de la Ciudad de México que demandarán la formulación de indicadores específicos:

- Derecho a un gobierno democrático y a la participación política paritaria.
- Derecho a la ciencia y a la innovación tecnológica.
- Derecho al cuidado.
- Derecho al desarrollo sustentable.
- Derecho a la vía pública.
- Derecho a la movilidad.
- Derecho al tiempo libre.
- Derecho a la seguridad urbana y a la protección civil.
- Derecho a la seguridad ciudadana y a la prevención de la violencia y el delito.

Dos anotaciones adicionales sobre los derechos culturales y el derecho al mínimo vital establecidos en la Constitución Política de la Ciudad de México.

- a) *Derechos culturales.* Están ampliamente desarrollados en la Constitución, pero con la singularidad de que para llegar a ellos se hizo una consulta adicional con pueblos originarios y barrios de la capital para el apartado de los derechos de los pueblos y comunidades originarias de la Ciudad de México. En este caso fue tan relevante el resultado como el proceso.
- b) *Derecho al mínimo vital.* Una de las mayores innovaciones del texto constitucional fue la salida a la propuesta del derecho a la renta básica de ciudadanía. La propuesta original decía: “desde su nacimiento, toda persona

tendrá derecho a un ingreso ciudadano universal y la ciudad garantizará su cumplimiento progresivo”. Éste fue uno de los debates más duros de la Asamblea. En el Pleno esta propuesta tuvo 56% de los votos, es decir una clara mayoría, pero como se requerían los dos tercios constitucionales regresó a comisiones en donde después de una compleja y densa negociación terminó como derecho al mínimo vital. El nuevo texto dice que “toda persona tendrá derecho a un mínimo vital que garantice el acceso a una vida digna”. Lo anterior significa que es un derecho, que es universal (toda persona) y que se enmarca en el concepto amplio de vida digna. Hay que recordar que la tesis jurisprudencial aislada de la SCJN en la materia tiene una definición de mínimo vital que no es minimalista, que es una visión bastante amplia y que pone el acento en los requerimientos materiales para la vida autónoma de las personas.

Ahora bien, lo anterior no elimina que determinar cuál es el contenido mínimo del derecho al mínimo vital es un asunto muy complejo, entendiendo que en el caso de la Constitución Política de la Ciudad de México en el concepto de mínimo vital subyace el reconocimiento elíptico del derecho al ingreso ciudadano o renta básica.

Una agenda de desafíos

Termino señalando algunas implicaciones del reconocimiento del macroderecho a la ciudad.

Es necesario subrayar que la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad ha sido uno de los elementos innovadores en las políticas y el marco normativo de América Latina. Como es bien conocido, la Carta de la Ciudad de México por la el Derecho a la Ciudad fue el esqueleto fundamental a través del cual se construyó el proyecto de la Constitución Política de la Ciudad de México, y en particular la sección de la Carta de Derechos.

En su artículo 12 la Constitución dice ahora que se garantizará el derecho a la ciudad, que consiste en el uso y el usufructo pleno y equitativo de la ciudad fundado en principios de justicia social, democracia, participación, igualdad, sustentabilidad y respeto a la diversidad cultural, a la naturaleza y al medio ambiente. Además establece que el derecho a la ciudad es un derecho colectivo que garantiza el pleno ejercicio de los derechos humanos, la función social de la ciudad y su gestión democrática; y asegura la justicia territorial, la inclusión social y la distribu-

ción equitativa de bienes públicos con la participación de la ciudadanía. Formular los indicadores de cumplimiento de este macroderecho es uno de los retos más estimulantes en los años por venir. Finalizo con algunas previsiones:

- Los indicadores de derechos humanos son indicadores específicos. No es un ejercicio estadístico más entre otros; la singularidad y especificidad del enfoque de derechos y de los indicadores de derechos humanos son una necesidad.
- Los derechos no son cualquier cosa ni cualquier cosa es un derecho. Hay que tener cuidado con la idea de simplemente cambiarle el nombre a las cosas y seguir considerando derechos a lo que en su momento pueden ser prestaciones, beneficios o medidas de diferente tipo, pues los derechos son específicos y tienen ciertos atributos que deben reunirse para poder hablar de enfoque de derechos.
- Los indicadores deben ser objetivos y rigurosos, pero no son neutrales. Mides lo que buscas medir, nunca creer; en consecuencia, el indicador es simplemente un dato que no está vinculado a un marco analítico o a una mirada interpretativa o que es objeto de diferentes interpretaciones
- Los indicadores no son autoexplicativos; requieren de procesos de interpretación y análisis desde la perspectiva de la complejidad.

Después de la entrada en vigor de la Constitución Política de la Ciudad de México se enriquece enormemente el debate sobre los derechos y los indicadores, y nos obliga a un ejercicio de rigor y creatividad para construir nuevos indicadores para nuevos derechos.

Experiencias en la construcción de indicadores de derechos humanos en México

*Mila Paspalanova**

Una de las personalidades en la construcción de indicadores de derechos humanos en México es Mila Paspalanova, quien nos compartió un poco de sus experiencias y conclusiones durante el Segundo Congreso Internacional de Indicadores de Derechos Humanos.

El trabajo de Mila Paspalanova es altamente reconocido y de gran influencia para muchos de los interesados en el estudio, la creación y la aplicación de los indicadores de derechos humanos.

- Metodología internacional: la obra principal es el informe sobre los indicadores para promover y vigilar el ejercicio de los derechos humanos, de 2008, visible en la página web de la Organización de las Naciones Unidas. Incluye algunos derechos económicos, sociales y culturales, y otros derechos civiles y políticos.
- También se usan indicadores de contexto (personal, presupuesto, condiciones laborales, estructura, recursos humanos, etcétera).
- Esta metodología se puso en marcha en México con la colaboración entre la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y diversas instancias de gobierno locales y/o federales. Con la apertura del Poder Judicial del Distrito Federal se sumaron más instituciones a la participación en la medición de indicadores, datos y estadísticas. Se definió un sistema de 111 indicadores usados principalmente para los programas estatales (Estado de México, Coahuila y Oaxaca).

* Coordinadora de la Unidad de Indicadores de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México.



- El marco metodológico se ha usado con el Instituto Nacional de Migración y el Consejo de la Judicatura, pero para capacitación; no se ha usado para medición propiamente. Hubo dos intentos pilotos cuyos resultados hasta ahora no se han publicado.
- Desde 2008 se han sumado Ecuador, Paraguay, Bolivia, Brasil, Chile, Panamá, Costa Rica y Guatemala.
- La metodología mexicana se ha llevado a foros de la Unión Europea, Francia, Europa Central, etcétera.

Producción de indicadores confiables y válidos de derechos humanos: conceptos y métodos

*Héctor E. Nájera Catalán**

Introducción

La agenda de medición de derechos humanos aspira a producir un sistema de información sintética, oportuna y comprensible sobre el estado de violación y realización de los derechos humanos. ¿Cuál es el balance a más de 30 años del inicio de esta agenda? De forma muy cruda puede plantearse como insatisfactorio, pero bajo un sostenido proceso de mejora.

¿En qué exactamente se ha avanzado y qué ha impedido resultados más satisfactorios? Existen tres frentes con logros decisivos: *a)* la definición de los contenidos y dimensiones de los diferentes derechos humanos. El trabajo de los relatores especiales de las Naciones Unidas y los comités de los dos grandes grupos de derechos (económicos, sociales y culturales; y políticos y civiles) ha creado paulatinamente un marco conceptual internacional común de definición de los derechos humanos; *b)* la consolidación progresiva de sistemas de información sobre aspectos relevantes con los distintos derechos humanos, y *c)* la creación de tipologías que facilitan la clasificación de la información existente conforme a los principios de derechos humanos, por ejemplo indicadores de proceso, estructura y resultado y la clasificación de indicadores basada en dimensiones (accesibilidad, disponibilidad, calidad, aceptabilidad).

La insatisfacción radica en las limitaciones evidentes que tiene la agenda de medición de los derechos humanos para dar respuestas sencillas y contundentes sobre la situación de gran parte de los derechos. Persisten los debates sobre si hay el suficiente número de indicadores, si los indicadores son de verdad de derechos

* Doctor e investigador del Centro para el Estudio de la Pobreza y la Justicia Social de la Universidad de Bristol.

humanos o de aspectos periféricos a éstos, y sobre la vinculación explícita de los indicadores de política y legislación con los de resultado; es decir de cómo las acciones del Estado mejoran o empeoran la situación de los derechos humanos.

El efecto conjunto de la falta de solución a dichos problemas se puede ilustrar de la siguiente manera. Dos personas o agencias pueden intentar medir el mismo derecho y llegar a listas con diferentes indicadores. Este problema se puede complejizar aún más. Aunque dos personas o agencias tengan la misma matriz o lista de indicadores, sus conclusiones sobre la situación de los derechos humanos pueden ser diferentes. Es inquietante que esto pueda pasar y alarmante el hecho de que en la práctica pase recurrentemente.

La pregunta que se plantea esta ponencia es la siguiente: ¿cómo se pueden solucionar los problemas de *imprecisión y replicabilidad* en la agenda de medición de los derechos humanos? El argumento central es que dichos problemas no son distintos a los que han enfrentado los ejercicios de medición de variables latentes (por ejemplo medición de conceptos) desde finales del siglo XVIII hasta la actualidad.¹ Estos problemas han sido resueltos a lo largo de más de 100 años por la literatura de la teoría de medición, pasando por los primeros experimentos de medición de Galton en Cambridge (primo de Darwin), por el invento de la correlación y regresión, y hasta los avances escandinavos en el marco de variables latentes.²

La historia de la medición ha tenido consensos decisivos para muchas áreas, empezando por la medición en educación, psicología y estudios de pobreza, entre otros. Sería un error omitir de la agenda de derechos humanos los principios básicos de la teoría moderna de medición: dimensionalidad, validez, confiabilidad y comparabilidad. A continuación se definen estos principios y se muestra su importancia en el contexto de la medición de los derechos humanos.

¹ Véase Roderick D. Buchanan y Susan J. Finch, "History of Psychometrics", en *Encyclopedia of Statistics in Behavioral Science*, John Wiley and Sons, 2005.

² Véanse Karl Pearson, "Notes on the history of correlation", en *Biometrika*, vol. 13, núm. 1, 1920, pp. 25-45; George E. P. Box, "Science and Statistics", en *Journal of the American Statistical Association*, vol. 71, núm. 356, diciembre de 1976, pp. 791-799; Stephen M. Stigler, "Francis Galton's account of the invention of correlation", en *Statistical Science*, vol. 4, núm. 2, mayo de 1989, pp. 73-79; y Olav M. Kvalheim, "History, philosophy and mathematical basis of the latent variable approach—from a peculiarity in psychology to a general method for analysis of multivariate data", en *Journal of Chemometrics*, vol. 26, núm. 6, abril de 2012, pp. 210-217.

Desarrollo

La agenda de construcción de indicadores de derechos humanos requiere incorporar los principios básicos del marco moderno de medición. Actualmente la medición de derechos humanos incluye principios que se basan más en la intuición que en la teoría estadística moderna. Un indicador debe ser:

Relevante y confiable, independiente en sus medios de colección de datos, global y universalmente con sentido. Desagregado por grupos de población, centrado en los estándares de derechos humanos y anclado en el marco de derechos, oportuno y transparente, simple y específico.³

Estos principios pueden cumplirse y no necesariamente traducirse en mejoras concretas en la medición de derechos. Es más, valorar si los principios actuales se cumplen es bastante difícil puesto que no hay estándares para hacerlo. ¿Cómo saber que un indicador es global y universalmente con sentido?

La agenda de derechos humanos requiere principios que estén basados en algún tipo de teoría y que puedan ser sujetos a algún tipo de escrutinio. Además, es indispensable crear un marco básico que vincule a los derechos humanos con el marco de medición. A continuación se muestran ambos: *a)* vínculo de los derechos humanos con la teoría de la medición, y *b)* principios para la medición de derechos.

Vínculo de los derechos humanos con la teoría de la medición de variables latentes

Una seria limitante del marco de medición de los derechos humanos es la falta de un marco conceptual para pasar de la definición de derechos a un indicador. La teoría estadística moderna de variables latentes ofrece una respuesta sencilla a este problema. Los derechos humanos no son directamente observables pero sus manifestaciones sí. La desnutrición crónica, la falta de una variedad de alimentos, irse a la cama sin cenar, etc., son manifestaciones del incumplimiento del derecho

³ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Human Rights Indicators. A guide to measurement and implementation*, Nueva York/Ginebra, OACNUDH, 2012.

a la alimentación. Formalmente esto significa que los derechos humanos son una *variable latente* y que sus indicadores son medidas de sus manifestaciones.

El gráfico 1 muestra la idea de los derechos humanos como variable latente. Los derechos humanos pueden conceptualizarse mejor como un continuo que vaya de la violación severa, pase por la violación moderada y llegue a algún grado alto de disfrute. Es decir, lo que observamos y podemos medir son rasgos o aspectos puntuales de la severidad de la vulneración del derecho.

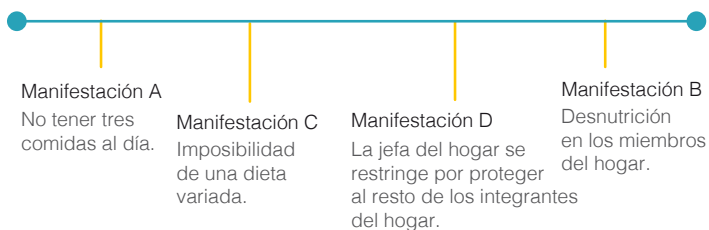
El gráfico 2 ilustra lo que significa esta conceptualización en términos del derecho a la alimentación. Como puede apreciarse, las manifestaciones localizadas a la derecha se asocian con violaciones más severas a este derecho. Esos rasgos del derecho son fácilmente transformables en indicadores. Se puede preguntar a la gente si sufre de esos eventos. De hecho, la Escala Mexicana de Seguridad Alimentaria (EMSA) se basa en preguntas de este tipo.⁴

Gráfico 1. Conceptualización de los derechos humanos con base en el marco de variables latentes



Fuente: Reinterpretación basada en David Gordon *et al.*, *Child poverty in the developing world*, Bristol, The Policy Press, 2003, disponible en <https://www.unicef.org/socialpolicy/files/child_poverty_in_the_developing_world.pdf>, página consultada el 31 de enero de 2018.

Gráfico 2. Ejemplo del derecho a la alimentación como variable latente y sus manifestaciones



Nota: Lo que tenemos son diferencias en severidad. En algunos casos lo importante es verificar si las intuiciones son correctas.

⁴ Paloma Villagómez-Ornelas *et al.*, “Validez estadística de la Escala Mexicana de Seguridad Alimentaria y de la Escala Latinoamericana y Caribeña de Seguridad Alimentaria”, en *Salud Pública*, vol. 56, núm. 1, 2013, pp. 5-11.

Principios básicos para la medición

¿Cuál es el ideal en medición? El sistema métrico es un ejemplo del ideal en medición. Dos niñas fácilmente pueden concluir que un árbol es más alto que otro al usar una cinta métrica (que es el instrumento no la medida –centímetro es la medida–). Lo interesante es que la conclusión de qué árbol es más alto o más bajo es independiente de quién tenga la cinta métrica. Es más, la conclusión será la misma para la gente con otras cintas métricas. Si los árboles crecen, las conclusiones sobre la altura variarán debido al crecimiento y no a quienes tomen sus medidas. Más curioso aún es que si una amiga les menciona que el árbol de su casa es más pequeño, las niñas pueden imaginar su tamaño debido a que usan el mismo marco de medición.

Tener consistencia a través de diferentes mediciones es prueba de que una medida es *confiable*. Poder imaginarse el tamaño de un objeto al saber sus medidas significa que una medida es *válida*. Que la conclusión no se altere debido a quién tiene la regla quiere decir que la medida es *invariante*.

Estos ideales son fácilmente trasferibles a la medición de derechos humanos. La agenda de medición de derechos humanos aspira a contar con sistemas de indicadores confiables, válidos e invariantes; es decir que siempre lleven a la misma conclusión sobre el estado de los derechos, que midan derechos humanos y no algo tangencialmente relacionado con éstos y que las conclusiones que se hagan sobre su situación sean independientes de quién diseñe y/o interprete la matriz de indicadores. Formalmente estas propiedades pueden definirse de la siguiente manera:

- a) *Confiables*. Que los indicadores en conjunto y en separado sean consistentes. Si la situación de los derechos humanos es muy precaria en un país j en el tiempo t y $t+1$, los indicadores deben siempre llevar a la misma conclusión.
- b) *Validez*. Que los indicadores midan derechos humanos y no algo más. Si existen i indicadores sobre el derecho k , todos deben de medir k y no w . Si el derecho k empeora, los indicadores i deben reflejarlo.
- c) *Invariabilidad*. Los indicadores deben llevar a la misma conclusión, no importa quién se encargue de hacer la medición.
- d) *Medición transversal invariante*. Los indicadores deben ser consistentes y válidos para diferentes grupos poblacionales. Por ejemplo, si el grupo a tiene sus derechos mayormente vulnerados respecto al grupo b , los indicadores deben reflejar esta situación.

e) *Dimensionalidad*. Los indicadores deben diferenciar bien entre subcategorías. Si el derecho k es multidimensional, los indicadores deben tener *validez discriminatoria o diferencial*, prueba de que se miden derechos pero también sus dimensiones.

La literatura en derechos humanos está llena de criterios para seleccionar indicadores. Aunque éstos son una buena guía, son bastante limitados comparados con los criterios de la teoría moderna de medición. La diferencia es que mientras la teoría de medición incluye un componente empírico de validación de estos criterios, la literatura actual de derechos se basa solamente en elementos discursivos. El riesgo es que la selección de indicadores de derechos humanos dependa más de la autoridad, personalidad y elocuencia de quienes los eligen que de las propiedades específicas del indicador.

La gran ventaja del uso de una teoría estadística de la medida es que, además de estar basados en un marco común, todos estos criterios tienen una contrapartida estadística. Los tests para verificar que cada principio se cumpla se encuentran en la teoría clásica de test y el marco moderno de variables latentes.⁵ Este documento no muestra cómo utilizar los tests pero sí resalta lo que se puede obtener al aplicarlos.

Las discusiones de si tal o cual indicador es de derechos humanos tendrían un componente empírico. Se podría decir con claridad que el indicador i *no* es válido y confiable. Esto implicaría lo siguiente:

- Que aun cuando la situación del derecho cambie (recuerden que no es visible), ese indicador no va a decirnos nada.
- Que el indicador distingue pobremente entre aquellos que tienen sus derechos cumplidos y aquellos que no.
- Que miden el mismo grado de severidad de la violación.
- Que nos sobran o faltan indicadores.

⁵ Véanse Frederic Lord, "A theory of test scores", en *Psychometric Monographs*, vol. 7, núm. 1, 1952, 84 pp.; Bengt Muthén, "A general structural equation model with dichotomous, ordered categorical, and continuous latent variable indicators", en *Psychometrika*, vol. 49, núm. 1, 1984, pp. 115-132; Ying Cheng *et al.*, "Comparison of Reliability Measures under Factor Analysis and Item Response Theory", en *Educational and Psychological Measurement*, vol. 72, núm. 1, 2012, pp. 52-67; y Tenko Raykov y George A. Marcoulides, *Introduction to Psychometric Theory*, Nueva York, Routledge, 2011.

- Que hace falta coleccionar datos sobre determinado aspecto de los derechos humanos (variables omitidas).

Conclusiones

La agenda de derechos humanos carece de un marco estadístico claro, con criterios basados en teoría que puedan ser verificables y que sirvan para validar o descartar indicadores. Los casos exitosos de medición en ciencias sociales tienen en común la incorporación de este marco estadístico general y sería un error ignorar 100 años de literatura estadística.

La incorporación de los principios básicos del marco moderno de medición debe verse como un componente adicional a la agenda actual de medición y no como una metodología que venga a sustituir los indicadores de proceso, estructura y resultado. Se trata de cosas diferentes. Mientras que la metodología de derechos humanos busca clasificar la información existente bajo estas tres grandes categorías, el marco moderno de medición se reduce a verificar que los indicadores que se incluyen sean buenos indicadores.

Aceptar la inclusión de este marco solamente fortalece lo que se ha hecho hasta ahora en materia de derechos humanos. Esto implica ver a los derechos humanos como una construcción social. Lo que observamos son manifestaciones de violación o cumplimiento. De esta forma, en un futuro se puede aspirar a tener medidas sintéticas y sencillas que den cuenta de la prevalencia de violaciones a derechos humanos, por ejemplo el porcentaje de personas con su derecho a la alimentación incumplido. Inevitablemente, la inclusión de la teoría estadística conlleva ampliar las capacidades técnicas y analíticas de las personas involucradas en la medición; sin embargo, experiencias en otras áreas muestran que vale la pena esta inversión.

Bibliografía

- Box, George E. P., "Science and Statistics", en *Journal of the American Statistical Association*, vol. 71, núm. 356, diciembre de 1976, pp. 791-799.
- Buchanan, Roderick D., y Susan J. Finch, "History of Psychometrics", en *Encyclopedia of Statistics in Behavioral Science*, John Wiley and Sons, 2005.

- Cheng, Ying, *et al.*, “Comparison of Reliability Measures under Factor Analysis and Item Response Theory”, en *Educational and Psychological Measurement*, vol. 72, núm. 1, 2012, pp. 52-67.
- Gordon, David, *et al.*, *Child poverty in the developing world*, Bristol, The Policy Press, 2003, disponible en <https://www.unicef.org/socialpolicy/files/child_poverty_in_the_developing_world.pdf>, página consultada el 31 de enero de 2018.
- Kvalheim, Olav. M., “History, philosophy and mathematical basis of the latent variable approach—from a peculiarity in psychology to a general method for analysis of multivariate data”, en *Journal of Chemometrics*, vol. 26, núm. 6, abril de 2012, pp. 210-217.
- Lord, Frederic, “A theory of test scores”, en *Psychometric Monographs*, vol. 7, núm. 1, 1952, 84 pp.
- Muthen, Bengt, “A general structural equation model with dichotomous, ordered categorical, and continuous latent variable indicators”, en *Psychometrika*, vol. 49, núm. 1, 1984, pp. 115-132.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Human Rights Indicators. A guide to measurement and implementation*, Nueva York/Ginebra, OACNUDH, 2012.
- Pearson, Karl, “Notes on the history of correlation”, en *Biometrika*, vol. 13, núm. 1, 1920, pp. 25-45.
- Raykov, Tenko, y George A. Marcoulides, *Introduction to Psychometric Theory*, Nueva York, Routledge, 2011.
- Stigler, Stephen M., “Francis Galton’s account of the invention of correlation”, en *Statistical Science*, vol. 4, núm. 2, mayo de 1989, pp. 73-79.
- Villagómez-Ornelas, Paloma, *et al.*, “Validez estadística de la Escala Mexicana de Seguridad Alimentaria y de la Escala Latinoamericana y Caribeña de Seguridad Alimentaria”, en *Salud Pública*, vol. 56, núm. 1, 2013, pp. 5-11.

Medición social: transformando un concepto a una operación aritmética, sus ventajas y limitaciones

*Francisco J. Zamudio Sánchez**

Introducción

La conferencia versará sobre las dificultades que se tienen en la construcción de una medida social, como el cumplimiento que se tiene de los derechos humanos. Las dificultades no son limitaciones ni de la matemática ni de la estadística que usualmente se usan en la construcción de las medidas; es más un problema intrínseco a la complejidad del pensamiento humano. Se presentará un método sencillo para construir un índice que dé cuenta de tal cumplimiento. Un índice de esta naturaleza, aunque de construcción sencilla, será una medida eficaz para el propósito, pero no dejará de tener vacíos que proporcionen la crítica necesaria en las ciencias sociales. Así, veremos la necesidad de continuar la búsqueda de mejores medidas de las que hasta hoy se pueden construir.

Se cubren cinco problemas relacionados con la construcción de una medida social: el problema de la escala de medición, el problema multifactorial de los conceptos sociales, el problema del sentido de las mediciones, el problema de los criterios con los que se integran las partes de una medición y el problema de dominancia de las mediciones.

* Profesor-investigador emérito de la Universidad Autónoma Chapingo. Obtuvo el grado de doctor en Filosofía con mayor en estadística en la Universidad Estatal de Iowa. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, nivel II; sus ejes de estudio son estadística social, biometría, modelos lineales y análisis multivariado.

Desarrollo

El problema de la medición

El problema radica en cómo medir derechos humanos, violencia, marginación, desarrollo humano, ruralidad o cualquier concepto social. En otras palabras, cómo transformar un concepto en un número. En particular, cómo medir el concepto de los derechos humanos, cómo medir los derechos humanos que una persona o un conjunto de personas disfrutan; porque sólo lo que se mide se puede mejorar, como dice el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

Desde una perspectiva mundana, medir simplifica, porque es más fácil usar un número que una caterva de características de un concepto social como el de ruralidad, por ejemplo. Nuestra mente maneja con facilidad un elemento, pero no muchos de ellos simultáneamente. Desde una perspectiva científica (formal), transformar características o conceptos a números nos ubica en un universo del que se conocen innumerables propiedades, las cuales podremos usar sin mayor reflexión porque ya han sido demostradas; es decir, al poner las cosas en números nos hacemos propietarios de todas las ventajas que este universo tiene. Todas las ciencias propenden a transformar las características de los elementos que estudian en números. Si lo hacen con ciertas propiedades, entonces le dan la característica de objetividad que tanto requieren las ciencias.

Se puede considerar el siguiente ejemplo de la teoría de probabilidades. En un experimento aleatorio (como lanzar una moneda) sabemos los resultados posibles, pero no el que ocurrirá cuando se realice. En lugar de manejar *águila* y *sol*, se hace una transformación que denominamos variable aleatoria; se denota con una letra, digamos x , y se define de algún modo, por ejemplo: $x(\text{águila}) = 1$ y $x(\text{sol}) = 0$. Note que, bajo este mecanismo, los resultados de todo experimento son factibles de ser transformados en números. Esta transformación es muy sencilla, no así la de un concepto social.

Regresando al tema central, las características o los conceptos sociales están asociados a elementos que usualmente se denominan primitivos, por ejemplo, en lo social están asociados a los habitantes y los territorios de un Estado. En general están asociados a objetos o sujetos. Genéricamente pensemos en n objetos e identifiquémoslos por O_1, O_2, \dots, O_n . Consideremos una característica (C) de ellos (color, peso, autoridad, derecho a la alimentación, temperatura, etc.) y denotemos por $C(O_i)$ a la característica del objeto O_i , $i = 1, 2, \dots, n$. Si es color, $C(O_i)$ sería el color del objeto O_i . Son estas características a las que se les quieren asignar nú-

meros y a esos números los denotaremos aquí por $n(O_i)$. En el discurso se obvia la notación para la característica (C) y es el contexto el que la determina, es decir no escribimos $n(C(O_i))$.

La asignación de números no es *ad libitum*, debe cumplir ciertas condiciones para asegurar cierta álgebra u operaciones. De ello se generan cuatro tipos de escalas de medición: nominal, ordinal, de intervalo y de razón. Las escalas se caracterizan por las transformaciones que admiten.¹

- *Nominal*: $n(O_i) = n(O_j)$ si $C(O_i) = C(O_j)$ y $n(O_i) \neq n(O_j)$ si $C(O_i) \neq C(O_j)$. Admiten transformaciones que preservan la igualdad.
- *Ordinal*: $n(O_i) = n(O_j)$ si $C(O_i) = C(O_j)$, $n(O_i) > n(O_j)$ si $C(O_i) > C(O_j)$ y $n(O_i) < n(O_j)$ si $C(O_i) < C(O_j)$. Transformaciones que preservan el orden.
- *De intervalo*: $n(O_i) - n(O_j) = n(O_k) - n(O_l)$ si $C(O_i) - C(O_j) = C(O_k) - C(O_l)$, $n(O_i) - n(O_j) > n(O_k) - n(O_l)$ si $C(O_i) - C(O_j) > C(O_k) - C(O_l)$ y $n(O_i) - n(O_j) < n(O_k) - n(O_l)$ si $C(O_i) - C(O_j) < C(O_k) - C(O_l)$. Transformaciones que preservan el orden de los intervalos. $T(n(O_i)) = a + b \times n(O_i)$, $b > 0$, a cambia el origen, b cambia la unidad de medida.
- *De razón*: $n(O_i)/n(O_j) = n(O_k)/n(O_l)$ si $C(O_i)/C(O_j) = C(O_k)/C(O_l)$, $n(O_i)/n(O_j) > n(O_k)/n(O_l)$ si $C(O_i)/C(O_j) > C(O_k)/C(O_l)$ y $n(O_i)/n(O_j) < n(O_k)/n(O_l)$ si $C(O_i)/C(O_j) < C(O_k)/C(O_l)$. Transformaciones que preservan el orden de las razones (cocientes). $T(n(O_i)) = b \times n(O_i)$, $b > 0$. Existe un cero absoluto y significa la ausencia de la característica.

Las anteriores condiciones representan una de las complicaciones de la medición social cuando lo que se quiere medir no tiene un referente físico natural sino un significado psíquico-cultural. Las mediciones físicas en general se ubican en las escalas de intervalo o de razón, por ejemplo la altura de un árbol o el peso de una persona, etc.; muchas mediciones sociales no, como el desarrollo humano, la violencia de género o los derechos humanos, las cuales en general alcanzan escalas nominales u ordinales.

¹ Psicología Online, "Medición y escalas de medida", disponible en <<http://www.psicologia-online.com/pir/medicion-y-escalas-de-medida.html>>, página consultada el 5 de marzo de 2017.

El problema multifactorial

Algunos conceptos sociales simples se pueden medir con una sola variable, por ejemplo el porcentaje de personas que reciben asesoría jurídica, medición que tiene una escala de razón. Otros como el porcentaje de personas que reciben el derecho a la educación involucran a aquellos que tienen acceso a preescolar, primaria, secundaria y media superior, lo que contiene más de una medición, de modo que medir el derecho a la educación debe considerar cuatro variables e integrarlas en una medida.

Medir los derechos humanos que disfrutan las personas involucra varios factores, que a su vez pueden contener subfactores y así sucesivamente hasta llegar a las características que se deben considerar e integrar para tener una medida de los derechos humanos. En el portal de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se listan 53 derechos humanos; cada uno de ellos constituye un factor.

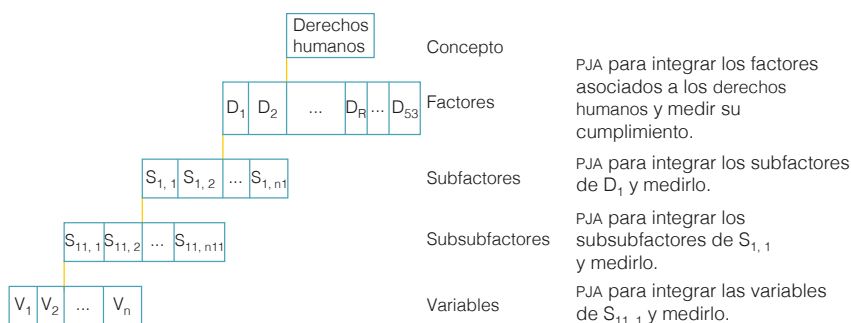
Como ejemplo se considera el derecho a la igualdad entre mujeres y hombres, el cual dice que “todas las personas gozan los mismos derechos sin importar su sexo o género. El Estado establecerá las acciones necesarias que garanticen a las mujeres la erradicación de la violencia y el acceso a las mismas oportunidades en igualdad en todos los ámbitos de la vida pública y privada”. Para ello habría que medir si las personas gozan de los mismos derechos humanos y otros, sin importar sexo o género; medir la erradicación de la violencia contra las mujeres; evaluar la equidad hacia las mujeres en el acceso a las oportunidades; y estimar la equidad hacia las mujeres en todos los ámbitos públicos y privados.

Los anteriores son subfactores que pueden contener subsubfactores y así en seguida hasta llegar a las características finales que se deben considerar. Desplegadas y evaluadas todas las características que se considerarán, habría que integrarlas para medir con un número el cumplimiento de igualdad entre mujeres y hombres. Éste es el caso de uno solo de los derechos humanos, los otros 52 tienen un tratamiento análogo.

Para valorar el cumplimiento de un concepto tan complejo como el de los derechos humanos debe considerarse un gran número de características, por ello ha de buscarse un orden de éstas que simplifique su comprensión. Los derechos humanos son 53 y pueden visualizarse como factores, los subfactores de ellos alcanzarán al menos un centenar, si hay subsubfactores se contabilizarán por varios centenares y así en seguida. Las variables que se involucrarán quizá oscilen alrededor del millar.

Se requiere un proceso jerárquico analítico (PJA)² mediante el cual se ordene la información relativa a los derechos humanos y que cada nivel de la jerarquía se operacionalice (medición social) por algún criterio hasta llegar al nivel más alto que dé una medida del cumplimiento de éstos.

Diagrama 1. Proceso de medición del cumplimiento de los derechos humanos



El PJA desintegra un problema complejo en varios niveles menos complejos hasta los de menor nivel que son relativamente sencillos de manejar y medir; posteriormente los integra en sentido inverso a como los desagrega. Las integraciones en cada nivel usan conceptos lineales del álgebra, aunque podrían usarse otros no lineales, dificultando la medición. Integrados todos los niveles se obtiene una medida que sólo señala si se avanza, se retrocede o se está igual en lo que se quiere medir, en nuestro caso el cumplimiento de los derechos humanos. Es decir, se obtiene una medida cuya escala es ordinal.

El problema del sentido de las mediciones

Al final de la jerarquía tendremos características que se deben considerar a través de variables, por ejemplo el porcentaje de niños en edad preescolar que asisten a preescolar. Todas las variables deberían apuntar en un mismo sentido; en nuestro caso, en el sentido del cumplimiento de los derechos humanos. Si es un atributo

² Wikipedia, "Proceso jerárquico analítico", disponible en <https://es.wikipedia.org/wiki/Proceso_anal%C3%ADtico_jer%C3%A1rquico>, página consultada el 5 de marzo de 2017.

positivo, la variable que se construya debe ser creciente a medida que tal atributo esté en más personas. Si un atributo es negativo (porcentaje de niños en edad preescolar que no asisten a preescolar), la variable que se construya debe ser decreciente a medida que tal atributo esté en más personas. Otros casos pueden considerarse, pero los anteriores ejemplifican la idea.

Orientar todas las variables en el sentido del cumplimiento de los derechos humanos simplifica la interpretación de la medida final. Sabemos que si crece el número de personas en un atributo positivo o si decrece el número de personas en un atributo negativo la medida crecerá. También la importancia que cada variable tenga en la medición final deberá estar dada por un peso positivo.

El problema de los criterios para integrar las partes de un nivel

Cada nivel en el esquema jerárquico lo constituyen varias partes que deben ser integradas en una medida marginal del problema bajo análisis. Los procesos de integración usan diversos criterios para realizarlo. Así, tenemos los criterios de: *a)* componentes principales; *b)* desviación estándar; *c)* entropía; *d)* CRITIC (*Criteria Importance Through Inter-criteria Correlation*); *e)* juicios por pares; *f)* expertos, y *g)* etc. Con cada criterio se puede construir una medida para el cumplimiento de los derechos humanos, y si se mezclan diversos criterios se pueden construir innumerables medidas para tal cumplimiento.

Es claro que cada criterio imprimirá propiedades distintas a las medidas resultantes, por ejemplo:

- Componentes principales construirán medidas muy sensibles, en el sentido de que una pequeña modificación en una variable producirá el mayor cambio posible en la medida resultante.
- Los juicios por pares buscarán construir una medida consistente en el orden que los participantes tienen de la importancia de las variables sobre el cumplimiento de los derechos humanos.

Tantos criterios producirán muchas medidas del mismo concepto, lo que obliga a usar otros criterios para determinar cuál, entre todas las medidas, podría ser una mejor selección.

El problema de dominancia de las mediciones

Hay medidas de dominancia que se pueden utilizar para comparar medidas sobre el cumplimiento de los derechos humanos y determinar cuál de ellas podría considerarse más robusta. La idea de las medidas de dominancia es aprovechar el orden que induce cada una de las medidas sobre el cumplimiento de los derechos humanos en determinados espacios (por ejemplo, en los estados de la república mexicana) y determinar de todos ellos un orden estabilizado que considere las diversas dominancias que se dan entre los órdenes inducidos por las medidas bajo comparación y ver cuál de los órdenes de las medidas se parece más al orden estabilizado, ya que éste asegura la cercanía a más criterios de los que intervinieron en la integración de las medidas. En breve, hay medidas que pueden comparar la consistencia en el ordenamiento que inducen otras medidas ordinales como las que se obtienen bajo el proceso aquí comentado.

Conclusiones

La complejidad de una medida que señale el cumplimiento de los derechos humanos determina una escala ordinal, no podremos operar con ella pero a cambio será posible señalar si avanzamos o no en tal cumplimiento. Sin importar el número de características que se deban considerar en el cumplimiento de los derechos humanos, un PJA los sistematizará y simplificará la construcción de una medida. No importa cuántas medidas se puedan construir con un proceso como el presentado; se tienen formas para seleccionar una más robusta en el sentido del orden que induce, característica que se puede alcanzar en las medidas de conceptos sociales. Si la medida avanza, el procedimiento permite encontrar con facilidad las características que lo ocasionaron. Finalmente, el método descrito permite transformar conceptos en números de una manera muy sencilla.

Bibliografía

Psicología Online, “Medición y escalas de medida”, disponible en <<http://www.psicologia-online.com/pir/medicion-y-escalas-de-medida.html>>, página consultada el 5 de marzo de 2017.



Wikipedia, “Proceso jerárquico analítico”, disponible en <https://es.wikipedia.org/wiki/Proceso_anal%C3%ADtico_jer%C3%A1rquico>, página consultada el 5 de marzo de 2017.

Discurso de René Raúl Drucker Colín (1937-2017)



Quiero agradecer y expresar que estoy muy contento de que estén todos ustedes aquí, así como dos de mis cuatro hijas: Lorena, que viene con mi nieto Matías; y Mónica, que viene con mis nietos Fernando y Alejandro. Me da mucho gusto poder compartir con la familia, o por lo menos con parte de ella, el día de hoy y sobre todo me da gusto poder compartir y agradecer primordialmente a Perla Gómez Gallardo su gentileza al hacerme este reconocimiento. Agradezco a mis amigos Felipe Leal y a Miguel Ángel Porrúa que hablaron muy bien de mí.

Efectivamente creo que en nuestro país la clase política mexicana no ha entendido la importancia que tiene la ciencia en la vida nacional, en la vida de cualquier país. Con el transcurso del tiempo la clase política ha cambiado su discurso y ahora ha aceptado que la ciencia es importante.

Como he dicho en muchas ocasiones, los países que han invertido en ciencia, tecnología e innovación son aquellos países que hoy dominan las economías del mundo. Sin duda la ciencia es el motor del desarrollo, es la herramienta más im-

portante para hacer que un país pueda ser efectivo; un país con justicia social y desde luego un país con desarrollo, con un sector empresarial fuerte que genere nuevos conocimientos, nuevos productos y que a su vez genere riqueza, empleo, etc. Esto es todo lo que hace la ciencia para los países en donde se invierte realmente en esta actividad.

Debo decir que en años muy recientes en la Ciudad de México hubo un giro en este sentido. Se creó la primera secretaría de ciencia en el país, que es la Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación de la Ciudad de México; aunque en realidad debería existir una Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación federal; porque la ciencia requiere que su nivel se eleve en la política pública para que la Secretaría de Ciencia tenga el nivel que tienen las otras y que a través de la Secretaría de Ciencia se puedan desarrollar, cada vez con mayor presupuesto, los proyectos que nos harían un país más mucho más efectivo.

México tiene aproximadamente de 20 a 25 años que su inversión en ciencia ha sido prácticamente la misma; tenemos un Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología que se creó en 1970 y que es el organismo público que se ocupa de tener los presupuestos necesarios para la ciencia. Lamentablemente la inversión en la ciencia se ha mantenido más o menos en el mismo nivel a lo largo de los años y por lo tanto no puede haber nuevos centros de investigación, no se puede impulsar más a las universidades públicas. La innovación es enormemente importante en el país para poder generar y desarrollar nuestras tecnologías.

Innovar es algo que genera riqueza, que genera pequeñas y medianas empresas con productos novedosos que compiten con otros productos en el mercado. Invito a todos ustedes que están aquí a que vayan a un almacén grande, a una tienda chica, mediana, pequeña, grandota, a donde ustedes quieran, y no encontrarán un sólo producto de innovación hecho en México por mexicanos, y ése es en gran parte un problema que tiene la nación en general. Porque si no se genera innovación, si no se generan cosas que sean competitivas, siempre seremos maquiladores de las empresas que tenemos el día de hoy, ya que la gran mayoría de ellas son muy pequeñas y no tienen la capacidad de enfrentar los retos que el país tiene en el futuro.

En la Ciudad de México, afortunadamente, el actual jefe de Gobierno creó la Secretaría de Ciencia y es la primera Secretaría de Ciencia aquí en el país. Y en la Secretaría de Ciencia de esta ciudad nos hemos enfocado e intentado desarrollar proyectos que demuestren que la ciencia es una herramienta sumamente poderosa para poder resolver los diversos problemas que tiene la ciudad.

Como todos sabemos, uno de los más grandes problemas que tenemos en la Ciudad de México, y que lo padecemos todos los días, es la movilidad. En nuestra ciudad se ha hecho trabajo de investigación en donde se señala que la media del tiempo que le toma a la gente trasladarse a su trabajo es de dos horas con cuarenta minutos. Eso es inaceptable en cualquier parte del mundo; entonces la movilidad es un gran problema.

Necesitamos resolver el problema de la movilidad porque no es posible que haya personas que se pasen cinco horas transportándose de su casa al trabajo y de su trabajo a su casa. Ahí se pierden millones y millones de pesos y además nos hacen ineficientes, pues en ocasiones nos quedamos atrapados en el tráfico sin poder llegar a tiempo a citas de trabajo.

Otro gran problema que se viene presentando en la Ciudad de México, y en general en todo el país, es que se calcula que en algunos cuantos años habrá alrededor de 35 millones de nuevos adultos mayores; 75% de los adultos mayores que tenemos en el país tienen problemas de salud y la mayoría de esos padecimientos son de larga duración y esto genera un enorme costo al sector salud de nuestro país.

Como lo mencionó el arquitecto Leal, estamos tratando de desarrollar en la Ciudad de México un centro de investigación sobre envejecimiento en el cual podamos estudiar la biología del envejecimiento y también tengamos el área de investigación social para determinar cuáles deben ser las políticas públicas que tiene que llevar a cabo el gobierno para enfrentar el creciente número de adultos mayores que tenemos en el país. Por lo anterior necesitamos estrategias inteligentes y adecuadas, además de un cambio de visión en el país que nos permita realmente resolver de mejor manera nuestros problemas.

El ambulante es otro gran problema que padecemos todos los días. No pretendo que quiten a los ambulantes, ellos están procurando trabajar y mantenerse. Es preferible que sea un ambulante a que sea un asaltante de coches, es mejor que haya ambulantes, pero la estadística del país señala que 56% de los puestos de trabajo está en el ambulante. Esto es inaceptable, pues debería haber empresas pequeñas y medianas que puedan contratar gente, para lo que necesitamos un sector productivo que permita el desarrollo científico y tecnológico que es fundamental.

Un ejemplo de un país que invierte en ciencia es Corea, que hace 40 años estaba mucho peor que nosotros y hoy en día es un país boyante económicamente que tiene una gran cantidad de desarrollos propios, y esto se ha hecho a través de

impulsar los pequeños negocios familiares incorporando tecnologías e innovación dentro de esos pequeños negocios.

El gobierno creó una oficina para impulsar a los emprendedores, lo cual me parece una nueva estrategia. Lamentablemente los emprendedores en este país son muy pocos, no hay suficientes, se necesitan muchos más y lo más importante es hacer entender a la clase política nacional de que lo más importante es impulsar, fortalecer y apoyar a la ciencia básica y fundamental.

La ciencia básica es la que genera nuevos conocimientos; éstos pueden ser pequeños, medianos o grandes, dependiendo del área en la cual se trabaja. Pero se necesita generar nuevos conocimientos y una vez que éstos se generan se requiere que sean aprovechados por nuestro país y principalmente por el sector que se dedica al desarrollo tecnológico, a la innovación; y en esa parte lamentablemente en nuestro país carecemos de la instrumentación adecuada para que se pueda hacer uso de los conocimientos generados por los científicos.

Quiero señalar que las universidades públicas de este país, particularmente la UNAM, la UAM, el Politécnico, entre otras, son universidades donde se concentra la mayor parte de los científicos que tenemos en el país. La mayoría o la mitad de los científicos está aquí en la Ciudad de México, y esto ha logrado que las universidades públicas sean de buena calidad.

La UNAM está dentro de las 50 mejores universidades del mundo y esto se debe en gran parte a la clase científica que existe en la UNAM porque hace cosas que son reconocidas a nivel internacional. Considero que en México deberíamos tener muchas universidades de este tipo, que estén entre las 50 primeras como ésta. Brasil tiene cinco y es un país muy similar al nuestro, pero ha impulsado más la investigación científica; y en nuestro país, a pesar de que hay una Ley de Ciencia y Tecnología que se promulgó en 2001 en la cual se obliga al Estado a invertir al menos 1% del producto interno bruto en la ciencia, lamentablemente no hemos llegado a ese nivel, en México se invierte en el mejor de los casos sólo 0.45 por ciento.

Afortunadamente en la Ciudad de México ha habido un cambio, pues cuando nos entregaron el presupuesto en la Secretaría de Ciencia de este año pudimos observar que aumentaron el presupuesto, cosa inédita, ya que a pesar de que les disminuyeron el presupuesto a otras secretarías o las dejaron igual, la Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación se vio beneficiada con ese incremento. Esto es relevante porque hay una señal política de que para el gobierno la ciencia es importante.

Para finalizar quiero decir que lo que intentamos en la Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación de la Ciudad de México es procurar demostrar que la ciencia es la herramienta más importante para resolver los problemas de la ciudad y en eso nos hemos enfocado.

La ciudad tiene una innumerable cantidad de problemas, pero si logramos introducir estrategias que estén basadas en conocimientos científicos y desarrollos tecnológicos vamos a poder resolverlos, porque la ciencia tiene esa capacidad y además nos permitiría demostrar que la ciencia en nuestro país es una actividad enormemente importante para nuestro desarrollo. Hay evidencias en otros países donde realmente se invierte en ciencia que han mejorado muchísimo en sus perspectivas y en su futuro, y enfrentan los retos de una manera mucho más adecuada y eso es lo que queremos hacer nosotros.

Con esto termino mi intervención, no sin antes decir que le agradezco muchísimo a Perla Gómez Gallardo que haya tenido la gentileza de reconocermel el día de hoy en este importante organismo que tenemos en la Ciudad de México. Para mí es un gran honor que una institución como la Comisión de Derechos Humanos me haya otorgado este premio; puedo decir sin lugar a dudas que éste es el reconocimiento más importante que me han dado a lo largo de mi carrera, porque esto quiere decir que de alguna manera hemos podido tener algún impacto más allá de las fronteras de la universidad, de la actividad científica propia a la cual uno de dedica.

Entonces si uno tiene un impacto en la sociedad de cualquier manera que sea pues uno se puede considerar muy afortunado. Me siento enormemente honrado por haber recibido este reconocimiento y sobre todo muy agradecido. Agradezco a todos su presencia. ¡Muchísimas gracias!

El Segundo Congreso Internacional de Indicadores de Derechos Humanos fungió como escenario en el que especialistas de carácter nacional e internacional en la aplicación de indicadores se reunieron para compartir sus experiencias relacionadas con la utilización de distintos indicadores en temas sociales.

A lo largo de dos días de trabajo se presentaron seis conferencias magistrales, tres videoconferencias, nueve ponencias y un panel de discusión, donde se intercambiaron experiencias y opiniones acerca de la aplicación de indicadores de derechos humanos. En dichas actividades se recopilaron las siguientes ideas principales y conclusiones:

1. La medición del cumplimiento de las obligaciones estatales. La experiencia de los indicadores de progreso en el sistema interamericano de derechos humanos:
 - Las obligaciones en materia de derechos humanos se encuentran firmemente asociadas a las garantías de acceso a la información y participación social, metas que aún no han sido alcanzadas por los Estados y que requieren mayor inversión, sumado al incremento de compromisos financieros y presupuestarios para sostener las políticas sociales. La vinculación entre el sistema económico y las políticas sociales es inalterable y se requiere mayor inversión estatal que dé cuenta del cumplimiento de las obligaciones estatales.
 - Los indicadores de progreso permiten evaluar de manera integral las acciones desarrolladas y posibilitar, con base en información empírica, cambios en el rumbo de las políticas de los tres poderes del Estado.

- Al ser un mecanismo que se rige por el principio de progresividad y no regresividad permite diferenciar avances o mejoras temporarias de los indicadores socioeconómicos de la implementación de políticas universales e integrales respetuosas de los compromisos asumidos en el Protocolo de San Salvador.
 - Finalmente hay que recordar que los compromisos en materia de derechos económicos, sociales y culturales constituyen obligaciones para con sus titulares, que son todos los habitantes de este continente.
2. Indicadores para la transversalización del derecho a la diversidad cultural en las políticas públicas:
- La diversidad cultural es un hecho que debe ser abordado desde el reconocimiento de las diferencias para desarrollar competencias dirigidas a establecer relaciones de confianza, reconocimiento mutuo, comunicación efectiva, diálogo, intercambio y aprendizaje.
 - Un Estado intercultural debe transversalizar el derecho a la diversidad cultural en sus políticas públicas, fortaleciendo las capacidades de las instituciones públicas y de las personas con la finalidad de ejercer plenamente los derechos humanos en todas las culturas.
 - La transversalización del derecho a la diversidad cultural nos permitirá asegurar la igualdad en las garantías de los derechos; garantizar la igualdad de oportunidades y el reconocimiento de derechos específicos de los diferentes grupos culturales y étnicos; y mejorar la calidad, accesibilidad y pertinencia cultural de los servicios públicos esenciales.
 - Los principales retos para la incorporación de las nuevas dimensiones a los sistemas de indicadores ya existentes son la falta de fuentes de información para la medición de determinados aspectos inmateriales de la cultura y la integración del enfoque diferencial en los indicadores ya existentes.
3. Evaluación del derecho a la alimentación en México a partir de los indicadores para el Protocolo de San Salvador:
- La evaluación del derecho a la alimentación adecuada en México a partir de la metodología de indicadores del sistema interamericano permite identificar obstáculos estructurales y deficiencias en las polí-

ticas públicas que han generado resultados violatorios de este derecho a nivel nacional:

- Un núcleo duro de 28 millones de personas con carencia de acceso a la alimentación, persistente desde 2010, que no cuentan con los recursos mínimos necesarios para adquirir una canasta básica de alimentos.
 - La prevalencia de casi millón y medio de niñas y niños menores de cinco años de edad en situación de desnutrición crónica, la cual reduce sus capacidades reales para salir de la pobreza.
 - Un creciente problema de salud pública por sobrepeso y obesidad en toda la población, que alcanzó en 2016 a 36% de las y los adolescentes y a 70% de las personas adultas.
 - Una reducción constante de los presupuestos institucionales para programas dirigidos a este derecho.
 - La inexistencia de una ley reglamentaria del derecho a la alimentación y la carencia de una política pública integral para garantizarlo.
 - Importantes deficiencias y desigualdad para el acceso a la justicia en esta materia.
- La garantía del derecho a la alimentación adecuada en México requiere consumir procesos de armonización legislativa; la redefinición de políticas públicas de alcance universal que avancen en el combate a la malnutrición y eviten reproducir las causas de exclusión de sectores discriminados; considerar recursos e instrumentos eficaces para garantizar la producción, aprovisionamiento y distribución de alimentos; y establecer mecanismos específicos para el acceso a la justicia, todo ello en un marco de participación, transparencia y rendición de cuentas.
4. El enfoque de derechos humanos en la construcción de indicadores, su aplicación en el ámbito jurisdiccional:
- El enfoque de derechos humanos permea progresivamente en el ámbito de las instituciones, desde la previsión presupuestal, la creación de estructura especializada, la generación e implementación de política pública e institucional en la materia, y en la medición y el seguimiento

puntual de las acciones llevadas a cabo por cada institución y su repercusión y efecto en el acceso a los derechos de la población.

- Se debe prever en cada institución, en relación con el derecho o derechos involucrados en su gestión, la generación de información institucional bajo este enfoque a través de la construcción de indicadores de contexto, estructurales, de proceso y de resultado, conforme a la metodología establecida por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH).
5. Experiencias de Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) para generar y construir indicadores desde una visión de los derechos humanos:
- El INEGI tiene un gran compromiso que cumplir en la agenda de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) para incluir la participación de los actores de los indicadores y el tema de la transparencia y rendición de cuentas.
 - Su experiencia ha observado que la metodología aporta datos para monitorear en materia de empleo en los distintos estados de la república.
 - En relación con la construcción de indicadores, es necesario conocer las fuentes de información y tener cuidado de sus alcances: registros administrativos, censos, etc. Asimismo, se debe ir a la mejor fuente, realizar un formato de metadatos y fortalecer los recursos adecuados incluyendo medidas del sector privado, según recomendaciones de la ONU.
6. Evolución y perspectivas de los indicadores en derechos humanos en la ONU:
- Las premisas que han de caracterizar a los indicadores de derechos humanos son que deben provenir de obligaciones de tratados internacionales, deben derivar en políticas públicas que no discriminen, han de ser diferentes de los indicadores sociodemográficos y socioeconómicos, tienen que responder a un enfoque basado en derechos humanos, deben ser evolutivos y progresivos, deben estar sujetos a rendición de cuentas por parte de las autoridades administrativas en sentido

amplio, y deben presentar información para construir la *ciudadanía social*.

- La evolución de los indicadores como parámetro de justiciabilidad en la ONU ha enfrentado retos importantes, pues si bien se contaba con un marco internacional en materia de derechos humanos, no era posible medir su cumplimiento.
 - Dentro de los retos que se deben enfrentar para la justiciabilidad de estos derechos a partir de la medición de su cumplimiento se encuentran, entre otros: la generación de políticas públicas que no sean discriminatorias y que permitan el acceso a la información y rendición de cuentas para que con los resultados que se obtengan se construya de manera progresiva la *ciudadanía social*.
 - Los indicadores actuales son transversales y especializados, producto de todo un accionar de las agencias e instancias protectoras de los derechos humanos en la ONU.
 - El reto de la Agenda Mundial del Desarrollo Sustentable consiste en pasar de los indicadores a los objetivos, los cuales inclusive no son vinculantes para los Estados. Los indicadores estarían contenidos en los objetivos que se habrían de conseguir.
 - Debe generarse más acompañamiento a lo interno para engarzar las metas y objetivos en derechos humanos a través de la asesoría técnica en esta materia.
7. Encrucijadas políticas y técnicas: ¿quiénes hacen y usan los indicadores de derechos humanos?:
- En la incesante necesidad de los organismos internacionales y regionales, instituciones académicas, organizaciones de la sociedad civil y entes gubernamentales por crear o retomar indicadores de derechos humanos, resulta relevante detenerse a reconocer que éstos encuentran sentido al articularse en torno a la exigencia de una vida digna, esto es que antes de ser técnica son política. En dicho punto, quienes hacen los indicadores de derechos humanos son actores vinculados a agendas políticas específicas. Considerar que solamente organismos internacionales hacen y usan los indicadores con miras políticas es un error; también lo hacen actores como nosotros, vinculados a reivindicaciones políticas específicas. Reconocerlas y reconocernos en ellas

nos permite partir con claridad, dirigir esfuerzos y quizá también ubicar las preocupaciones por la rigurosidad técnica de los indicadores en un plano de mayor medida.

8. Sistema Nacional de Evaluación del Nivel de Cumplimiento de los Derechos Humanos:

- Recopilar y difundir información sobre los derechos humanos es un gran reto, pero consolidar el Sistema Nacional de Evaluación del Nivel de Cumplimiento de los Derechos Humanos que se está desarrollando en México representa la oportunidad de que la población pueda gozar de sus derechos en todos los ámbitos: político, civil y social.
- De acuerdo con el Programa Nacional de Derechos Humanos 2014-2018, uno de los principales problemas que se detectaron fue la insuficiente generación y sistematización de información integral en materia de derechos humanos, identificándose que:
 - Se requiere de un sistema nacional de evaluación de la información. Hacerlo abierto y participativo es una prioridad en la agenda en la política de Estado.
 - El acceso a la información contribuye a rendir cuentas acerca de las políticas públicas que se implementan o no con respecto a los derechos consagrados en los tratados internacionales.
 - La transparencia y la rendición de cuentas son herramientas fundamentales para recuperar la confianza y para el fortalecimiento de las instituciones.
 - La impunidad es el principal obstáculo para la protección de los derechos humanos y el acceso a la justicia y la verdad.

9. Factores sociales de la efectividad de los derechos humanos y su traducción metodológica en indicadores:

- Para la construcción de un indicador basta con establecer las correspondencias entre las normas internacionales de derechos humanos y su traducción cuantitativa mediante sencillas asignaciones de puntos en una escala dada. Estos procedimientos, sin embargo, se enfrentan luego a múltiples objeciones de los necesarios criterios de agregación

(entre otros criterios estadísticos de fiabilidad) que obviamente no vienen dados por las normas.

- A través de los indicadores se pueden visibilizar socialmente los problemas, y con ello realizar una evaluación de políticas públicas y la medición e impacto de la inflación de ciertas políticas como elementos importantes para entender la evolución y el comportamiento de los derechos humanos en determinados contextos y territorios.

10. Indicadores sobre la realización del derecho a la protección social:

- Los indicadores disponibles muestran una realidad de brechas y logros en la realización del derecho a la protección social en América Latina.
- Si bien en la región a lo largo de la última década ha aumentado la afiliación a la seguridad social por parte de las personas ocupadas, existen grandes brechas en la afiliación a sistemas de pensiones y de salud según ingreso, residencia urbana o rural, y pertenencia étnica y racial, entre otros.
- La protección social no contributiva, y en particular los programas de transferencias monetarias para la superación de la pobreza, constituyen una puerta de entrada a la protección social para una quinta parte de la población latinoamericana. Sin embargo, los indicadores cuantitativos muestran que aún quedan retos pendientes de cobertura y suficiencia de las transferencias.
- Además de indicadores cuantitativos de proceso y resultados, es importante utilizar indicadores cualitativos y estructurales sobre el marco legal y el anclaje institucional de la protección social.

11. Producción de información en salud y políticas regionales. Iniciativas de integración de datos epidemiológicos desde una perspectiva de derechos humanos (Mercosur-Unasur):

- El seguimiento del Sistema de Vigilancia de Salud para América del Sur y el sector salud muestran estrategias para generar debates de cara al desafío de las políticas públicas y la articulación regional.
- Los indicadores cuantitativos, de contexto y cualitativos pueden permitir un diseño de política regional para la protección del derecho a la salud.

- Se requiere la generación de información sanitaria desde un enfoque de derechos para formular diagnósticos y políticas públicas en concordancia.
- Los espacios de epidemiología en el Mercosur y la Unasur plantean la relevancia de un abordaje regional de política epidemiológica y vigilancia para la salud, no sólo de vigilancia epidemiológica.
- Resulta importante y urgente recuperar la especificidad y el potencial de un sistema de información con un enfoque de vigilancia para la salud con el fin de reconectar las políticas en el área de la epidemiología con una perspectiva del derecho a la salud como un derecho humano.

12. Desaparición forzada en México: reflexiones sobre el marco normativo:

- El problema de la impunidad con la desaparición forzada es que al no encontrarse o localizarse a la persona persistirá la impunidad y no podrá accederse a la verdad ni a la justicia, por lo que debería modernizarse el marco jurídico en la materia.
- A nivel funcional debe aprobarse un marco jurídico adecuado en materia de desaparición de personas que regule y supere incluso a los estándares internacionales
- A nivel estructural se deberían analizar los índices de impunidad a partir de la funcionalidad de los agentes del Ministerio Público, la falta de información oficial, la deficiencia del *habeas data* y *habeas corpus*; y que no se cuenta con un centro estructural, estadístico e informativo forense para atender el problema extraordinario que enfrenta nuestro país.
- Para sistematizar las cifras de desapariciones forzadas deben tomarse en consideración las generadas por las instituciones del Estado, pero también las de las organizaciones de la sociedad civil que protegen y acompañan a los familiares de las víctimas, los organismos autónomos de derechos humanos, el ámbito internacional y los organismos regionales e internacionales que permiten contrarrestar la información recabada con los datos oficiales existentes.
- Es indispensable analizar la estructura de la norma en la materia que corresponda a entender cómo se da el fenómeno y su funcionalidad a través de establecer claramente los objetivos y obstáculos o deficiencias que hay que superar.



13. Un acercamiento a la medición de la *capacidad* y la *voluntad* estatal en el área de los derechos humanos:

- Los indicadores señalan niveles bajos de *capacidad estatal* para el sector de la seguridad pública y procuración y administración de justicia.
- La batería de indicadores utilizada para acercarnos a la *voluntad estatal* parece funcionar bien para el área de los derechos humanos, aunque presenta potenciales problemas de endogeneidad que es necesario tomar en cuenta.
- Los indicadores de *voluntad estatal* reflejan niveles muy bajos de ésta para el caso de México. La voluntad es muy difícil de comprobar y generar porque hay beneficios, y los costos para cambiar los hábitos y costumbres pueden ser más altos que con su cumplimiento.

14. Medición de derechos humanos: fractales y *proxys*:

- La forma de medir derechos humanos es observar los elementos institucionales, las obligaciones de cada derecho y el tipo de derecho (pues cada uno puede implicar cientos de obligaciones). Se deben utilizar *proxys* en algunos de los elementos, pero debe tomarse en consideración que nunca va a ser posible la medición total, por lo que es necesario priorizar las obligaciones para poder elegir los mejores indicadores.
- Se requiere evaluar la política pública de acuerdo con sus parámetros, principalmente bajo el de *resultados e impacto*. Es decir que debe haber correlación entre el resultado y el impacto de la política pública de derechos humanos implementada.
- Actualmente se gasta un enorme presupuesto en la implementación de la política pública en materia de derechos humanos, pero no se evalúan los resultados. Hay muy pocos indicadores de impacto, incluso conforme a la metodología de la OACNUDH.

15. Indicadores de derechos humanos: nuevo contexto y asuntos críticos para la Ciudad de México:

- Para medir los avances en materia de cumplimiento primero hay que conocer las obligaciones, y posteriormente ubicar las señales de avance cualitativas.

- Los indicadores deben ser objetivos y rigurosos, pero no son neutrales.
- Los indicadores no son autoexplicativos; requieren de procesos de interpretación y análisis desde la perspectiva de la complejidad.
- Los indicadores no sustituyen la capacidad reflexiva y el ejercicio analítico, es decir que los indicadores pueden tener diversas interpretaciones.

16. Experiencias en la construcción de indicadores de derechos humanos en México:

- Las metodologías existentes producen matrices complejas que clasifican información preexistente que no fue concebida para medir derechos y donde la selección de los indicadores se basa en la elocuencia o autoridad de quien los propone.
- La agenda de medición de derechos es reciente y tiene vaivenes entre aciertos y desaciertos, avances y retrocesos. Sin embargo, esta agenda ha ignorado avances y consensos (algunos con 100 años de historia) de la teoría moderna de medición.
- Varios de los problemas que enfrenta la medición de derechos son ejemplos clásicos de texto de la teoría de medición. Incorporar principios como validez, confiabilidad, discriminación, severidad y medición invariante, entre otros, destrabaría algunos de los problemas para los que las metodologías existentes de medición de derechos no tienen respuesta.
- Estos principios permitirán avanzar hacia ese ideal en el que los indicadores (principalmente los de resultado) nos den en un par de cifras una idea consistente y atinada de la situación de los derechos.

17. Producción de indicadores confiables y válidos de derechos humanos: conceptos y métodos:

- Lo importante es que el indicador sea válido y confiable y esté basado a partir de los documentos oficiales en materia de derechos humanos, muchas veces ignorados.
- Los aspectos que se deben tomar en cuenta a futuro en materia de indicadores en derechos humanos son:

- El escrutinio formal de los indicadores que se tengan.
 - Indicadores condensados, por ejemplo los del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.
 - Tomar en cuenta los indicadores globales.
 - Considerar los beneficios concretos, por ejemplo salud, pobreza, et-
cétera.
- Los derechos humanos están en construcción, y día a día observamos índices de violaciones constantes que deben frenarse mediante mecanismos objetivos de medición y monitoreo para la implementación de políticas públicas.

18. Medición social: transformando un concepto a una operación aritmética, sus ventajas y limitaciones:

- La complejidad de una medida que señale el cumplimiento de los derechos humanos determina una escala ordinal. No podremos operar con ella, pero a cambio será posible señalar si avanzamos o no en tal cumplimiento.
- Sin importar el número de características que se deban considerar en el cumplimiento de los derechos humanos, un proceso jerárquico analítico los sistematizará y simplificará la construcción de una medida.
- No importa cuántas medidas se puedan construir con un proceso como el presentado; se tienen formas para seleccionar una más robusta en el sentido del orden que induce, característica que se puede alcanzar en las medidas de conceptos sociales.
- El principal problema que se enfrenta en la construcción de medidas en materia de derechos humanos es su complejidad; sin embargo, lo esencial es determinar hacia dónde avanzamos, sin importar la cantidad de las medidas que se tengan.

19. Una revisión crítica de la construcción de indicadores:

- En materia de la medición es fundamental la utilización de métodos, en virtud de que a través de la medición se pueden ordenar y los conceptos se vuelven operativos; se establece el tiempo y el contexto y por lo tanto puede predecirse el resultado.

Segundo Congreso Internacional de Indicadores de Derechos Humanos.
Memorias se terminó de editar en diciembre de 2018.
Para su composición se utilizaron tipos Kepler y Helvetica Neue.

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

**Comisión de Derechos
Humanos del Distrito Federal**

Oficina sede

Av. Universidad 1449,
col. Pueblo Axotla,
alcaldía Álvaro Obregón,
01030 Ciudad de México
Tel.: 5229 5600.

Unidades desconcentradas

Sur

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

Benita Galeana

Campesinos 398,
col. Santa Isabel Industrial,
alcaldía Iztapalapa,
09820 Ciudad de México
Tel.: 5229 5600, ext.: 1754.

Biblioteca Norma Corona Sapién

Av. Universidad 1449,
edificio B, planta baja,
col. Pueblo Axotla,
alcaldía Álvaro Obregón,
01030 Ciudad de México
Tel.: 5229 5600, ext.: 1833.



 CDHDF

 /CDHDF

 @CDHDF